

Pautas de corto y mediano plazo para analizar la recomposición de la fuerza pública de cara a un eventual escenario de estabilización y posconflicto

*Jose Luis López Molano**

Resumen ejecutivo

El documento tiene como objetivo establecer pautas de corto y mediano plazo, para la analizar la recomposición de la fuerza pública en un escenario de estabilización y posconflicto, tras la firma de un eventual proceso de paz con las FARC. El análisis implicó un ejercicio de planeación por evidencias, que articuló soluciones y problemas revelados o predecibles. El ejercicio partió del estudio de los fenómenos sobresalientes en materia de seguridad, la evolución de la Fuerza pública en Colombia y las propuestas de transformación de la Fuerza pública para el posconflicto.

Del análisis se propone que el aporte de la Fuerza pública a la solución de los problemas de seguridad en el escenario de estabilización y posconflicto debe ser diferenciado para el corto y mediano plazo, y con un importante enfoque territorial. En el corto plazo, dada la necesidad de contar con un esquema de respuesta rápida por parte de la Fuerza pública, se propone el despliegue de batallones ligeros en territorios de alta vulnerabilidad. Esto con el fin de dar respuesta inmediata a una posible mutación del crimen en los territorios de estabilización con presencia de las FARC, así como en aquellos con presencia de BACRIM y ELN.

En el mediano plazo, dicho esquema de respuesta rápida deberá ser remplazado por una unidad élite para la estabilización, bajo el esquema de fuerza de tarea conjunta, así como por una unidad de apoyo de la Policía Nacional. Estos dos dispositivos contarán con un alto componente de inteligencia policial y militar, para enfrentar las diferentes amenazas a la seguridad pública, así como mecanismos de seguridad ciudadana centrados en los individuos.

En el mismo horizonte de tiempo, se propone fortalecer la policía rural y el uso de Fuerzas de tarea conjunta, como unidades élite contra las economías ilegales y la criminalidad en zonas de frontera. Adicionalmente, se propone la creación de batallones verdes, Gaulas policiales antirreclutamiento y utilización de menores o jóvenes en tramas delincuenciales, unidades de inteligencia anticorrupción y una Brigada especial para el desminado humanitario. Por último, se proponen operativos especiales en municipios con presencia de grupos ilegales, debilidad institucional, y con alta presencia de víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Clasificación: F52 y H56.

Palabras clave: Fuerza pública, Fuerzas Militares, Policía Nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y Fuerzas de tarea conjunta.

* Politólogo y Licenciado en Física. Candidato a Magister en Ciencias Económicas. jlopezmo@unal.edu.co.

Tabla de Contenido

Introducción	8
I. Punto de partida: reducir o no reducir el tamaño de la fuerza pública	12
II. Pautas del contexto internacional	16
2.1. Fuerzas Militares en el escenario regional.....	16
2.2. Policía Rural y Gendarmería.....	19
2.3. Lecciones de contextos de posconflicto.....	21
III. El contexto actual de la fuerza pública: crecimiento de las fuerzas en función de la contrainsurgencia y la lucha contra las drogas ilícitas	25
3.1. El hoy de la Fuerza pública colombiana	25
3.2. Evolución de la Fuerza pública en los últimos 25 años	30
3.3. Análisis de oportunidades a partir de la evolución de la Fuerza pública	38
IV. Hechos sobrevenientes para analizar el escenario de seguridad de cara al escenario de estabilización y posconflicto	40
4.1. Narcotráfico: más allá de la lucha contra los cultivos de coca.....	42
4.2. Contrabando y tráfico ilícito de migrantes como negocios de fronteras	45
4.3. Vías fluviales como corredores para el desarrollo de actividades delictivas.....	48
4.4. La múltiples facetas de la minería criminal.....	49
4.5. Extorsión y secuestro como mecanismos de supervivencia del crimen organizado	51
4.6. Bandas criminales: recomposición y su lucha eventual por copar los negocios ilegales.....	54
4.7. Minas antipersonal.....	56
4.8. Recomposición territorial de las víctimas	56
4.9. Compromiso de la Fuerza pública con la restitución de tierras.....	57
4.10. Disposición de armas de fuego y comisión de delitos	58
4.11. Problemas endémicos para la seguridad: delincuencia juvenil y corrupción	59
4.12. A manera de síntesis	62
V. Seguridad, retos territoriales y fuerza pública para el posconflicto	64
5.1. Dificultades de partida y necesidades subyacentes.....	64
5.1.1. Desmovilización parcial: desvinculados y tamaño del nuevo enemigo	65
5.1.2. Retorno de las víctimas y desminado.....	66

5.1.3. Deuda institucional los territorios de fronteras.....	67
5.1.4. Deuda con la seguridad y convivencia ciudadana rural	68
5.1.5. Utilización de niños, niñas y jóvenes en tramas delincuenciales.....	70
5.1.6. Corrupción y legitimidad del Estado	70
5.2. Fuerza pública para la estabilización y posconflicto	71
5.2.1. Reforzar la Policía y las Fuerzas de tarea conjunta	72
5.2.2. Guardia Nacional Rural.....	74
5.3. Planeación por evidencias: problemática y aportes a su solución desde la recomposición de la Fuerza pública.....	76
5.3.1. Esquema de corto plazo: territorio de estabilización	77
5.3.2. Esquema de mediano plazo	78
Consideraciones finales	84
Bibliografía.....	89

Índice de tablas

Tabla 1. Combatientes desmovilizados en países centroamericanos en situación de posconflicto. 1990-1997	23
Tabla 2. Indicadores regionales sobre el tamaño de las Fuerzas Militares.....	25
Tabla 3. Composición de la Fuerza pública en 2015, según rango y profesionalización	27
Tabla 4. Composición del Ejército Nacional en 2015, según unidades	28
Tabla 5. Composición de la Policía Nacional, según unidades. 2015	29
Tabla 6. Precios promedio del kilogramo de hoja de coca y sus derivados. 2008-2013.....	45
Tabla 7. Unidad de producción minera sin título minero, por departamento	51
Tabla 8. Hechos delictivos y riesgo de daños letales. 2010-2013	58
Tabla 9. Delincuencia por rango de edad.....	60
Tabla 10. Riesgo de corrupción en Colombia. 2014.....	62

Índice de gráficos

Gráfico 1. Personal policial por cada 100.000 habitantes en países de América Latina	26
Gráfico 2. Despliegue territorial de las fuerzas de tarea. 2014.....	30
Gráfico 3. Evolución del pie de fuerzas de la Fuerza pública. 1990-2015.....	31
Gráfico 4. Crecimiento del pie de fuerzas de profesionales de la Fuerza pública. 1990-2015	31
Gráfico 5. Distribución de soldados profesionales y no profesionales FF.MM. 1990-2015	32
Gráfico 6. Comportamiento del número de auxiliarse regulares y bachilleres de la Policía Nacional. 1990-2015	32
Gráfico 7. GDS como % del PIB-base 2005.....	37
Gráfico 8. GDS como % del PIB-base 2005.....	37
Gráfico 9. Gastos funcionamiento Fuerza pública, por tipo de gasto.....	37
Gráfico 10. Gastos funcionamiento por tipo de fuerza. Billones de pesos 2014	37
Gráfico 11. Homicidios en países y ciudades capitales de América. 2012.....	41
Gráfico 12. Cultivos de coca existentes en el área andina. 1998-2013 (cifra en miles).....	42
Gráfico 13. Infraestructura de producción destruida por la Fuerza pública en Colombia de extracción y refinamiento de cocaína. 2003-2014.....	43
Gráfico 14. Tendencia global en el uso de drogas ilícitas. 2006-2012	44
Gráfico 15. Mapa del contrabando en Colombia. 2012	46
Gráfico 16. Rutas internas del tráfico de ilegal de migrantes	48

Gráfico 17. Unidad de producción minera sin título minero, por departamento.....	50
Gráfico 18. Tendencia de la extorsión. 2005-2016	52
Gráfico 19. Tasa y casos de personas desaparecidas. 2004-2014.....	53
Gráfico 20. Casos de secuestro. 2005-2016	53
Gráfico 21. Casos de secuestro extorsivo. 2005-2016	54
Gráfico 22. BACRIM: Evolución del estimativo de pie de fuerza, neutralización y número de grupos. 2006-2013	55
Gráfico 23. Víctimas del conflicto armado. 1998-2015.....	57
Gráfico 24. Distribución de edades de los victimarios	60
Gráfico 25. Problemas de seguridad y estrategias de solución desde la Fuerza pública.....	77
Gráfico 26. Arquitectura institucional de la Fuerza pública para el mediano plazo	79

Siglas y abreviaciones

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
AICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal
ANI	Agencia Nacional de Inteligencia
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCOES	Comando Conjunto de Operaciones Especiales
CEODD	Centro Observatorio de Drogas y Delito
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DE Colombia
DIASE	Dirección Antisecuestro y Extorsión
DICAR	Dirección de Carabineros y Seguridad Rural
DIDH	Derecho Internacional de Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIPRO	Dirección de Protección y Servicios Especiales
DIRAN	Dirección Antinarcoóticos
DISEC	Dirección de Seguridad Ciudadana
DISER	Dirección de Seguridad Rural
DISUR	Dirección de seguridad Urbana
DITRA	Dirección de Tránsito y Transporte
DMS	Departamentos y Municipios Seguros
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMCAR	Escuadrones Móviles de Carabineros
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
EU ASAC	Asistencia para Reducir Arma Pequeñas y Ligeras de la Unión Europea (por sus siglas en inglés <i>EU Assistance on curbing Small Arms and light weapons in Cambodia</i>)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONSET	Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana
FUDRA	Fuerza de Despliegue Rápido
FUTCO	Fuerza de Tarea Conjunta Omega
GDS	Gasto en Seguridad y Defensa

JOES	Jefatura de Operaciones Especiales
JSAC	Programa de Asistencia Japonés para la Gestión de Armas Pequeñas en Camboya (por sus siglas en inglés <i>Japan Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia</i>)
Km ²	Kilómetros cuadrados
MAP	Minas antipersonal
MAPP	Misión de Apoyo al Proceso de Paz
MJBC	Movimiento Jaime Bateman Cayón
MUSE	Municiones sin explotar
OCS	Organización de Cooperación de Shangai (sigla en inglés SCO)
OEA	Organización de Estados Americanos
PAC	Patrulla de Autodefensa Civil
PIB	Producto Interno Bruto
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SISER	Sistema de Policía Rural
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoreo de Frontera
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
UPM	Unidad de Producción Minera
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (por sus siglas en inglés <i>Washington Office on Latin America</i>)

Introducción

La sociedad colombiana espera la pronta firma del acuerdo de paz del Gobierno y el grupo armado de las FARC. Esto implica el fin de una lucha contra un enemigo ambivalente, que desde los años sesentas, se ha revelado contra el orden constitucional del Estado colombiano y en las últimas décadas ha participado activamente en diversas economías ilegales, con especial participación en el desarrollo de actividades asociadas al narcotráfico.

Bajo un entorno de seguridad aún complejo, un hecho connatural al fin de la guerra con las FARC será el reacomodamiento de ciertos roles y competencias estatales que en este momento se encuentran configurados para actuar en el marco de la lucha contrainsurgente. Uno de los cambios más relevantes es el proceso de transformación funcional de la Fuerza pública, en cuanto a su fuerza y alcance, dado que por más de veinte años su principal vector de reforma y cambio fue la lucha contrainsurgente.

Por lo tanto, en ese escenario de transformación de la Fuerza pública será clave la priorización de nuevos objetivos estratégicos para el corto y mediano plazo. En este sentido, del análisis de las amenazas sobrevinientes a la defensa y seguridad, se ha definido que la paz con las FARC implica que en el corto plazo el Estado atienda los problemas connaturales de los ámbitos de estabilización, y en el mediano plazo consolide funciones que han tenido un papel secundario en la agenda del conflicto y que son prioritarias en los escenarios de posconflicto.

Como objetivos de corto plazo, la acción estatal debe contar con un enfoque territorial, centrado en los territorios liberados por las FARC o de estabilización, así como en otros territorios de alta vulnerabilidad a causa de presencia de Bandas Criminales (BACRIM) y el ELN . Allí se deberá lograr un efectivo y legítimo copiamiento por parte del Estado, evitar la llegada de nuevos grupos armados y el desmantelamiento de los reductos de las FARC, y brindar garantías de seguridad para el retorno de las víctimas y protección de desvinculados. Como nuevos objetivos prioritarios de mediano plazo, se deberá consolidar la protección fronteriza, fortalecer en hombres e inteligencia la seguridad y convivencia ciudadana rural, y luchar contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes a tramas delincuenciales. A su vez, se deberá lograr un aumento de la legitimidad del Estado vía reducción de la corrupción.

No obstante, el Estado deberá fortalecer algunos puntos de su actual agenda de seguridad, dado que el proceso de paz se desarrolla en un contexto de estabilización y posconflicto parcial. Es claro que la presencia en el territorio del ELN seguirá representando una amenaza para la integridad del Estado. A su vez, tanto los grupos dedicados al negocio de estupefacientes y minería ilegal, como los reductos del paramilitarismo no desmovilizado, seguirán constituyéndose como una amenaza en el contexto actual de la seguridad. De otra parte, el país deberá realizar un esfuerzo importante para logra desminar todo el país y deberá fortalecer la seguridad ciudadana centrada en el individuo y en la protección en su vida cotidiana.

A partir de lo anterior, y de las demás amenazas a la seguridad, de corto y mediano plazo, no se considera viable controvertir en el futuro cercano el tamaño del recurso humano de las Fuerzas Militares y Policiales, o discutir sobre la reducción del gasto del sector Defensa Nacional. Este considerando también hace parte de las lecciones aprendidas de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en el mundo, en especial Centroamérica y con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y de la amplia percepción ciudadana sobre la legitimidad de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Sin duda, se necesita unas Fuerzas Militares sólidas y una Policía Nacional fortalecida para consolidar el Estado en los territorios.

Ahora, en este proceso de reforma y cambio persisten discusiones sustantivas para el futuro de la Fuerza pública. Si bien hay un evidente consenso sobre la importancia de la Policía Nacional, no hay posturas concluyentes sobre el tipo de Fuerzas Militares que son necesarias y suficientes para la construcción de paz en un escenario de no confrontación. También sigue siendo un dilema el grado de combinación institucional pertinente entre funciones militares y funciones policiales, la forma en la que será fortalecida la lucha contra las economías ilegales y el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana rural. En este sentido, el objetivo del presente documento es aportar a la discusión y brindar algunas pautas para el análisis de la transformación funcional de la Fuerza pública en un eventual escenario de posacuerdo.

En general, la propuesta que aquí se esboza contiene una priorización territorial y un componente funcional. En primer lugar, implica priorizar la atención de cuatro ámbitos territoriales, el primero en el corto plazo y los siguientes en el mediano plazo: i) los territorios de estabilización o vulnerables al retorno de la confrontación, y los territorios donde puede mutar la criminalidad; ii) municipios con altos niveles de ruralidad; iii) territorios de frontera; y iv) territorios con alto nivel de concentración de población víctima del conflicto armado.

El tipo de intervención deberá materializarse en función de la lucha contra las amenazas a la seguridad pública, en un posible contexto de desmovilización parcial, y el fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana centrada en el individuo. Como base, se debe hacer especial énfasis en la prevención de la delincuencia juvenil y el reclutamiento, y en el aumento de la legitimidad del Estado vía reducción de la corrupción e incremento de la virtuosidad de la autoridad ejercida por la Fuerza pública.

En materia de transformación de las fuerzas, el punto de partida es lograr una mayor coherencia entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y aprovechar sus capacidades y experiencia. En el corto plazo, se propone fortalecer en hombres e inteligencia los comandos conjuntos, en especial, las fuerzas de tarea conjunta, como unidades de carácter transitorio y altamente especializadas. Estas se deberán involucrar como fuerzas disuasivas de lucha contra las amenazas más apremiantes de la seguridad pública, con una importante capacidad de movilidad y recursos de inteligencia tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional. Para ello se propone la creación de cuatro fuerzas de tarea conjunta: Fuerza de Tarea Conjunta Contra la Minería Ilegal,

Fuerza de Tarea Conjunta Contra las BACRIM, Fuerza de Tarea Conjunta de Fronteras y Fuerza de Tarea Conjunta para la Estabilización.

Respecto a este último, dada la necesidad de reacción expedita, y ya que las fuerzas de tarea necesitan un tiempo de maduración para su implementación, y dado que una transformación o ampliación de la Policía toma un tiempo importante, se propone la creación de batallones ligeros para cada municipio de estabilización, o con presencia de BACRIM y ELN. Su acción debe basarse en la lógica de copamiento del territorio y garantizar mínimos de seguridad para que los habitantes puedan ejercer sus deberes y derechos ciudadanos. Posteriormente, estos hombres serán la base para constituir la Fuerza de Tarea Conjunta para la Estabilización.

Para atender las necesidades de seguridad ciudadana en los municipios de estabilización y vulnerables por la presencia de ELN y FARC, se propone crear, como tarea de mediano plazo para la Policía Nacional, un cuerpo de policía de apoyo, de carácter provisional, que también remplace paulatinamente los batallones ligeros. Su remplazo estará en función de los niveles de conflictividad particulares de cada territorio. Esto se hace necesario dado que la seguridad ciudadana centrada en el individuo, no es una tarea que fácilmente pueda ser llevada a cabo por las Fuerzas Militares.

Este cuerpo debe estar integrado por Auxiliares regulares, y un nuevo contingente del nivel ejecutivo. En el mediano plazo, estos hombres deberán ser la base que supla las necesidades de uniformados de la Policía en el nivel rural, bajo un doctrina de desmilitarización. El esquema debe permitir la reconversión de soldados profesionales de menos de 5 años de servicio para aquellos que quieran servir como miembros de la Policía Nacional en los municipios rurales.

Dada la importancia en el posacuerdo de pensar una seguridad centrada en el individuo, como tarea de mediano plazo para la Policía Nacional, se propone que la institución se centre en su rol principal en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Por un lado, se debe dividir su jurisdicción según el nivel de ruralidad de los municipios, reemplazando el actual esquema cabeza municipal-resto, con el fin de generar una oferta policial con enfoque territorial y una mejor articulación con los servicios complementarios ofrecidos por cada municipio.

Por último, para aportar en la luchar contra la vinculación de niños o jóvenes a tramas delincuenciales, se propone la creación de Gaulas policiales antirreclutamiento y utilización. Estas unidades deberán contribuir a la disminución de la tasa de reposición de hombres, tanto de los grupos criminales urbanos, como de las BACRIM y ELN.

Para terminar, con el fin de brindarle al lector los elementos necesarios para aprehender las discusiones que aquí se abordan, a continuación se presenta lo que en el texto se entenderá por posconflicto, construcción de paz, estabilización, convivencia y seguridad ciudadana, y seguridad pública. En este documento se entenderá por posconflicto aquel periodo que inicia con la firma de un acuerdo de paz o derrota de una de las partes en confrontación y termina con la consolidación del Estado en el territorio. A su vez, el proceso de construcción de paz será entendido tomando

como referente los planteamientos de Galtung (Calderón, 2009), en lo que respecta a la paz negativa y la paz positiva, como aquellas acciones y procedimientos encaminados a la consolidación del monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado (paz negativa), así como aquellas acciones de mediano plazo y largo plazo encaminadas a la reducción de la violencia estructural y cultural (paz positiva).

El periodo de estabilización será entendido como la etapa del posconflicto de mayor riesgo de retorno a la confrontación, donde la tarea central por parte del Estado es convertir los territorios de influencia de los grupos armados ilegales en escenarios estables con operación de todas sus instituciones (y permitir que el Estado pueda instalar su oferta institucional) y la implantación de nuevas estructuras para dirimir conflictos. Adicionalmente, en este periodo se contemplan procesos especiales como el desescalamiento gradual de las fuerzas contrainsurgentes que ha propuesto las FARC, junto con la posible concentración de sus combatientes en ciertas zonas del país.

Adicionalmente, el concepto de seguridad ciudadana será entendido de acuerdo a lo establecido por la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011)¹, como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad”. De dicha política también se retoma el concepto de convivencia, el cual se entenderá como “la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social”. En lo que corresponde a la definición de seguridad pública, se acogerá una acepción operacional que implica “[todos aquellos fenómenos] y estructuras criminales que trascienden al ámbito de la Convivencia y Seguridad Ciudadana y que dependiendo del alcance de sus acciones, pueden tornarse en una amenaza para el Estado” (Ministerio de Defensa, 2015).

El texto está dividido en cinco secciones. La primera sección hace un esbozo general de las posturas sobre el tamaño de la Fuerza pública. La segunda sección estudia el contexto internacional de la Fuerza pública, en particular, las tendencias actuales sobre las funciones de las Fuerzas Militares en el contexto latinoamericano, una reflexión sobre la Gendarmería Francesa y un análisis de las experiencias cercanas de estabilización y posconflicto. La tercera sección analiza la evolución y contexto actual de la Fuerza pública, con énfasis en las transformaciones de su pie de fuerza. La cuarta sección describe el contexto actual de las amenazas a la seguridad así como sus eventuales transformaciones. Por último, la quinta sección establece los retos institucionales de una agenda básica en seguridad para un escenario de estabilización y posconflicto, y las propuestas de transformación de la Fuerza pública para el desarrollo de dicha agenda.

¹ Esta política fue elaborada por lo que era la Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

I. Punto de partida: reducir o no reducir el tamaño de la fuerza pública

Frente al nuevo escenario de seguridad, la discusión evidente es sobre el tipo y el tamaño de Fuerza pública necesaria para enfrentar un eventual escenario de estabilización y posconflicto. Las posturas varían entre mantener invariante el pie de fuerza en tamaño, con y sin redistribución interna entre las fuerzas, una reducción razonable de las Fuerzas Militares con un incremento del pie de fuerza de la Policía Nacional, y una reducción sustancial de las Fuerzas Militares.

Desde la perspectiva del gobierno, la discusión se plantea de manera conservadora. Por ejemplo, el documento *Visión Colombia II 2019* elaborado por el DNP en 2005, en su apartado sobre lineamientos de política pública para un escenario sin “la amenaza terrorista”, se contempla la necesidad tener un tiempo prudencial donde se mantenga intacto el actual esquema de seguridad y el tamaño del pie de fuerza militar. Esto con el fin de disuadir y contrarrestar cualquier brote de amenaza, desplegar fuerzas hacia las fronteras, luchar contra economías ilegales y contrarrestar un muy posible aumento de los índices de criminalidad urbana.

No obstante, dejan la posibilidad de analizar figuras como la conscripción, profesionalización, reserva activa y redistribución del personal entre las Fuerzas Militares. Adicionalmente, en lo que respecta al ámbito policial, en el documento se establece la necesidad de ampliar su cobertura urbana y rural, mejorar su inteligencia e investigación criminal y fortalecer los grupos élite, en función de la reducción de sus tiempos de respuesta, prevención del delito y lucha contra el crimen organizado (DNP, 2005).

De otra parte, el Ministerio de Defensa inició en el 2010 la planeación y modernización del sector Defensa Nacional con miras al 2030, bajo la metodología de planeación por capacidades. Como parte de los resultados, el Ministerio elaboró en el 2015 el documento de política *Transformación y futuro de la fuerza pública*. El documento establece 3 objetivos para el mediano plazo: controlar del Estado en todo el territorio, lograr con éxito enfrentar amenazas internas y externas, y efectuar con éxito contribuciones al desarrollo, cooperación internacional y atención de desastres.

Según el documento, los objetivos deberán cumplirse bajo 7 condiciones o restricciones de política: partir de las capacidades actuales; respetar la naturaleza y la especialización de las Fuerzas; recurrir a las operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales; apostar por conceptos de fuerza modular y flexible; incorporar mecanismos de aprendizaje, innovación y adaptación; una postura de fuerza mínima requerida en seguridad interna; y una postura de fuerza defensiva en seguridad externa.

A partir de lo anterior, el Ministerio de Defensa estableció en el documentos los retos actuales y futuros en materia de seguridad y defensa, distribuidos en 6 áreas misionales o ejes estratégicos: i) convivencia y seguridad ciudadana; ii) seguridad pública; iii) defensa nacional; iv) protección del medio ambiente y los recursos naturales; v) gestión del riesgo y cooperación internacional; y vi) gestión, apoyo y desarrollo proyectivo. En total, el Ministerio ha establecido 23 amenazas generales, 56 problemas potenciales y 31 retos operacionales (Box 1).

Box 1. Funciones tradicionales y no tradicionales y problemas potenciales de la seguridad

Funciones tradicionales	Amenazas	Problemas potenciales
Convivencia y Seguridad Ciudadana	Conductas criminales que afectan la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de criminalidad y aumento en las tasas delincuenciales • Nuevas manifestaciones delincuenciales derivadas del desarrollo de los centros urbanos y los avances tecnológicos
	Conductas sociales que afectan negativamente la convivencia ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la intolerancia social • Incremento en las problemáticas que afectan la convivencia ciudadana • Aumento de las conductas derivadas del consumo de sustancias psicoactivas que constituyen un riesgo para la ciudadanía
Seguridad pública	Infiltración de las instituciones de poder económicas y políticas por parte del crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso, influencia o manipulación de las instituciones del Estado e instituciones privadas en zonas estratégicas
	Control territorial, social, político o económico por parte de actores ilegales.	<ul style="list-style-type: none"> • Vulneración de la población civil, la Fuerza pública y de los activos estratégicos de la Nación
	Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las acciones criminales de actores ilegales por la adopción de nuevos métodos y tecnologías
Defensa Nacional	Crimen transnacional organizado	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del crimen transnacional en zonas fronterizas
	Ataque a los activos estratégicos de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Ataque contra blancos estratégicos, militares, políticos y económicos
	Vulneración de la soberanía nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo económico sobre puertos en el Caribe o en el Pacífico • Vulneración de la integridad territorial mediante el empleo hostil del poder militar • Apropiación del territorio por medios no militares
	Acciones socioeconómicas o políticas que buscan control en el territorio nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Control del territorio nacional por parte de actores externos que utilicen acciones políticas, económicas o sociales para ello
Funciones no tradicionales	Ataque cibernético o electromagnético contra los intereses nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Ataque cibernético contra infraestructura crítica del país • Negación del uso del espectro electromagnético mediante acciones de guerra electrónica
		<ul style="list-style-type: none"> • Pesca ilícita • Tala indiscriminada de arboles
Protección	Agotamiento de recursos	

del Medio ambiente y los recursos naturales	naturales renovables y no renovables	<ul style="list-style-type: none"> ● Extracción ilegal de yacimientos mineros
	Tráfico de biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> ● Explotación y tráfico ilícito de flora, fauna y material genético en el territorio nacional
	Contaminación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ● Contaminación de recursos hídricos, atmosféricos y terrestres
Gestión del riesgo		<ul style="list-style-type: none"> ● Actividad volcánica ● Tsunamis ● Inundaciones ● Ciclones tropicales y huracanes ● Sismos ● Incendios forestales ● Sequías ● Vendavales ● Movimientos en masa
	Ejercicio de entrenamiento multinacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Asistencia humanitaria y atención de desastres ● Operaciones de paz ● Operaciones internacionales
	Seguridad y desarrollo en las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> ● Ejercicios combinados, navales, aéreos y terrestres ● Jornadas binacionales y multinacionales para el desarrollo
	Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Lucha contra la delincuencia organizada transnacional ● Operaciones combinadas
	Oferta de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> ● Portafolio de servicio de cada una de las Fuerzas
	Diplomacia militar y policial	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación en organismos multilaterales ● Intercambio de información e inteligencia
	Distribución del desarrollo del país	Infraestructura y transporte
Social		<ul style="list-style-type: none"> ● Nutrición Escolar ● Educación para el trabajo ● Promoción y prevención de la Salud ● Empleo primario ● Inclusión y participación ciudadana
		<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer el sistema de ciencia, tecnología, e innovación del sector Defensa y Seguridad
		<ul style="list-style-type: none"> ● Integración del Sector Defensa y sus industrias con el sector privado y la academia.
Investigación y desarrollo		

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa, 2015.

Como se puede evidenciar, el trabajo del Ministerio de Defensa ha sido prolijo en la construcción de una arquitectura general problema-solución. No obstante, aún no se han socializado análisis que asocian amenazas y problemas potenciales, con modificaciones en el número de uniformados. A su vez, en varias oportunidades los altos mandos militares han dejado claro que el número de uniformados se mantendrá inalterado en un eventual escenario de estabilización y posconflicto, posición que hasta el momento no ha contado con el soporte basado en el proceso de planeación por capacidades. Adicionalmente, los resultados socializados del ejercicio de planeación por

capacidades se han limitado a analizar la reconfiguración de los medios y modos de cada una de las fuerzas, por separado, sin contemplar una redistribución de recursos humanos, infraestructura y tecnología entre Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía.

En consonancia, algunos sectores de la comunidad de analistas en seguridad y defensa esbozan la necesidad de mantener el actual tamaño de la Fuerza pública. En general, se ha planteado la tesis de no reducir el pie de fuerza, por lo menos en un plazo de diez a quince años, dado que el proceso de paz con las AUC evidenció que la desmovilización no implica la finalización inmediata de las actividades criminales. Son personas que conocen muy bien territorios de difícil tránsito, así como la dinámica de los negocios ilegales, con una cultura del poder basada en la tenencia de las armas, la cual es difícil de remover.

Adicionalmente, se considera que si bien la fuerza llamada a ser fortalecida en un escenario de estabilización y posconflicto es la Policía Nacional, las Fuerzas Militares están llamadas a apoyarles en sus esquemas de seguridad. Esto con el fin de brindar esquemas de seguridad robustos y que el Estado no se vea avasallado por potenciales amenazas, en el tiempo que necesite la Policía para reforzar sus capacidades humanas y logísticas. Según Álvarez, García y Madrigal “las Fuerzas Militares estarían llamadas a seguir prestando un apoyo operativo, al menos durante un período de transición (entre 10 y 15 años), para garantizar las condiciones necesarias para la desactivación de la violencia política, así como para prevenir la aparición de grupos criminales a partir de estructuras desmovilizadas” (Alvarez, García, & Madrigal, 2015).

No obstante, Velásquez aduce que si bien no se debe reducir el pie de fuerza, dados los costos que esto podría tener para la seguridad, las principales amenazas del país en un escenario de posconflicto serán el crimen organizado y la delincuencia común. Esto implica que, en especial, la Policía y quien haga sus veces como policía rural, deban crecer en mayor proporción que cualquiera de las Fuerzas Militares, mientras que estas últimas reducen su tamaño de manera paulatina (Velasquéz, 2015).

Otro sector que argumenta que el tamaño del pie de Fuerza militar debe reducirse, aducen que se debe estudiar la experiencia de Centroamérica e Irlanda. No obstante, como se verá a continuación, la reducción masiva de uniformados en Centroamérica no trajo efectos positivos sobre la seguridad. En el caso irlandés, la situación estuvo acompañada de una importante transformación de la Policía, aunque, aún con ello, no hubo una reducción total de la violencia, dado que persistió la existencia de facciones lealistas protestantes y republicanos católicos.

Para analizar con más detalle esta discusión, uno de los puntos claves para el debate es el papel de las Fuerzas Militares en la seguridad pública, así como los cuellos de botellas evidenciados en otros procesos de estabilización y posconflicto. Para ello, se estudiará el marco de acción de las Fuerzas Militares en la región, la arquitectura de despliegue de la Gendarmería francesa, y las experiencias cercanas de transición a escenario de posconflicto.

II. Pautas del contexto internacional

2.1. Fuerzas Militares en el escenario regional

La discusión sobre el tamaño de la Fuerza pública en Colombia se da después que Latinoamérica surtió el proceso de transición a la democracia. En la actualidad, se ha promovido un uso de las Fuerza militares en labores diferentes al mantenimiento de la integridad del territorio. En términos generales, en todos los países de la región las Fuerzas Militares han sido utilizadas tanto para el rescate y atención de ciudadanos en zonas de desastres naturales, como en obras de infraestructura para el desarrollo, y en la protección y sostenimiento del medio ambiente.

Adicionalmente, se ha utilizado para la lucha contra el crimen organizado en los casos de Centroamérica y Brasil, como también para la lucha contra el narcotráfico en países como Colombia, México, Bolivia y Brasil, así como para labores logísticas en zonas alejadas con el fin de mejorar la cobertura de programas contra la pobreza, en países como Argentina, Venezuela y de manera incipiente en Colombia. También para la protección de recursos ambientales estratégicos como ha sucedido en Nicaragua, Honduras, Guatemala, Bolivia y Brasil², y para la provisión de servicios sanitarios en el escenario rural como se ha llevado a cabo en Uruguay (Pion-Berlin, 2008).

Países del Cono sur como Argentina, Uruguay y Chile, son quienes han mantenido con mayor claridad una diferenciación entre las funciones de policía y las funciones militares (Rojas, 2008). No obstante, se han generado una serie de argumentos que han vuelto difusa esta frontera, con una tendencia a aumentar la injerencia de las Fuerzas Militares. Las justificaciones radican en el uso de la fuerza militar en situaciones donde el Estado se ve seriamente amenazado y las fuerzas policiales se ven sobrepasadas, y donde las capacidades militares pueden ser utilizadas con gran utilidad, como es el caso de su experiencia en guerras irregulares o guerras asimétricas aplicada en la lucha contra el narcotráfico (Sansó & Rubert, 2013).

El uso de las Fuerzas Militares en escenarios de guerras irregulares o en ámbitos de exceso de fuerza por parte del crimen organizado, es una de las situaciones que han hecho pasar de un uso excepcional del Ejército a un uso más regular. Por ejemplo, en ocasiones los pueblos aborígenes canadienses realizan protestas en condiciones que sobrepasan la fuerza policial, lo cual obliga frecuentemente a que las autoridades civiles ordenen la entrada en operación del Ejército de dicho país (Llorente, Ortíz, & Urrutia, 2008). Adicionalmente, en México, las fuerzas militares desarrollan tareas de patrullaje, inteligencia y enfrentamientos directos a los grupos criminales (Dammert & Alvarez, 2008).

Italia y Brasil son ejemplo paradigmático de esta situación. En el caso italiano, las operaciones más representativas han sido aquellas que dieron como resultado la desarticulación del grupo

² En Bolivia son conocidos como los Batallones ecológicos, en Guatemala como Batallones verdes, mientras que en Nicaragua se conocen como los Eco-batallones.

camorrista (Camorra napolitana) con ayuda de 500 miembros de la unidad de paracaidistas *Folgore*, y los más de 20.000 efectivos movilizados entre 1992 y 1998 en la operación *Vespri Sicilliani* para combatir la violencia urbana en Sicilia. En Brasil, a partir de la Operación Río, llevada a cabo entre noviembre de 1994 y enero de 1995, infantería de marina y del ejército, junto con la policía judicial, se desplegaron para lograr el control de las rutas de acceso y la incursión a las *favelas*, con el fin de realizar capturas e incautaciones de drogas y armas (Sansó & Rubert, 2013).

De otra parte, su despliegue en la lucha criminal contra el negocio del narcotráfico ha generado el mayor aumento en la recurrencia de las fuerzas militares en asuntos de seguridad interna. Esto ha sucedido en países como México, El Salvador, Honduras y Guatemala, aunque la experiencia en estos dos últimos está más asociadas a la lucha contra las pandillas-maras. Este influjo internacional inicia con la administración estadounidense del presidente Reagan (1981-1989). En ella se llevaron a cabo despliegues de fuerza como la operación BAT en Bahamas con el objetivo de eliminar las bases aéreas del narcotráfico, así como la invasión del ejército norteamericano a Panamá para capturar al general Noriega con el fin de ser procesado por tráfico de estupefacientes.

A nivel global, países como Rusia han creado en los últimos años una Fuerza de reacción rápida así como la firma de acuerdos bilaterales asociados a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, con el fin de tener la posibilidad de realizar intervenciones contra el tráfico de drogas. Por otro lado, *The Shanghai Cooperation Organization (SCO)*, fundada en 2001 por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, es una organización de cooperación regional que incluye dentro de su agenda la lucha contra el narcotráfico transfronterizo.

Adicional al Plan Colombia, el caso de México y la iniciativa Mérida del presidente Bush, es un referente de cooperación dirigida hacia la lucha antidrogas que involucra el aparato militar. La iniciativa, que contempló la transferencia de 1.4 billones de dólares entre 2008 y 2010³, también incluyó a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice, y contempla la destinación de un 40% de sus recursos en ayuda militar. Por tal razón, es evidente que la tendencia en parte de la región seguirá siendo el involucramiento de las Fuerzas Militares en materia de seguridad interna de los países (Dammert & Alvarez, 2008).

Quizá uno de los países donde se observa de manera más evidente las mixturas entre funciones de policía y funciones militares es la configuración de roles y competencia de la Fuerza pública del Brasil. En general, la constitución permite que las Fuerzas Militares participen de operaciones de seguridad pública como una actividad militar. Sin embargo, dicha posibilidad ha generado usos excesivos de la fuerza, como sucedió en 2006 en Río de Janeiro, donde tras un ataque a una unidad del ejército por parte de 7 hombres se movilizaron 1.600 efectivos que aplicaron tácticas de guerra y la disposición de un tanque con un cañón de 90 mm y varias ametralladoras como

³ De 2011 a 2015 se han desembolsado: 143 millones de dólares en 2011, 281 millones para 2012, 227.2 millones para 2013, 194.2 millones para 2014 y se ha solicitado para 2015 un total de 115 millones de dólares adicionales.

parte del operativo en las *favelas*. En esta situación los habitantes se vieron seriamente amenazados y expuestos a restricciones excepcionales como el toque de queda (Zaverucha, 2007).

Un segundo ámbito de intervención ha sido a través de la Policía Militar. Su estructura actual tiene su génesis en 1967, tres años después del golpe de Estado contra el presidente João Goulart. A partir de aquel entonces, la Policía Militar, quien antes se encargaba del control de disturbios y mantenimiento del orden público, amplía su rango de funciones policiales al patrullaje y a garantizar el cumplimiento de la ley, mientras que las labores de investigación criminal son llevadas a cabo por la policía civil.

A partir de 1997, tras casi 10 años de haber convertido la Policía Militar en funcionarios públicos militares, sus miembros pasan de nuevo al control del Ejército. Esto sucedió tras una huelga que desató la discusión sobre si el origen de la protesta se basaba en posiciones infundadas o en la falta de disciplina que se brinda en la instrucción militar. Actualmente, sus unidades de inteligencia están asociadas al mando del Ejército y la disposición sobre sus operaciones corresponde al mando de su respectiva jurisdicción militar (Zaverucha, 2007).

No obstante, si bien las mixturas amplían el alcance de las Fuerzas Militares, Brasil cuenta con una planeación estratégica enfocada en la integración regional, la contención de externalidades regionales que afectan la seguridad y su consolidación como potencia militar a nivel mundial. Todo esto en el marco de una institución avocada a la apropiación de las tecnologías de la información, como soporte tecnológico central.

Su política de brazo fuerte se despliega en programas de corto, mediano y largo plazo (2014-2022-2030). Allí se contemplan intervenciones como el Programa de Amazonía Protegida, para la preservación de activos naturales estratégicos y la protección de comunidades indígenas. El programa establece tres proyectos principales: i) Pelotones Especiales de Frontera; ii) Sistema Integrado de Monitoreo de Frontera (SISFRON)⁴; y iii) Reestructuración de las Brigadas de Selva, con una inversión aproximada de 450 millones de dólares. Sin embargo, le sigue apostando a contribuir a la lucha contra el narcotráfico y el contrabando de armas, así como al mejoramiento de la seguridad de los centros urbanos (Ejército Brasileño, 2010).

Bajo este contexto histórico de las Fuerzas Militares, es importante contrastar que si bien la injerencia del Ejército en diferentes ámbitos de la seguridad ha aumentado, la percepción de amenaza militar ha disminuido. Según Rojas (2008), no se perciben amenazas militares externas y militarización de los conflictos internos y amenazas. Discursos como la lucha contra el terrorismo son más una amenaza baja que tiene como factor explicativo los lineamientos de política exterior de seguridad de los Estados Unidos (Rojas, 2008). En este sentido, es razonable abrir el espacio de discusión sobre la pertinencia de la militarización de la seguridad, o analizar si el mejor camino es el fortalecimiento de la Policía, o si para mantener a este último como organismo netamente civil

⁴ Según el Ejército brasileño, SISFRON se proyecta como el mayor sistema de monitoreo de fronteras del mundo.

se debe fortalecer los operativos interagenciales con nuevos protocolos de mando y control entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Dado lo anterior, lo que es indudable es la importancia de entender que la formación militar y la policial tienen ciertas diferencias relevantes. Por ejemplo, los soldados están preparados para seguir órdenes expresas en combate, mientras que los miembros de la policía se preparan para responder a peticiones individuales de los ciudadanos. Esto se constituye como un límite natural para la distribución de roles y competencias.

Por otro lado, la ingeniería institucional tiene como principio evitar expansiones funcionales innecesarias que propicien desgastes institucionales que se traduzcan en hipertrofia funcional. Sansó & Rubert (2013), proponen tres criterios por los cuales una misión debe ser rechazada por parte de las fuerzas militares: i) si implica una expulsión de otros agentes; ii) si como consecuencia generan poder de veto como grupo de presión; y iii) si la cobertura de más ámbitos de intervención le hace perder contundencia en sus funciones principales. En definitiva, todas estas discusiones quedan abiertas de cara al mediano plazo, bajo el marco y análisis de las transformaciones a la configuración de las amenazas a la seguridad, y las capacidades de respuesta de la Fuerza pública.

2.2. Policía Rural y Gendarmería

Una forma particular de articulación entre funciones militares y funciones policiales, específicamente al servicio del ámbito rural, son las Gendarmerías. Estas son fuerzas policiales de carácter militar, adoptadas en países como Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y España. En nuestra región, existe en Argentina y recientemente en México, como fuerzas de doble empleo o intermedias que actúan en la custodia de fronteras y operaciones especiales (como lucha contra el narcotráfico), y en la defensa nacional, como es el caso de la Gendarmería Argentina.

El paradigma de este tipo de fuerzas corresponde a la Gendarmería Francesa. Su origen se remonta a 1536, cuando el cuerpo militar de los *maréchaussé* o Policía Real Militar, encargado de administrar justicia en el Ejército, obtuvo competencias para hacer frente a delitos civiles, a causa del aumento del bandolerismo armado. Con el fortalecimiento de las ciudades y sus cuerpos de policía locales, la jurisdicción de los *maréchaussé* era eminentemente rural. Tras una importante ampliación a partir de 1970, la constitución francesa posrevolucionaria de 1791 la reconoció como fuerza legítima del nuevo régimen y la denominó como Gendarmería Nacional (Emsley, 1999).

Tras las reformas realizadas en 2009, este cuerpo de policía con estatuto militar tiene una doble subordinación que principalmente responde al Ministerio del Interior mientras que sigue lineamientos del Ministerio de Defensa en las misiones militares. Compuesto por unos 104.000 uniformados entre militares y civiles (Llorente, Ortíz, & Urrutia, 2008), sus competencias se desarrollan tanto en la zona rural (centros poblados de menos de 20.000 habitantes) como en las zonas periurbanas. Se encarga de temas como la vigilancia y disuasión frente a todo tipo de delito, seguridad vial, lucha contra el crimen organizado, funciones de policía judicial, lucha contra el

ciberdelito, control de disturbios y emergencias nucleares. En general, bajo su protección se encuentra el 95% del territorio y 50% del total de la población (Arambula, 2008).

Su despliegue funcional se basa principalmente en dos componentes: gendarmería departamental llamada *la blanche* (la blanca) y la gendarmería móvil llamada *la jaune* (la amarilla). La primera se encarga de la seguridad ciudadana y policía judicial, y distribuye el 54% de sus acciones en misiones de protección de honra, vida y bienes, y un 46% en funciones de policía judicial. Por su parte, la gendarmería móvil no tiene funciones de policía judicial y se encarga del mantenimiento del orden, vigilancia de puntos sensibles, defensa del territorio y como fuerza de apoyo cuando la gendarmería departamental así lo requiere; esta última representa el 50% de sus misiones. Adicionalmente y transversal a la subdivisión funcional principal, el nivel departamental cuenta con especialidades en investigación, brigadas de vigilancia e intervención, de prevención de delincuencia juvenil, de policía de tráfico, y brigadas de montaña y aéreas, entre otras especializaciones (Beck, Benyon, Morris, Toye, & Willis, 2011).

En cuanto al despliegue territorial, la Gendarmería francesa se divide en tres componentes: nacional, regional y departamental. El nivel nacional cuenta con cinco tipos de fuerzas: intervención, observación/investigación, seguridad/protección, apoyo operativo y formación, algunas de carácter organizacional como la de formación y otras de carácter excepcional como la fuerza de intervención. El nivel regional agrupa las operaciones de los niveles departamentales y cuenta con su respectiva sección de investigación para el combate del crimen organizado y operaciones de alta complejidad. El nivel departamental es la unidad de planeación más pequeña en el territorio, conformada por sus respectivas compañías y brigadas para la atención de delitos corrientes y sus correspondientes unidades de investigación por compañía, para la atención de delitos de alto impacto.

Entre las lecciones para Colombia a retomar para el mediano plazo, es importante rescatar la visión de la prestación del servicio de seguridad de la Gendarmería Francesa en lo que respecta a la división del territorio en tres tipos de espacios: urbano, periurbano y rural. Allí se ha comprendido que existen mayores afinidades en la prestación del servicio para zonas periurbanas y rurales que para zonas urbanas y periurbanas. Esto implicaría en Colombia un entendimiento diferente del servicio de policía, que en la actualidad maneja esquemas similares en ciudades capitales, intermedias y municipios con dinámicas propiamente rurales.

De esta forma, la actual Política de Seguridad Rural de la Policía Nacional, no debería aplicarse exclusivamente en los alrededores de las cabeceras municipales, sino ajustarse para ser implementada en los municipios rurales y periurbanos del país, según el Índice de Ruralidad construido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Especialmente, debería incluir los 338 municipios rurales y 83 municipios semiurbanos, de los 445 municipios que conforman la propuesta con enfoque territorial para el posconflicto contenida en este libro. Particularmente, son municipios que necesitan especial atención en seguridad, a partir de sus

niveles de exclusión económica y territorial, así como la pronunciada ausencia de Estado, la proliferación de economías ilegales y los embates del conflicto armado.

Ahora, la implementación de un modelo de Policía Rural como el de la Gendarmería Francesa va más allá del plano organizacional. Implica emular una tecnología compuesta por hombres, sistemas de comunicación, infraestructura, equipamiento y procedimientos que logran un tiempo de respuesta promedio de 30 minutos, en cualquier parte del territorio y a cualquier hora del día. Si bien el despliegue funcional y territorial de la Gendarmería es similar al de la Policía Nacional de Colombia en el ámbito rural, aún nuestra capacidad medida en número de hombres no es la mejor y todavía persisten las dificultades para la movilización de uniformados a causa de pequeños pero sustantivos detalles, como la falta de provisión plena de combustible.

A manera de cierre, Goudallier citado en Llorente, Ortíz, & Urrutia (2008), hace énfasis en la importancia de aplicar con mayor contundencia el principio de complementariedad entre Policía y Ejército, más que la implementación del modelo francés. Para ello se necesita un mando y control civil que permita un efectivo despliegue coordinado. La heterogeneidad del territorio y sus problemáticas hacen que si bien existan zonas en donde se pueda implementar mecanismos similares a la Gendarmería Nacional, hay entornos tan problemáticos que ameritan el involucramiento regular de las Fuerzas Militares y de Policía, tanto para el combate del crimen organizado como para brindar protección a la fuerzas policiales en el cumplimiento de sus funciones.

2.3. Lecciones de contextos de posconflicto

En el caso de los procesos de transición hacia un escenario de posconflicto, la coyuntura ha implicado siempre transformaciones en la composición de la Fuerza pública. Dichas reformas al sector seguridad y defensa se han llevado en contextos donde la Fuerza pública ha sido gravemente acusada de cometer crímenes de lesa humanidad (Slaby, 2003). Bajo este escenario, las reformas se han concentrado en tres aspectos: control civil, derechos humanos y limitación de las fuerzas a la defensa nacional (Vargas, 2002).

En el caso de El Salvador, el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992, que puso fin a 12 años de guerra civil (1980-1992) entre el Estado y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El acuerdo incluyó 14 secciones de reforma a las Fuerzas Militares que incluía temas de doctrina, sistema educativo, purga de oficiales, reducción de tropas, mecanismos contra la impunidad militar, inteligencia, batallones de respuesta rápida, paramilitarismo, control civil, reclutamiento, verificación internacional, entre otros puntos (Schultze-Kraft, 2012).

La multiplicidad de temas incorporados en la agenda se explica por la baja legitimidad de la Fuerza pública (Delgado, 2015). Esto se tradujo en una reducción de tropas y oficiales, entre 1992 y 1993, en un 50% y 17%, respectivamente. Por lo tanto, se produjo el desmonte de tres cuerpos de seguridad como lo fue la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional, así como el desmonte de 5 batallones de respuesta rápida, 22 batallones de infantería, la dirección de

inteligencia, entre otros cuerpos armados. En materia fiscal, esto produjo una reducción presupuestal entre 1992 y 1998 que pasó del 13,7% del PIB a 5,48% del PIB (García, 2014). No obstante, los últimos gobiernos han ido paulatinamente revirtiendo la tendencia como respuesta a la criminalidad urbana causada por el fenómeno de las pandillas, maras y crimen organizado, razón por la que se han creado batallones de reacción inmediata por parte del Ejército para controlar la violencia derivada de estos fenómenos.

En el caso del proceso de negociación de Guatemala, corresponde a un conflicto de 36 años (1960-1996) entre el Estado y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca que termina en 1996 con la firma del acuerdo de paz. En lo que corresponde a las Fuerzas Militares se señala el compromiso de reorganizar el despliegue de las fuerzas en el territorio en función de la defensa nacional, protección de fronteras terrestres, fluviales y espacio aéreo, así como el compromiso de reducir en un año el 33% de los efectivos del Ejército. Esto dio como resultado que entre 1996 a 1997 la fuerza de Guatemala pasara de 46.900 a 31.270 (García, 2014). A su vez, en el 2004, el gobierno de Oscar Berger redujo el gasto militar en más del 50% de lo pactado en los acuerdos de paz, llevándolo a 0,44% del PIB (Arévalo, 2008).

No obstante, la victoria en la depuración de la Fuerza pública, en la desmilitarización de la Policía Nacional en la recomposición del gasto, no se reflejó en un mejoramiento de la seguridad del país. Según Dammert & Álvarez (2008), el país se convirtió en un territorio con altos niveles de criminalidad, con un mercado de armas ilegales en expansión y un gran número de desmovilizados sin empleo. Lo que esto refleja es una mala planificación de los escenarios de riesgo y los correspondientes esquemas de seguridad para afrontar la transición hacia posconflicto. En la actualidad, la respuesta del Estado se ha transformado en la utilización de las Fuerzas Militares para el patrullaje y combate del crimen. Este esquema bien podría responder a una falta de fortalecimiento de la Policía Nacional o que de manera innegable cierta criminalidad organizada debe enfrentarse con esquemas mixtos entre Ejército y Policía.

No obstante, en el caso del conflicto interno Irlandés, si bien después del cese al fuego con el IRA en 1997 el número de uniformados de las fuerzas armadas se ha reducido a 8.000 hombres, la Policía se fortaleció. En la actualidad es capaz de encargarse de la seguridad interna del país, mientras que el Ejército funciona como apoyo frente a eventuales requerimientos de la Policía (Llorente, Ortíz, & Urrutia, 2008). Lo que evidencian ambas situaciones, es que no existe una regla general en la participación de las Fuerzas Militares en los problemas de seguridad interna y que sin duda alguna, esto dependerá de la complejidad de las amenazas a ser enfrentadas.

A manera de síntesis, la Tabla 1 presenta el número de combatientes desmovilizados tanto en Guatemala y El Salvador. La descripción incluye el caso de Nicaragua, que si bien no llevó a cabo un proceso de paz propiamente dicho, es importante reseñarlo puesto que los tres casos reflejan el fuerte proceso de reestructuración de las fuerzas, frente al número de guerrilleros desmovilizados. La tabla indica que cerca del 90% de combatientes desmovilizados pertenecían a

la Fuerza pública o paramilitares, lo que un mal manejo del proceso pudo significar 420.746 desocupados (Wielandt, 2005).

Tabla 1. Combatientes desmovilizados en países centroamericanos en situación de posconflicto. 1990-1997

Combatientes desmovilizados	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Total
Soldados	14.000	24.500	72.726	111.226
Guerrilleros/contras	500	12.362	19.000	31.862
PAC's ^(a) /paramilitares	279.421	30.000	0	309.421
Total	293.421	66.862	91.726	452.509

Fuente: Wielandt, 2005.

Nota: (a) Patrulla de Autodefensa Civil, Guatemala.

Por lo tanto, si bien para el proceso colombiano es razonable pensar en una reducción de las Fuerzas Militares, no se puede llevar a cabo de una manera tan abrupta como sucedió en Centroamérica. Esto con el fin de minimizar los riesgos de incorporación de no desvinculados a grupos criminales, así como para tener fuerza de respuesta frente a un eventual crecimiento de las BACRIM. (DNP, 2013)

En ese sentido, la experiencia de Sudáfrica, con la fuerza cuasi-militar rural conocida como los Comandos, enseña que el proceso de reacomodamiento de ciertos sectores de la Fuerza pública es lento y que bajo un cese de hostilidades el proceso de incorporación puede servir como un factor integrador del Estado con la población (Llorente, Ortiz, & Urrutia, 2008). Sin embargo, los matices del proceso sudafricano radican en que si bien, a partir de 1996, incorporaron una considerable población negra de tiempo parcial en una fuerza eminentemente blanca, generando empleo y, por lo tanto, ingresos para las familias, su función social pudo desdibujar tanto el talente virtuoso de la autoridad como el cumplimiento efectivo de tareas centrales.

La experiencia del Congo y Afganistán dejan la importante lección de realizar un efectivo control de fronteras en escenarios de estabilización y posconflicto. En el caso de la República Democrática del Congo, la resolución del conflicto tuvo lugar en los centros de poder del país, sin tomar las precauciones necesarias en los territorios de frontera, a tal punto que en las zonas colindantes con Uganda y Ruanda no fueron respetados los acuerdos y las fuerzas irregulares fortalecieron allí su teatro de operaciones. Adicionalmente, estos territorios les brindó espacios para realizar actividades ilegales como el cobro a la movilidad en pasos fronterizos, la explotación ilegal de diamantes, petróleo, cobalto y coltán, y el cobro de extorsiones por su explotación y comercialización.

En el caso de Afganistán, la presión militar hizo que los grupos talibanes se replegaran hacia la frontera sur con Pakistán, aprovechando más de 340 pasos ilegales desplegados en toda la zona montañosa de la región y desde la cual sostienen una importante actividad de contrabando

(Cabrera, 2011) Entre otras, según Cabrera (2011), la situación evidencia que el poderío militar no asegura por si solo un efectivo monopolio de la fuerza, por lo que necesita de la formulación y ejecución de políticas con enfoque territorial que hagan eficaz la provisión de seguridad y orden, con un énfasis especial en territorios propicios para actividades ilegales que sostengan sus operaciones.

En definitiva, el contexto internacional ha evidenciado la relevancia del trabajo de la Fuerza pública en las fronteras como estrategia para afrontar los nuevos escenarios de amenaza. A su vez, definió pautas para pensar en un mejoramiento de la prestación de los servicios de seguridad pública, a partir de una mejor regionalización y análisis del territorio. También mostró que una recomposición brusca de las Fuerzas Militares no necesariamente es el mejor camino de cara a enfrentar escenarios de estabilización y posconflicto. A su vez, evidenció que la virtuosidad de las Fuerzas Militares y de Policía se debe mantener por sobre todas las cosas, para evitar el uso excesivo e indebido de la fuerza y una deslegitimación innecesaria. En este sentido, es muy importante, en la medida de las amenazas, mantener separadas las funciones militares y policiales.

A continuación, se estudiará la evolución y estado actual de la Fuerza pública con el fin de explorar sus desafíos y oportunidades de cara a un posible escenario de estabilización y posconflicto. Esto se articulará con un análisis prospectivo de las amenazas a la seguridad.

III. El contexto actual de la fuerza pública: crecimiento de las fuerzas en función de la contrainsurgencia y la lucha contra las drogas ilícitas

3.1. El hoy de la Fuerza pública colombiana

Es innegable que tenemos un cuerpo militar importante y una Policía estándar en cuanto a su tamaño. A nivel regional, Colombia es el tercer país en todos los indicadores construidos para la medición del tamaño de la Fuerzas Militares, tanto en número total de efectivos. Esto aplica tanto en número total de efectivos, militares por 100.000 habitantes, y kilómetros por militar, así como en el presupuesto total del sector Defensa Nacional como porcentaje del PIB y presupuesto per cápita (ver Tabla 2). Nuestra Fuerzas Militares tiene un tamaño cuatro veces mayor por kilómetro cuadrado que las Fuerzas Militares del Perú, país que cuenta con problemas similares en materia de cultivos ilícitos; y seis veces más grande que Brasil, país que cuenta con una vasta zona de fronteras porosas en el Amazonas brasileño.

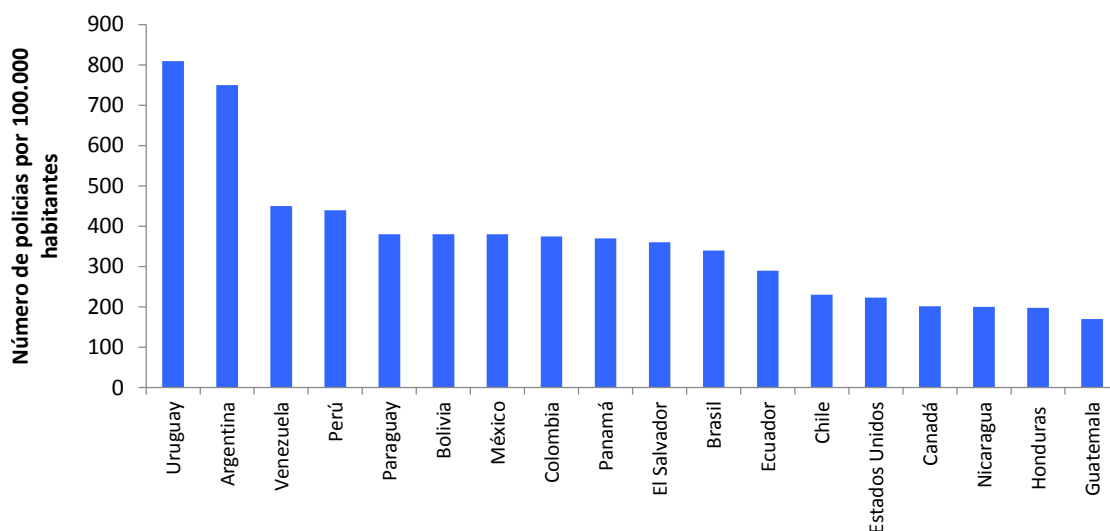
Tabla 2. Indicadores regionales sobre el tamaño de las Fuerzas Militares

País	Generalidades		Pie de fuerza			Presupuesto		
	Población	Extensión territorial (Km ²)	Efectivos fuerzas militares	km ² por militar	Militar. por 100.000 hab.	Presupuesto defensa (Dólares)	% del PIB	Presupuesto per cápita
Brasil	201.497.000	8.514.880	339.973	25	169	31.629.440.741	1,43	157
México	120.607.000	1.964.380	265.812	7	220	7.299.439.730	0,57	61
Colombia	49.007.000	1.141.750	268.160	4	547	8.416.388.574	2,17	172
Venezuela	30.831.000	912.050	194.744	5	632	5.567.795.086	1,63	181
Perú	30.647.000	1.285.220	78.296	16	255	2.819.591.821	1,30	92
Argentina	41.775.000	2.780.400	77.066	36	184	4.219.130.969	1,04	101
Chile	17.748.000	756.100	59.031	13	333	5.511.299.093	2,09	311
Rep. Domin.	10.616.000	48.670	56.022	1	528	352.297.867	0,66	33
Ecuador	16.020.000	256.370	40.242	6	251	2.773.004.221	2,74	173
Bolivia	10.598.000	1.098.580	34.078	32	322	490.559.378	1,46	46
Uruguay	3.418.000	176.220	22.563	8	660	650.718.647	1,12	190
El Salvador	6.365.000	21.040	24.799	1	390	149.455.885	0,59	23
Guatemala	15.790.000	108.890	22.326	5	141	257.962.025	0,44	16
Honduras	8.228.000	112.490	15.550	7	189	252.646.424	1,29	31
Paraguay	6.888.000	406.750	14.284	28	207	440.752.612	1,49	64
Nicaragua	6.152.000	130.370	10.358	13	168	82.888.593	0,69	13
Cuba	11.287.000	109.890	-	-	-	299.345.833	3,38	27

Fuente: Acero, 2015, y Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Flores, 2012), 2014.

En materia policial, si bien no hay un tamaño estándar en cuanto a su pie de fuerza, el país cuenta con un tamaño policial similar al de países como Paraguay, Bolivia, México, Panamá, el Salvador y Brasil, cercano a 380 uniformados por cada 100.000 habitantes. Su tamaño está por encima de países con altos niveles de conflictividad como Honduras y Guatemala, y por debajo de países como Perú y Venezuela, los cuales sobrepasan los 400 policías por 100.000 habitantes. No obstante, el primero presenta una tasa de homicidios de 9,7 por cien mil habitantes, mientras que la tasa de Venezuela es de 53,7 por cien mil habitantes (UNODC, 2013a). De otra parte, los países de la región con mayor número de policías son Uruguay y Argentina con un promedio de 800 policías por 100.000 habitantes (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Personal policial por cada 100.000 habitantes en países de América Latina⁵



Fuente: CAF, 2014.

En la actualidad, la Fuerza pública se encuentra adscrita al Sector Defensa Nacional. El sector incluye el Ministerio de Defensa y el sector descentralizado, el cual comprende empresas industriales, comerciales y sociedades mixtas del sector, así como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. El Ministerio de Defensa tiene dos grandes componentes: un sector civil encargado de la planeación, presupuestar y direccionamiento de las políticas de Defensa y Seguridad, y lo correspondiente al ámbito de la Fuerza pública, compuesto por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares; dentro de estas últimas se encuentra el Ejército, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Comando General.

⁵Los datos se refieren al total de agentes policiales, en funciones no administrativas, de todas las agencias policiales de cada país (fuerzas de seguridad o preventivas, cuerpos de investigación y fuerzas especiales). En el caso de Venezuela, el total incluye a la Guardia Nacional Bolivariana, cuya principal misión es el mantenimiento del orden interno. Países y años: Argentina, 2007; Bolivia, 2010; Brasil, 2011; Chile, 2011; Colombia, 2012; Ecuador, 2008; El Salvador, 2011; Estados Unidos, 2011; Guatemala, 2011; Honduras, 2011; México, 2009; Nicaragua, 2011; Panamá, 2011; Paraguay, 2008; Perú, 2012; Uruguay, 2008 y Venezuela, 2010.

Las funciones constitucionales de las Fuerzas Militares, establecidas en el artículo 217 de la Constitución de 1991 le ordenan defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio así como el orden constitucional. A la Policía Nacional le asigna el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de derechos y libertades públicas y para que los habitantes convivan en paz (artículo 218).

En cuanto a su composición (según información del Ministerio de Defensa a 2015), en 25 años, la Fuerza pública pasó de tener 182.731 miembros (para un total de 189.324 miembros si se suman los alumnos en formación) a ser una fuerza 2,5 veces más grande en 2015. En la actualidad, cuenta con 455.214 hombres entre profesionales, hombres que prestan su servicio militar y personal civil (para un total de 471.755 si se suma el personal civil del Ministerio de Defensa y los alumnos en escuela de formación), de los cuales el 61% corresponde a las Fuerzas Militares y 39% a la Policía Nacional (ver Tabla 3).

De otra parte, del total de la Fuerza pública, el 65%, que equivale a 295.137 hombres, es pie de fuerza profesional, con una distribución equitativa entre Fuerzas Militares y Policía Nacional. Por su parte, el 32% (145.894 hombres) está compuesto por uniformados que prestan su servicio militar obligatorio. De estos, el 82% lo hacen para las Fuerzas Militares como soldados regulares o soldados campesinos, mientras que el 18% restante lo hace para la Policía Nacional, ya sea como auxiliar bachiller o auxiliar de policía regular, con una participación del 45% y 55%, respectivamente.

Tabla 3. Composición de la Fuerza pública en 2015, según rango y profesionalización

Fuerza pública en 2015 (471.022)⁶			
Fuerzas Militares (284.640)		Policía Nacional (186.382)	
Profesionales (295.137)			
Oficial	14.912	Oficial	7.151
Suboficial	46.329	Suboficial	332
Soldado Profesional	86.479	Nivel ejecutivo	137.976
		Agente	1.958
Total	147.720	Total	147.417
Servicio militar (145.894)			
Soldado Regular	87.315	Auxiliar Regular	13.974
Soldador Campesino	33.008	Auxiliar Bachiller	11.597
Total	120.323	Total	25.571
Cuerpo civil (14.183)			
Total civiles	9.942	Total civiles	4.241

⁶ El número asciende a 471.755 al sumarle los 733 miembros que componen el personal civil adscrito directamente al Ministerio de Defensa.

Fuerza pública en 2015 (471.022)⁶			
Fuerzas Militares (284.640)		Policía Nacional (186.382)	
Alumnos en escuelas de formación (15.808)			
Total alumno	6.655	Total alumno	9.153

Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

La Fuerza con mayor número de hombres es el Ejército Nacional, con un total de 232.371 uniformados (más 4.406 civiles), de los cuales el 79% son soldados, y entre estos, el 43% son soldados profesionales. A nivel funcional, la Tabla 4 muestra la composición de los uniformados del Ejército Nacional, según las unidades a las cuales pertenecen. Se destaca que las unidades que involucran el mayor número de uniformados son, infantería (21,7%), seguido de unidades de combate terrestre y contraguerrilla (16,4%), unidades de apoyo de servicios de combate (8,9%) y batallones de ingenieros (8,8%).

Tabla 4. Composición del Ejército Nacional en 2015, según unidades

Unidades	Porcentaje (%)
Infantería	21,7
Combate terrestre y contraguerrilla	16,4
Apoyo	8,9
Ingenieros	8,8
Protección infraestructura energética y vial	7,5
Personal en escuelas y actividades de formación	6,3
Artillería	5,5
Caballería	4,3
Policía Militar	3,8
Alta Montaña	3,5
Funcionamiento general	2,2
Selva	2,1
Fuerzas especiales	1,3
Inteligencia	1,2
Otros ^(a)	6,5

Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

Nota: (a) Entre los otros se destaca: 0,7% narcotráfico, 0,6% Grupos Antisecuestro y Antiextorsión (Gaula); 0,4% brigadas móviles, 0,2% desminado y 0,1% en operaciones de paz en el SINAI.

En cuanto a la Policía Nacional, la Tabla 5 presenta la distribución de uniformados según el tipo de unidad a la que están inscritos. El hecho más destacado es la pertenencia del 74,8% del pie de fuerza a las regionales de policía que operan en todo el territorio nacional y que están adscritas a la Dirección de Seguridad Ciudadana.

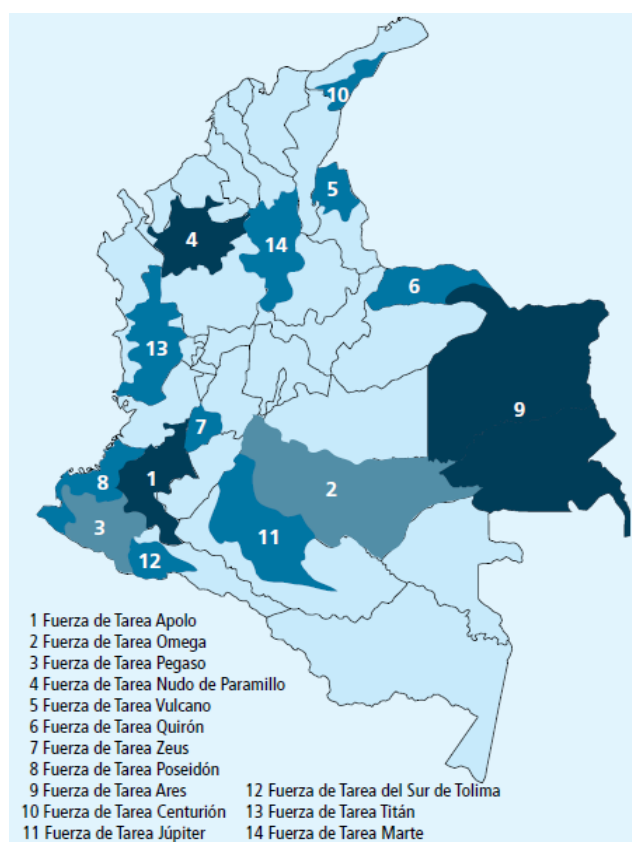
Tabla 5. Composición de la Policía Nacional, según unidades. 2015

Unidades de policía	Porcentaje (%)
Regionales de policía	74,8
Personal en escuelas y actividades de formación	10,4
Dirección de Antinarcótics	3,6
Funcionamiento general	2,9
Dirección de Seguridad Ciudadana	1,9
Dirección de Protección y Servicios Especiales	1,9
Dirección de Carabineros y Seguridad Rural	1,7
Dirección de Investigación Criminal e Interpol	1,3
Dirección de Inteligencia Policial	0,9
Dirección Antisecuestro y Extorsión	0,3
Policía Fiscal y Aduanera	0,2
Dirección de Tránsito	0,2

Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

Es importante destacar que, adicional al despliegue de las Fuerza militares en Divisiones, Brigadas y Batallones, las fuerzas cuenta con una modalidad de despliegue militar móvil que corresponde a las fuerzas de tarea. Estas tienen tres tipologías: i) fuerzas de tarea que despliegan unidades del Ejército Nacional, como es el caso de la Fuerza de Tarea Vulcano, la cual está al mando de la Segunda División; ii) fuerzas de tarea que involucran dos o más fuerzas, con mando en el Ejército Nacional, como sucede con la Fuerza de Tarea Conjunta Omega; y ii) fuerzas conjuntas, pero donde el mando le corresponde o a la Armada Nacional o a la Fuerza Aérea, como es el caso de la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Narcotráfico Ares. En la actualidad, Colombia cuenta con catorce fuerzas de tarea desplegadas en todo el territorio, a la cual se le suma la recién creada Fuerza de Tarea Conjunta Neptuno al mando de la Armada Nacional (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Despliegue territorial de las fuerzas de tarea. 2014



Fuente: RESDAL, 2014.

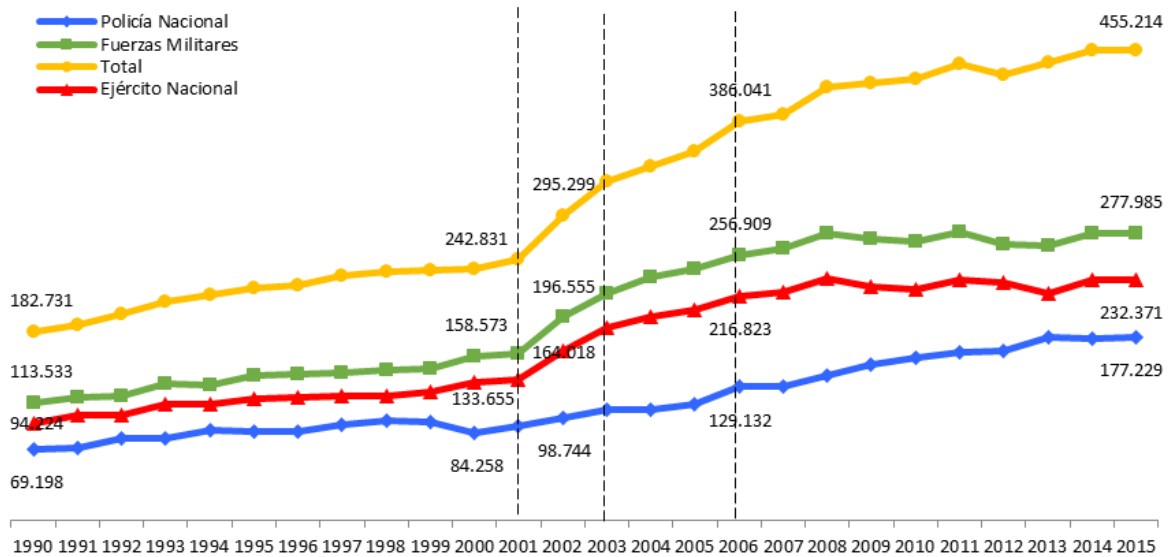
3.2. Evolución de la Fuerza pública en los últimos 25 años

En el transcurso de los últimos 25 años, el crecimiento de la Fuerza pública se puede dividir en tres momentos y un momento de transición: i) periodo comprendido entre 1990 y 2000, caracterizado por un crecimiento casi nulo de la Fuerza pública vía profesionalización; ii) 2001 se caracteriza como un año de transición entre la década de los noventa y el segundo momento de las fuerzas; iii) este último va de 2002 a 2006 y tiene como factor desencadenante el Plan Colombia, con el cual sobrevino la mayor expansión de la Fuerza pública y profesionalización de las Fuerzas Militares 2002-2006, y el inicio de un crecimiento sostenido de la Policía Nacional que se mantiene hasta el 2013; y iv) el tercer momento corresponde al periodo 2007-2014, caracterizado por una mayor tasa de crecimiento de la Policía Nacional, tanto de manera general, como de su pie de fuerza de oficiales y del nivel ejecutivo, por encima del incremento de las Fuerzas Militares, las cuales estabilizan su tamaño.

Los gráficos 3 a 6 describen el crecimiento del pie de fuerza por tipo de fuerza (Gráfico 3), el comportamiento del personal profesional (Gráfico 4), la distribución de soldados profesionales y

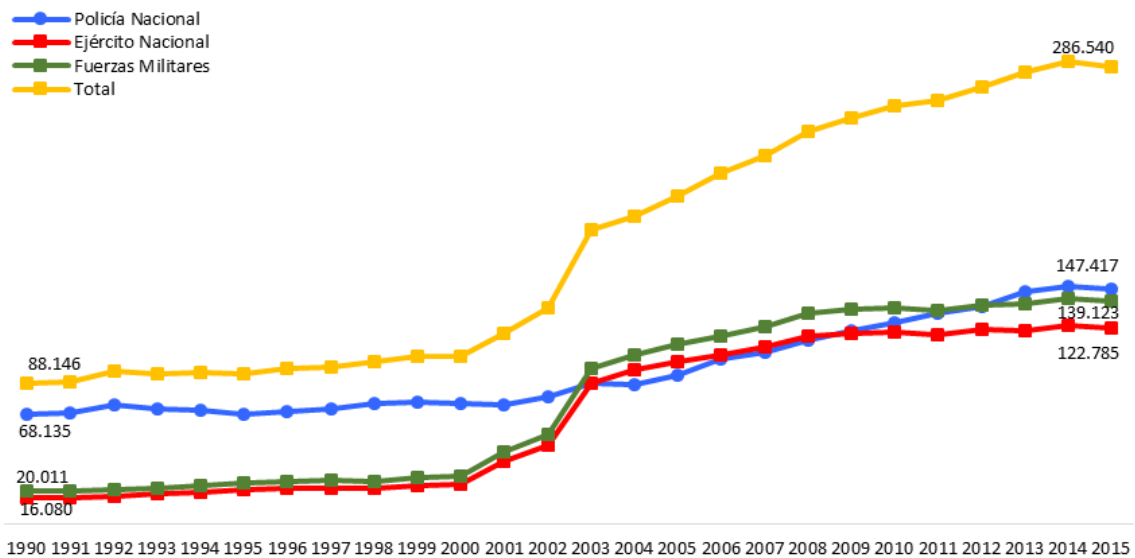
no profesionales de la Fuerzas Militares (Gráfico 5) y la evolución de los auxiliares regulares y bachilleres de la Policía Nacional (Gráfico 6).

Gráfico 3. Evolución del pie de fuerzas de la Fuerza pública. 1990-2015



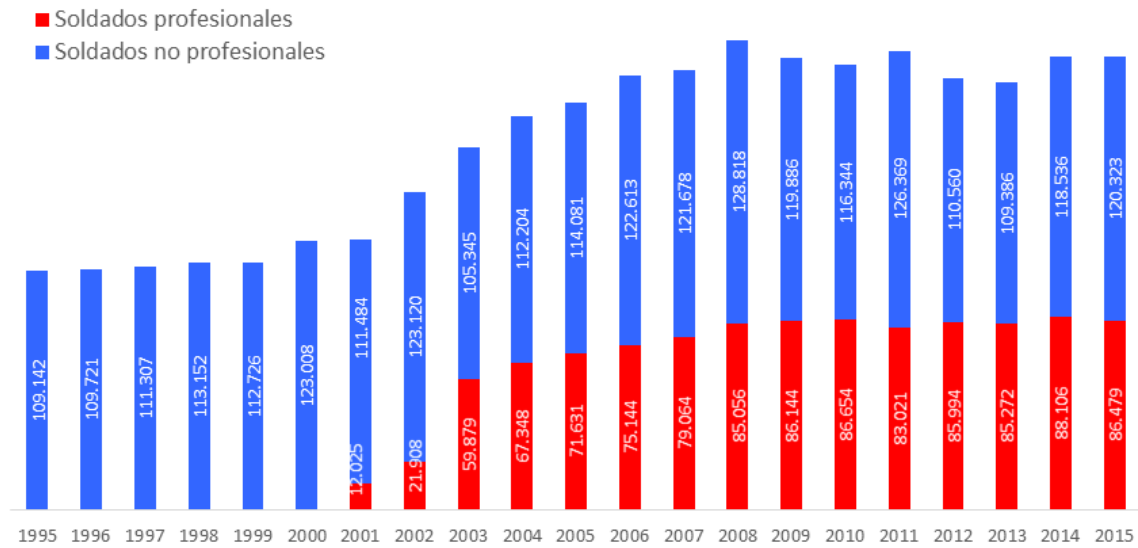
Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

Gráfico 4. Crecimiento del pie de fuerzas de profesionales de la Fuerza pública. 1990-2015



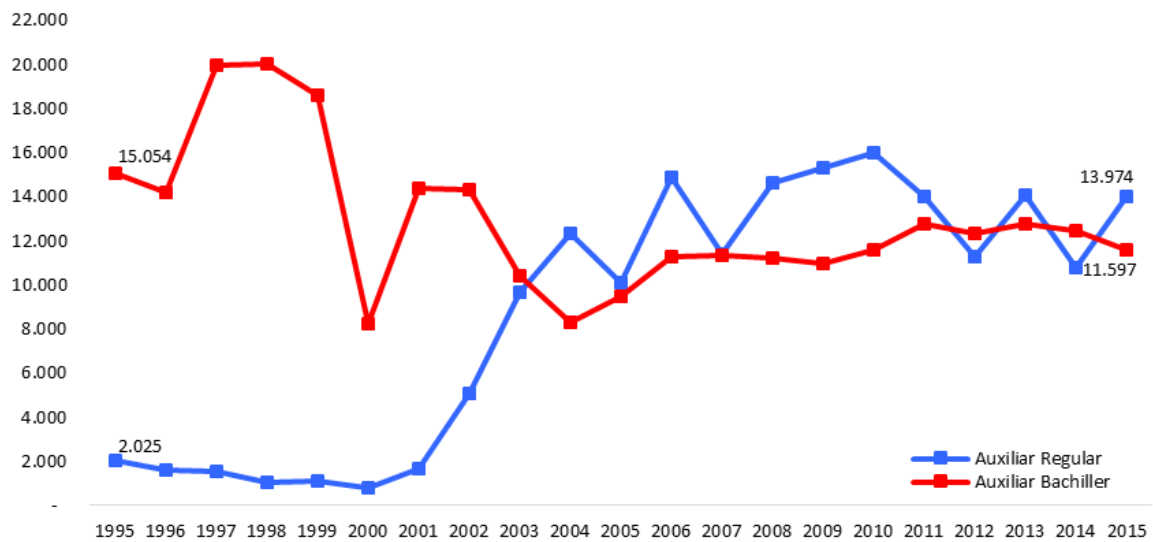
Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

Gráfico 5. Distribución de soldados profesionales y no profesionales FF.MM. 1990-2015



Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

Gráfico 6. Comportamiento del número de auxiliarse regulares y bachilleres de la Policía Nacional. 1990-2015



Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

El primer momento de estudio del comportamiento del tamaño en hombres de la Fuerza pública corresponde al periodo 1990-2000, donde se destaca una tendencia moderada de crecimiento por

parte de la Fuerza pública con un incremento anual promedio de 6.000 hombres y un aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional explicado en un gran porcentaje por la inclusión de la figura de los auxiliares bachilleres, adicional a la figura del auxiliar regular policial el cual no presentó grandes variaciones hasta el 2001.

Esto fue lo que se evidenció en el gobierno del presidente Gaviria (1991-1994), donde la Fuerza pública presentó un crecimiento de personal del 19%, con un aumento del 15% para las Fuerzas Militares y un 26% para la Policía Nacional. No obstante, el crecimiento de este último se explica por la entrada de la figura de auxiliares bachilleres en 1992, lo cual representó un total de 14.000 nuevos hombres para la Policía. Si se le resta este valor al pie de fuerza, su crecimiento cae del 26% a 6%, lo cual contrasta con la mayor preponderancia que el gobierno Gaviria le dio a la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico.

Durante la administración del gobierno del presidente Samper (1995-1998), el crecimiento se redujo al 11%, casi a la mitad respecto al gobierno anterior, con un crecimiento total del 11% para las Fuerzas Militares y un 10% para la Policía Nacional. No obstante, al eliminar el crecimiento en hombres de los auxiliares bachilleres, el crecimiento de la Fuerza pública llega a un 9%, y a un 4% para la Policía Nacional. A nivel de unidades operacionales, entre 1995 y 1996 fueron constituidos los grupos Gaula de la Policía y el Ejército, contra el secuestro y la extorsión.

El segundo momento corresponde a los efectos de la entrada en vigencia del Plan Colombia y la modernización de las capacidades militares para la guerra irregular, que entre 2002 y 2006 produjo el mayor crecimiento de la Fuerza pública en toda su historia. Su crecimiento tuvo un énfasis particular en el aumento de las Fuerzas Militares, a partir de una mayor injerencia en la lucha antidrogas y la búsqueda de una derrota militar de las FARC, bajo epítetos como grupo narcoterrorista. Bajo este contexto, si bien a la Fuerza pública le tomó una década aumentar su pie de fuerza en 75.000 hombres entre 1991 y 2001, entre 2002 y 2003, el aumento llegó rápidamente a los 75.000 hombres, apoyado en un crecimiento de soldados cercano a los 41.700 uniformados, y con una importante profesionalización de las Fuerzas Militares pasando de 29.960 profesionales en el 2000 a 96.873 en el 2003⁷.

En el gobierno Pastrana (1999-2002), las fuerzas aumentaron su tamaño en 54.000 miembros y se creó, entre otras unidades operacionales, la Fuerza de Despliegue Rápido-FUDRA (1999) y la Brigada Antinarcóticos del Ejército Nacional (2000) para operaciones en el departamento del Putumayo. Adicionalmente, el incremento en el pie de fuerza incluyó un aumento en la profesionalización de los soldados, con la eliminación de los soldados voluntarios (eliminados completamente para el 2003) y la inclusión en el 2001 de la figura de los soldados profesionales, con lo cual en 2003, el Ejército Nacional logró un mayor número de profesionales en sus fuerzas que la Policía Nacional, lo cual se mantendría hasta 2009.

⁷ El número de profesionales de las Fuerzas Militares se calculó restando del total de uniformados los soldados regulares, campesinos y voluntarios.

En el caso de la Policía Nacional, el gobierno consiguió un aumento moderado del 3% del tamaño de la fuerza, el cual se explica a partir de un decrecimiento del número de auxiliares bachilleres. No obstante, al restarle estas cifras, la variación en el número de profesionales de la Policía Nacional presenta un crecimiento del 11%.

Ahora, el gobierno que produjo el mayor crecimiento de la Fuerza pública en los últimos 25 años fue el primer cuatrienio del presidente Uribe (2003-2006), ya que la fuerza creció en un total de 90.742 hombres, lo que representó un crecimiento del 31% del total de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, respecto al número de uniformados con el que inició su mandato. En el caso particular de la Policía Nacional, el pie de fuerza profesional aumentó en 23.633 hombres, con una disminución de 3.034 auxiliares bachilleres y el aumento de 9.789 auxiliares de policía regulares.

Es en este escenario donde se crea la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR) de la Policía Nacional con la misión central de brindar seguridad ciudadana en el ámbito rural. A su interior se crean los dispositivos móviles denominados Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR), como unidades tácticas para la realización de operaciones especiales en el escenario rural. Por otro lado, se crea el Programa de Departamentos y Municipios Seguros (DMS), con el fin de apoyar a los municipios en la formulación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) en cada municipio y departamento.

Entre los cambios más sustanciales de las Fuerzas Militares, en el 2003 se crea los Soldados de mi pueblo o soldados campesinos, los cuales prestan su servicio militar en sus territorios de procedencia y que representaron un total de 29.632 nuevos hombres para el 2006. Adicionalmente, el proceso de profesionalización de las Fuerzas Militares iniciado en el gobierno de Pastrana se profundiza en el primer gobierno Uribe, pasando de 21.908 soldados profesionales y 33.024 soldados voluntarios en 2002 a 75.144 soldados profesionales en 2006, lo que equivale un aumento neto cercano a los 20.000 hombres.

Sumado a ello, se inició el proceso de desdoblamiento del Ejército Nacional, por lo que se crearon dos nuevas divisiones: la Sexta División en diciembre de 2002, para la zona sur del país, en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo y la Séptima división en 2005, con jurisdicción en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre y Chocó. Posteriormente, en 2009, se crearía la Octava División, para el oriente del país, en los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Vichada y cinco municipios de Boyacá. Adicionalmente, se crearon 60 batallones de contraguerrilla, 9 batallones de apoyo, 6 de alta montaña, entre otros (Schultze-Kraft, 2012).

Un tercer proceso que inicia con la posesión del presidente Uribe es la implementación de comandos conjuntos, los cuales tienen la característica de agrupar inteligencia y poder terrestre, marítimo y aéreo bajo un mando único, por lo general del Ejército. Es así como por medio de la Disposición 060 de 2003, el Comando General de las Fuerzas Militares crea la Fuerza de Tarea Conjunta Omega (FUTCO) con el objetivo específico de debilitar el Bloque Oriental de las FARC. Esta inicia operaciones en 2004 como la primera unidad operativa conjunta de carácter transitorio

de importantes dimensiones comparada con una división del Ejército. A la Fuerza Omega le fue asignada la FUDRA creada por Pastrana, y con el tiempo se siguió fortaleciendo con la asignación de múltiples brigadas móviles adicionales (Flores, 2012).

De otra parte, en diciembre de 2004, por medio de la Directiva Operacional 26048 del Comando General de las Fuerzas Militares, se crea el Comando Conjunto No. 1 Caribe. Es comando se constituye como la primera unidad conjunta con jurisdicción territorial definida y permanente, con fuerza de combate aéreo, naval y terrestre de 50.000 hombres al servicio de los departamentos de Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Chocó, y San Andrés y Providencia (Herrera, 2009).

Continuando con el análisis de la evolución del tamaño de la Fuerza pública, un tercer momento de su expansión hace relación al periodo 2007 y 2014. A diferencia de lo ocurrido en los gobiernos anteriores, tanto en el segundo gobierno de Uribe (2007-2010), como en el primero de Santos (2011-2014), se presenta un mayor aumento de los miembros de la Policía Nacional respecto a los miembros de las Fuerzas Militares. En este sentido, se presenta un incremento de 28.000 y 19.000 hombres en los gobiernos Uribe II y Santos I, respectivamente, y de 13.000 y 8.500 hombres para las Fuerzas Militares, en los mismos periodos de gobierno, respectivamente.

Es importante evidenciar que el aumento del cuerpo de policía se dio por vía del aumento del nivel ejecutivo, sin incrementos sustanciales ni de auxiliares bachilleres ni auxiliares regulares. En particular, el nivel oficial y el nivel ejecutivo crecieron en los dos gobiernos un total de 50.295 uniformados, un 44% más del crecimiento presentado entre 1990 y 2006. Este crecimiento se da en el marco de la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el 2011, la formulación de la Política para la Consolidación del Servicio de Policía Rural en el 2010 y la implementación del Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, según la Directiva 003 del 2013.

Ahora, con un pie de Fuerza militar que se logró estabilizar alrededor de los 268.000 uniformados, 206.000 soldados y 147.000 profesionales, se continuó con la creación de nuevas fuerzas de tarea conjunta para los departamentos de la Guajira, Catatumbo, Norte del Cauca, Nariño, sur del Tolima, Huila, nordeste de Antioquia, Arauca, Caquetá y Vichada (WOLA⁸, 2012). De las 15 fuerzas conjuntas existente al 2015, llama la atención la Fuerza de Tarea Conjunta Nudo de Paramillo creada en 2009, asociada a la Séptima División del Ejército, apostada en una zona de consolidación territorial como es el Nudo de Paramillo.

También es importante resaltar la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Narcotráfico Ares (activa en 2012), la cual es una de las primeras fuerza de este tipo dirigida por un comandante que está adscrito a una fuerza diferente al Ejército Nacional, en este caso, a la Fuerza Aérea de Colombia. Otro elemento a resaltar en este periodo es la creación en el 2008 de la

⁸ *Washington Office on Latin America*, en español Oficina de Washington en América Latina.

Jefatura de Operaciones Especiales (JOES) con el fin de incrementar la capacidad de inteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía (Schultze-Kraft, 2012).

Composición del gasto

En este contexto de guerra, el presupuesto del sector Defensa Nacional ha aumentado 0.4 puntos como porcentaje del PIB entre 2000 y 2014. Ha pasado de 3,2% del PIB al 3,6% del PIB, con un promedio de crecimiento real anual de los gastos de funcionamiento e inversión de 5,4% y 15,6%, respectivamente (ver gráficos 7 a 10). Los dos gobiernos del presidente Uribe son los momentos que han presentado mayores incrementos del presupuesto, con un pico del 14% en el 2008 correspondiente a un importante aumento en nueva inversión proveniente de la Fuerza Aérea y la Policía Nacional (DNP, 2013).

En cuanto a la distribución del gasto, su estructura ha sido muy estable, con un promedio histórico compuesto por 10% en inversión y 90% en funcionamiento, lo que evidencia esfuerzos simétricos por aumentar el pie de fuerza así como la infraestructura y equipos para el servicio. En materia de funcionamiento, la mayor proporción corresponde a los gastos de personal con una participación promedio del 46%, seguido por el gasto en pensiones con un 20% y 19% en gastos operacionales; mientras que el gasto en salud de las fuerzas alcanza un promedio anual del 6%.

En cuanto a la distribución por fuerza, todas las fuerzas han incurrido en crecientes gastos de funcionamiento. Llama la atención que dicho gasto real entre la Policía Nacional y el Ejército Nacional es casi el mismo. Esto indica que ambas fuerzas se han fortalecido de forma proporcional y que si bien corresponde a un mayor número de uniformados para el Ejército, en materia presupuestal, la incorporación policial representa mayores gastos individuales promedio respecto a la incorporación militar.

Gráficos 7-10. Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) 2000-2015

Gráfico 7. GDS como % del PIB-base 2005

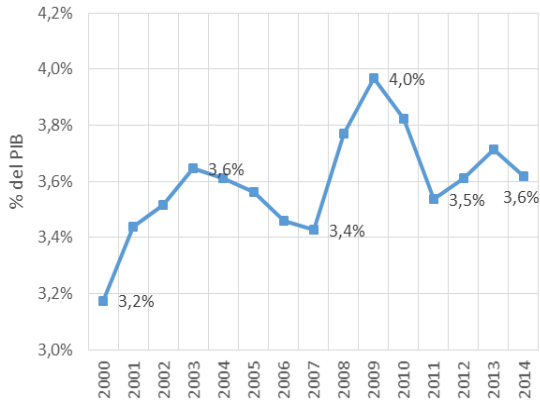


Gráfico 8. GDS como % del PIB-base 2005

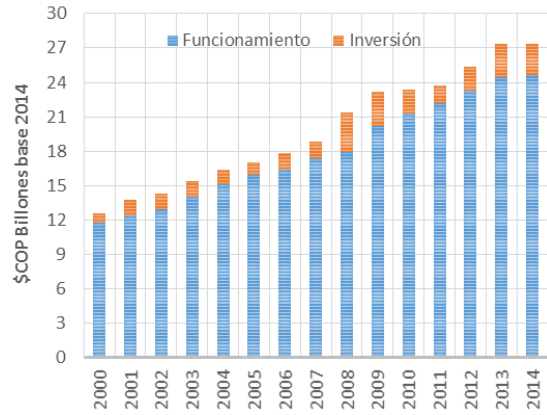


Gráfico 9. Gastos funcionamiento Fuerza pública, por tipo de gasto

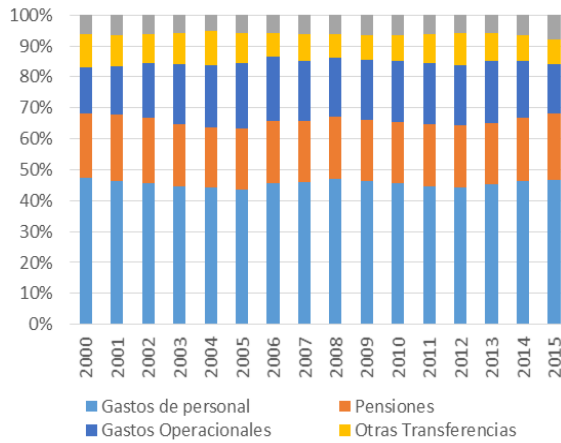
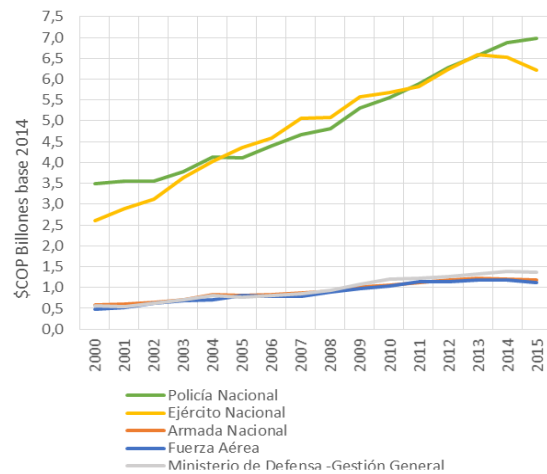


Gráfico 10. Gastos funcionamiento por tipo de fuerza. Billones de pesos 2014



Fuente: Cálculos propios con información de DNP, 2014 y Ministerio de Defensa, 2015.

3.3. Análisis de oportunidades a partir de la evolución de la Fuerza pública

A manera de desenlace, a partir del análisis devenir de la Fuerza pública en cuanto a su composición interna sobre el número de hombres y gasto público, es importante rescatar para las transformaciones de mediano plazo, los comandos conjuntos y los auxiliares de policía. De cara al análisis de la recomposición de las fuerzas en el marco de un posible escenario de estabilización y posconflicto, estas figuras pueden ser importantes tanto para el enfrentamiento articulado entre las diferentes fuerzas para la lucha contra el crimen organizado, como para reforzar la presencia institucional en escenarios rurales, con un esquema más civil que militar.

En términos generales, los comandos conjuntos surgen como una necesidad de agrupar la fuerza aérea, marítima y terrestre para desarrollar operaciones efectivas, en aras de un uso más eficiente de los recursos disponibles y la capacidad de fuego conjunto. Esto implica, cooperación tanto en los niveles de toma de decisiones como en el nivel táctico y operacional. Esta cooperación puede darse de diversas formas según la existencia de mando común, su transitoriedad y jurisdicción territorial.

El primer nivel y más básico es el desarrollo de operaciones conjuntas donde al grado de colaboración no implica un mando unificado y de esta manera cada fuerza no pierde su autonomía. Un segundo esquema corresponde a las Unidades Conjuntas Jurisdiccionales en las que se agrupan más de una fuerza de manera permanente bajo un mando único, como es el caso del Comando Conjunto Caribe. Un tercer esquema corresponde a la implementación de Unidades Conjuntas Transitorias, las cuales son de carácter provisional pero con jurisdicción definida; ejemplo de ello es la Fuerza de Tarea Conjunta Omega. Un cuarto esquema es la conformación de Unidades Conjuntas Especiales las cuales se caracterizan por ser transitorias sin una jurisdicción territorial asignada, dado que realizan actividades de alta precisión en todo el territorio, como es el caso del Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES).

La ventaja de las tres últimas alternativas es el mejoramiento de los esquemas de mando, control e inteligencia que bajo operaciones sin mando unificado no tienen el mismo tiempo de respuesta dado que los conductos regulares implican pérdidas considerables de tiempo. Adicionalmente, tanto las Unidades Conjuntas Transitorias como las Unidades Conjuntas Especiales son figuras versátiles con tamaños ajustables a la amenaza y que podrían ser la bisagra entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares para la lucha contra el crimen organizado en el escenario rural.

No obstante, según Schultze-Kraft (2012), la implementación y funcionamiento de los comandos conjuntos en nuestro país ha sido difícil dada nuestra tradición de contar con comandos personales fuertes y estados mayores débiles, así como por comandos conjuntos con gran poder por parte del Ejército, dada su preponderancia cuantitativa. Estos inconvenientes se evidenciaron cuando a raíz de la creación del Comando Conjunto Caribe, seis Oficiales del Estado Mayor del Ejército, que serían destituidos de sus cargos, generaron fuertes críticas al nuevo modelo. El esquema fue tildándolo como una copia mal hecha del modelo norteamericano que traería el

debilitamiento de las Fuerzas Militares, especialmente del mando del Ejército Nacional, dada la fragmentación del mando (Diario el País, 2005). Hechos como estos, así como las restricciones presupuestales, ha evitado que se haya logrado la división de operaciones de todo el territorio en comandos conjuntos (Flores, 2012).

En lo que respecta a los auxiliares regulares, es una de las modalidades de prestación del servicio militar que ofrece la Policía Nacional para aquellos que aún no cuentan con el título de bachiller. Tiene un periodo de servicio de 18 meses, similar al tiempo de un soldado regular, y se caracteriza por realizar acciones de policía en el escenario rural bajo el porte de arma larga. Según el plan de estudios establecido por la Policía Nacional, sus competencias están orientadas al servicio a la comunidad, contribuyendo a la convivencia pacífica y seguridad pública, generación de confianza y vínculos con la comunidad, con capacidad de adaptación que le permita reaccionar a diferentes contextos de seguridad. Su fundamentación implica conocimiento de policía judicial, una formación en Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH), y prácticas en operaciones policiales urbanas y rurales.

En la actualidad, este personal es utilizado en múltiples contextos de seguridad, tanto en zona de consolidación como en zonas de presencia de grupos armados ilegales. Desde el 2002 su personal ha crecido de tal manera que en la actualidad se cuenta con un pie de fuerza de 13.974 auxiliares regulares, lo cual equivale al 12% del total de soldados regulares y campesinos. En un escenario de estabilización, esta figura puede ser utilizada para reforzar esquemas de seguridad y que a su vez ejecuten labores comunitarias, bajo el esquema de policía de cercanías, lo que por su formación no pueden llevar a cabo los soldados regulares o soldados campesinos.

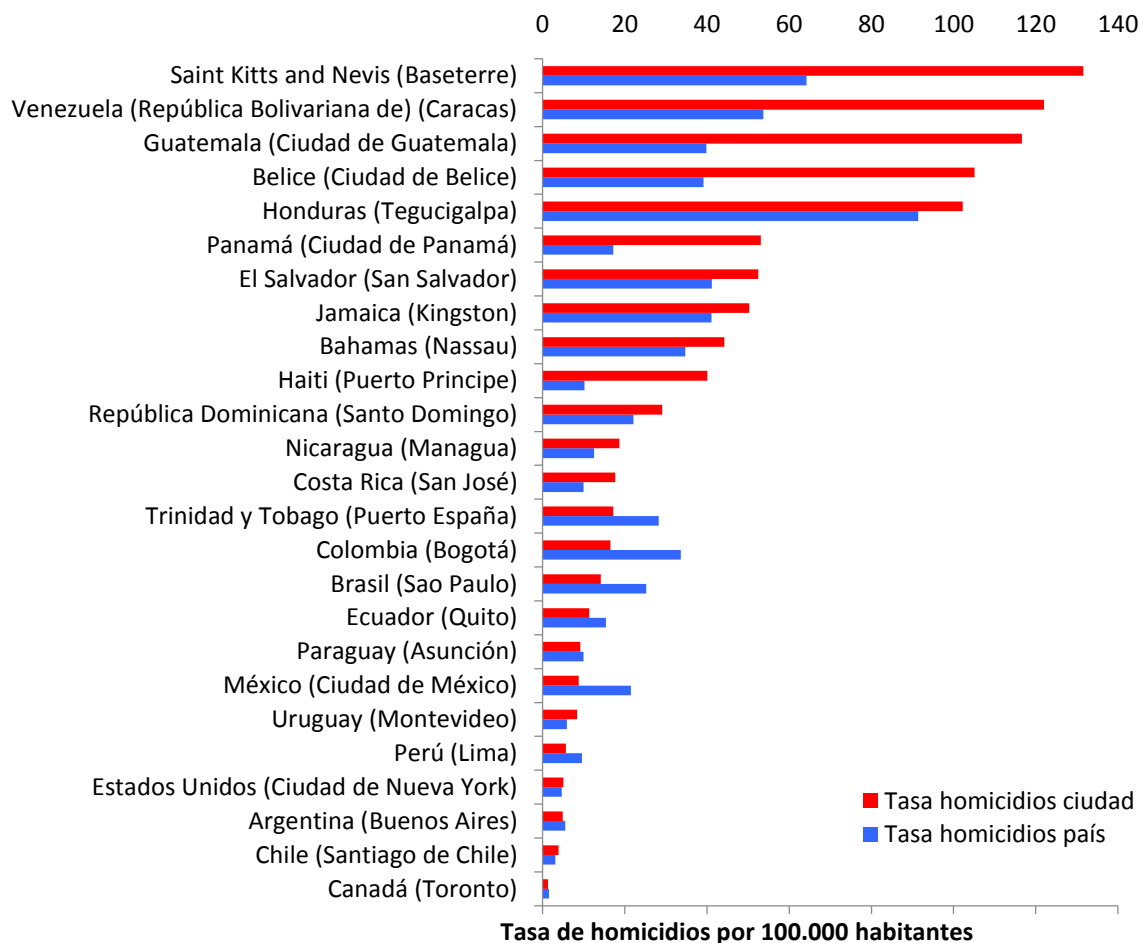
IV. Hechos sobrevenientes para analizar el escenario de seguridad de cara al escenario de estabilización y posconflicto

Otro eslabón importante de cara a la discusión sobre el tipo de Fuerza pública pertinente para enfrentar un eventual escenario de estabilización y posconflicto, es reconocer las condiciones iniciales de la seguridad del territorio colombiano, así como sus eventuales transformaciones. Posteriormente, los resultados del análisis deben servir para repensar la pertinencia del actual esquema institucional y de los servicios prestados por la Fuerza pública.

En general, según Velásquez (2014), en un escenario de posconflicto, las amenazas a la seguridad estarán asociadas a la violencia generada por los negocios ilegales del crimen organizado. Esto tendrá una especial incidencia y mutación en áreas rurales y en territorios con poca presencia Estatal, en particular, en aquellos escenarios donde exista menor presencia de justicia y seguridad estatal. Llorente, Ortiz, & Urrutia (2008), pronostican una reducción de la curva de violencia, bajo una combinación de una paulatina pacificación y acuerdos de paz, con una persistencia de BACRIM que irán disminuyendo su relevancia. No obstante, analicemos con mayor profundidad el panorama.

El punto de partida para generar una discusión más detallada, es reconocer que en el contexto internacional los niveles de violencia de Colombia son relativamente altos respecto al mundo y al continente Americano. Según la UNODC (ver Gráfico 11), para el 2012, Colombia se encuentra dentro del primer tercio de países de América con mayores niveles de homicidio y por encima de los países europeos, asiáticos y africanos (a excepción de Lesotho) que conforman las estadísticas de la UNODC. Ahora, cabe señalar que la mayor cantidad de homicidios en América latina están vinculados a fenómenos de violencia urbana y criminalidad. Incluso en el caso colombiano, la mayor cantidad no está vinculada al conflicto armado.

Gráfico 11. Homicidios en países y ciudades capitales de América. 2012^(a)
(Tasa por cien mil habitantes)



Fuente: UNODC, 2013a.

Nota: (a) Según la disponibilidad de la información, incluye años anteriores.

Según el Instituto de Medicina Legal de Colombia, los factores de riesgo asociados son personas en edades entre los 20 y 34 años que en su gran mayoría no superan la educación básica secundaria, en hechos que suceden en situaciones de vía pública, con alta frecuencia en los fines de semana y en horarios de 6 a 12 p.m. (Instituto de medicina legal, 2014). Por lo tanto, uno de los retos para el periodo de estabilización y posconflicto será atacar estos y otros factores de riesgo.

Se deberá reducir este indicador, de manera escalonada, usando como referentes los niveles de Brasil, México y Perú, respectivamente, dado que son países comparables con el contexto colombiano, especialmente, por el desarrollo de economías ilegales ligadas al narcotráfico y en algunos casos, por condiciones geográficas y niveles de crecimiento económico. No obstante,

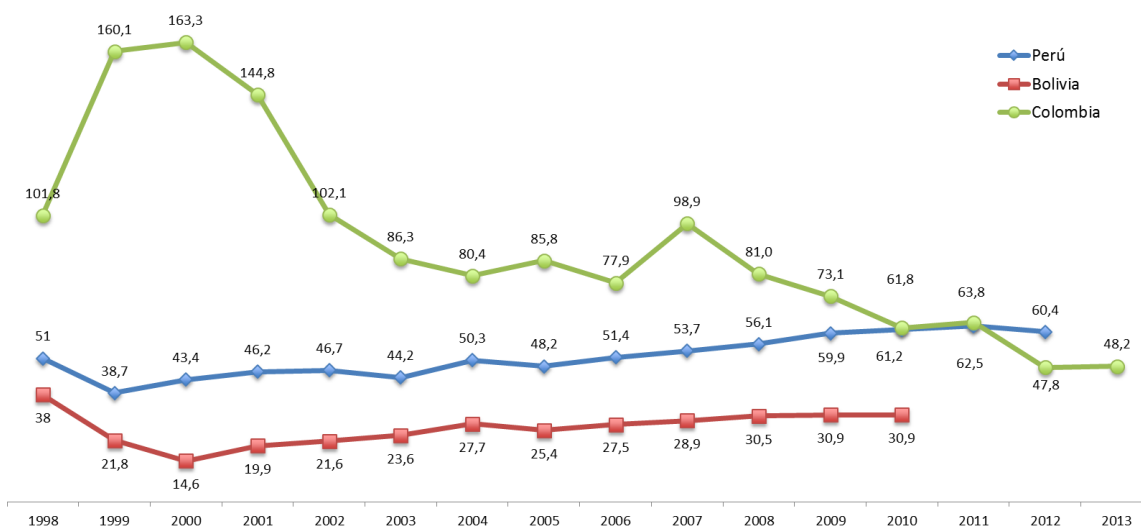
pasar de una tasa de homicidios de 30 por cada cien mil habitantes a tasas como la peruana de 10 por cien mil habitantes, suponiendo una reducción anual constante de 2 puntos, implica proyectar esfuerzos institucionales a 10 años.

4.1. Narcotráfico: más allá de la lucha contra los cultivos de coca

El reto general de reducir los niveles de violencia, conflictividad y sus factores de riesgos implica reducir al máximo las amenazas sobrevinientes. Una de ellas es la amenaza global del narcotráfico. Para su correcto dimensionamiento, debe entenderse como un problema de interacción de oferta, demanda y encadenamientos productivos en economías ilegales. Desde la perspectiva de la oferta, en Colombia, los resultados operacionales de lucha contra las drogas evidencian sucesivas victorias en los eslabones primarios y secundarios de la cadena productiva, y una lucha más compleja en contra de la producción de clorhidrato de cocaína.

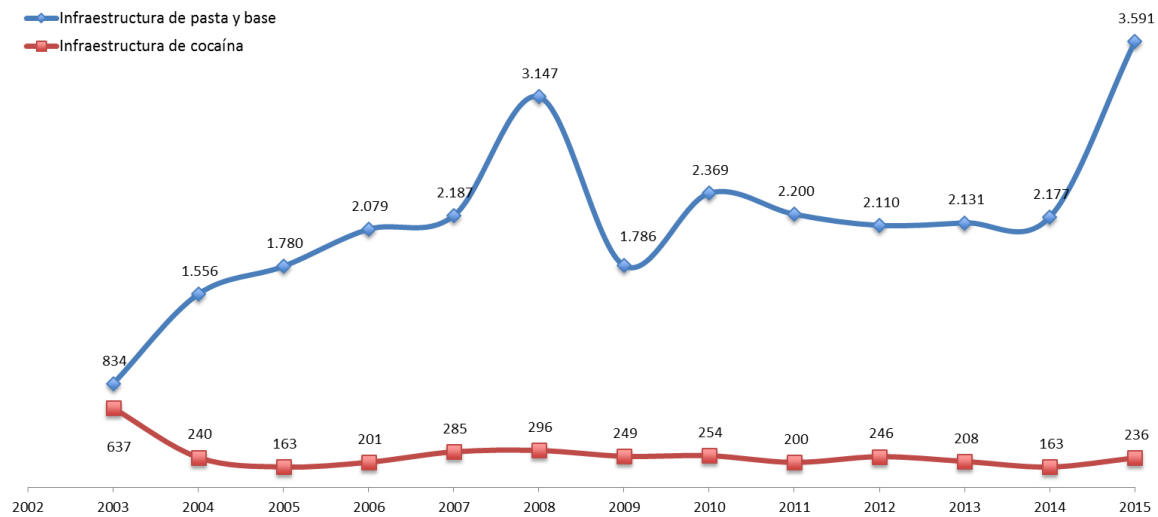
Entre 1998 y 2013 las hectáreas de coca cultivadas se han reducido en más de un 50%, contraria a la tendencia de países como Bolivia y Perú, en donde la siembra ha venido en aumento (ver Gráfico 12). La situación es un claro ejemplo del efecto globo o corrimiento de cultivos de un país para que reaparezca en otros. Paralelo a ello, entre 2003 y 2014 se destruyó un promedio anual de 2000 laboratorios para la transformación de base y pasta de cocaína, y un promedio anual de 250 cristalizadores de clorhidrato de cocaína (ver Gráfico 13).

Gráfico 12. Cultivos de coca existentes en el área andina. 1998-2013 (cifra en miles)



Fuente: Ministerio de Defensa, 2015.

Gráfico 13. Infraestructura de producción destruida por la Fuerza pública en Colombia de extracción y refinamiento de cocaína. 2003-2014



Fuente: UNODC, 2015.

Desde la perspectiva de la oferta del mercado, una primera dificultad que enfrenta la lucha contra el narcotráfico son los altos incentivos económicos que genera la actividad agrícola ilícita. Según estudios realizados en la materia para los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Caquetá y Putumayo, en promedio, una hectárea empleada en cultivos ilícitos genera al año cerca de 22.000 dólares. De otra parte solo se obtienen 225 dólares de ganancia si se dedica a la ganadería y alrededor de 2.000 dólares si se emplea en cultivos lícitos (Rementería, 2011).

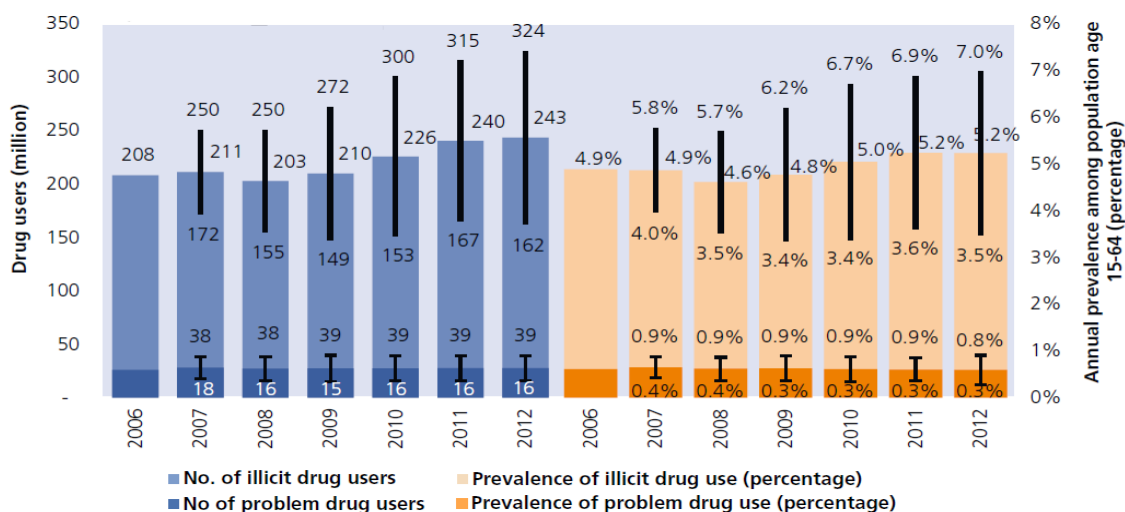
Por otro lado, la línea intermedia de producción de pasta y base de coca tiene un patrón en su ubicación en el territorio, dado que se encuentra cerca de las zonas de cultivo de la hoja de coca. No obstante, la ubicación de los cristalizaderos donde se libra de impurezas la pasta de coca con permanganato de potasio, con lo cual se aumenta considerablemente el valor del alcaloide, es de difícil seguimiento por parte de las autoridades. Las causas se asocian, especialmente, a condiciones propicias de seguridad brindadas por los grupos armados ilegales y a estructura de fácil montaje que les permite mayor movilidad por el territorio (UNODC, 2013b).

Sin embargo, esto no es un impedimento para la acción del Estado. En los operativos de la Fuerza Pública han participado la Fuerza de Tarea Pegaso del Ejército Nacional, las fuerzas de tarea contra el narcotráfico como Poseidón y Neptuno de la Armada Nacional, la Fuerza de Tarea Conjunta Omega del Ejército Nacional y la Fuerza de Tarea Conjunta Contra el Narcotráfico Ares de la Fuerza Aérea. También han participado de los operativos la Policía Nacional y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación-FGN (en especial, Policía Judicial

Especializada). Sus acciones se han realizado en zonas rurales de alta complejidad en municipios como Puerto Concordia (Meta), Puerto Leguizamo (Putumayo), San Miguel (Putumayo), Iscuande (Nariño), Tumaco (Nariño), Cumbal (Nariño), Necoclí (Antioquia), Carepa (Antioquia), Sincé (Sucre), Nuquí (Chocó), Capurganá (Chocó), y Arauca (Arauca), entre otros.

A pesar de esta lucha, en la medida en que la oferta se contrasta con la evolución de la demanda de drogas ilícitas, la lucha mundial contra el narcotráfico pareciera no tener un final cercano dada una demanda por sus productos que se mantiene constante en el tiempo. En el caso de la demanda internacional, según el último reporte de la UNODC sobre drogas en el mundo, entre 2006 y 2012 (UNODC, 2015) la prevalencia de consumo de drogas ilícitas en el mundo no ha presentado cambios significativos y se mantiene alrededor del 5% (5,25% para el año 2012), lo cual muestra su dinamismo para lograr encadenamientos efectivos (Gráfico 14). Si bien el mercado se ha dispersado con el tiempo, es razonable pensar que aumentos en la prevalencia en ciertos países se deben al incremento del riesgo en otras regiones del mundo.

Gráfico 14. Tendencia global en el uso de drogas ilícitas. 2006-2012



Fuente: UNODC, 2014a.

En el caso colombiano, el consumo de sustancias psicoactivas, el cual es una buena aproximación en materia de microtráfico desde el punto de vista de la demanda, ha venido en aumento. El *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia* realizado por el Ministerio de Justicia y Ministerio de Salud, ha evidenciado un aumento significativo, entre 2008 y 2013, del indicador de prevalencia de uso de sustancias psicoactivas en el último año, pasando de 2,6% a 3,6%. Para el mismo periodo, se ha presentado un incremento en el indicador de prevalencia de uso de este tipo de sustancias en algún momento de la vida, pasando de 8,8% a 12,2% (Ministerio de Justicia y del Derecho & Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

En síntesis, la cadena de producción y consumo de narcóticos ha generado un esquema de precios que se ha mantenido estable en el tiempo (ver Tabla 6), con una gran asimetría entre los diferentes puntos de la cadena y una elasticidad de demanda que se ha calculado entre -0,5 y -1. (Brombacher, 2012). Estas características crean la necesidad de atacar todos los puntos de la cadena (erradicación, control de insumos, comercialización, consumo), con especial énfasis en la incautación del clorhidrato de cocaína, con el fin de obtener el mayor efecto en la demanda a través de variaciones en los precios de la oferta. Vale mencionar que en el acuerdo preliminar de La Habana sobre el tema de drogas ilícitas se propone hacer énfasis en la persecución al lavado de activos y las respectivas organizaciones criminales.

Tabla 6. Precios promedio del kilogramo de hoja de coca y sus derivados. 2008-2013^(a)

Producto	2009		2010		2011		2012		2013		% cambio 2013-2012	
	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos
Clorhidrato de Cocaína ^(b)	2.147	4.587	2.439	4.623	2.468	4.556	2.473	4.447	2.521	4.711	1,9	5,9
Base de cocaína ^(c)	1.249	2.674	1.475	2.795	1.407	2.596	1.499	2.696	1.432	2.616	-4,5	-3
Pasta básica de cocaína ^(c)	956	2.048	1.015	1.923	1.003	1.852	1.025	1.844	1.011	1.899	-1,4	2,4
Hoja de coca ^(c)	1,3	2,8	1,3	2,5	1,3	2,4	1,4	2,6	1,1	2,0	-25,1	-11,2

Fuente: UNODC, 2014b.

Notas: (a) La Tasa Representativa del Mercado promedio para el 2013 es 1.869 pesos. (b) Precios capturados en principales ciudades. No se conoce los niveles de pureza. (c) Los precios corresponden a los registros capturados en los sitios de producción.

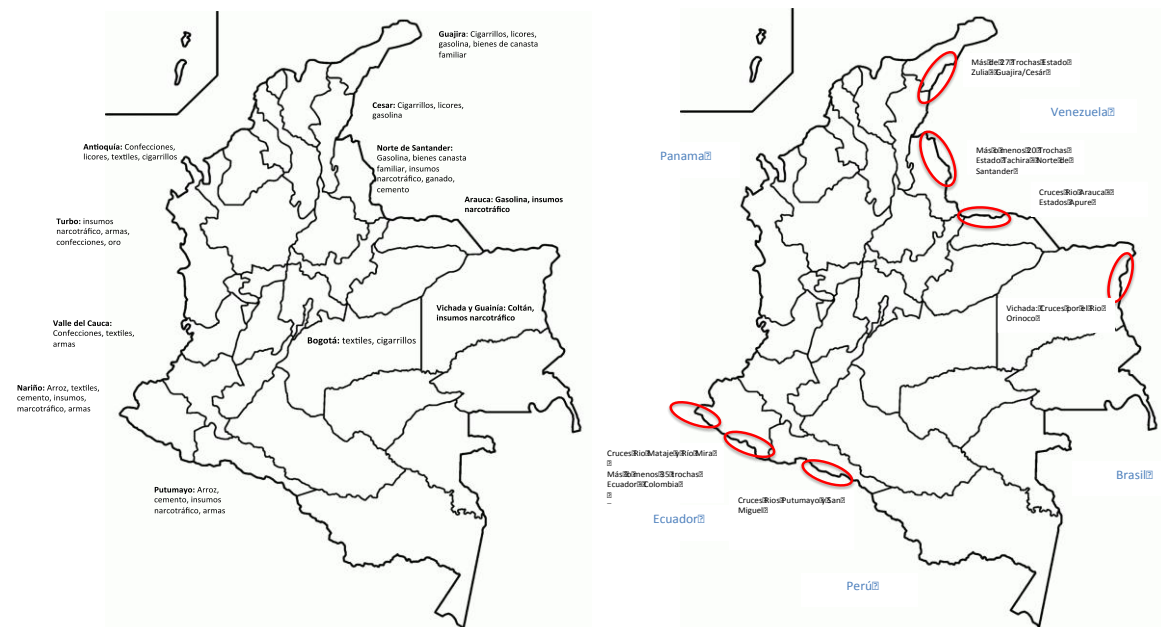
4.2. Contrabando y tráfico ilícito de migrantes como negocios de fronteras

Ahora, un negocio conexo a la cadena del narcotráfico es el contrabando. Esta actividad es un fenómeno principalmente de frontera usado en los últimos años para el lavado de activos. Su reproducción evidencia las debilidades del monitoreo y control de fronteras porosas terrestres y fluviales por parte del Estado.

Para el 2012, se estimó la existencia de 100 pasos ciegos de fronteras no habilitados en los 77 municipios fronterizos. En su mayoría están ubicados en la frontera con Venezuela, especialmente en los departamentos de La Guajira y Cesar, con más del 27% de las trochas ilegales, seguido por Norte de Santander con el 20%, y Arauca y Vichada, por el río Arauca y Orinoco, respectivamente (ver Gráfico 15). Por otro lado, la frontera con Ecuador representa cerca del 35% de los pasos ciegos, en las marcas del río Putumayo y San Miguel, especialmente en el paso por Nariño, seguido del departamento de Putumayo, cerca de la frontera con Perú. Así mismo, en la frontera con Panamá se ha evidenciado pasos ilegales de contrabando en los desembarcaderos de Turbo, Puerto Caribe y Zapata.

El contexto de cada frontera implica formas diferenciadas para entender las soluciones. Por ejemplo, según el Centro Observatorio de Drogas y Delito (CEODD) de la Universidad del Rosario (2006), Maicao representa una zona emblemática para el contrabando como respuesta a las políticas proteccionistas del siglo XX y a la falta de Estado en las fronteras, así como a una comunidad que asimila el contrabando como una actividad moralmente aceptada (CEODD, 2006). En contraste, la dificultad del control del paso por el Vichada radica en los más de 305 Km de frontera despoblados que en verano permite el paso por trochas abiertas y en invierno genera una gran cantidad de caminos ciegos (CEODD, 2006).

Gráfico 15. Mapa del contrabando en Colombia. 2012



Fuente: DIAN, 2013.

Según estimaciones presentadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para el 2012, su encadenamiento con el narcotráfico ha permitido un contrabando de bienes que ingresan al país por un valor cercano a los 6.000 millones de dólares, lo cual equivale al 10% de las importaciones de 2012. El mercado de bienes más afectado es el sector textil y de confecciones, el cual se estima está compuesto de productos de contrabando en un margen del 30% al 60% de los 7.000 millones de dólares que mueve el mercado (entre 2.500 y 4.000 millones de dólares). Por otro lado, en promedio, al país ingresan entre 180.000 y 300.000 toneladas de contrabando de arroz al año, lo cual equivale a un valor que oscila entre los 300 y 400 millones de dólares/año.

Entre los otros mercados, el contrabando maneja cerca de 450 millones de dólares/año en licores, entre 100 y 150 millones de dólares/año en cigarrillos con una participación promedio del 14% del mercado y 370 millones de dólares/año en gasolina. Sobre este último, según la DIAN (2014), se estima que entre 2010 y 2013 el contrabando de combustible sufrió un aumento del 16%, pasando de 582 mil galones diarios a 678 mil galones diarios.

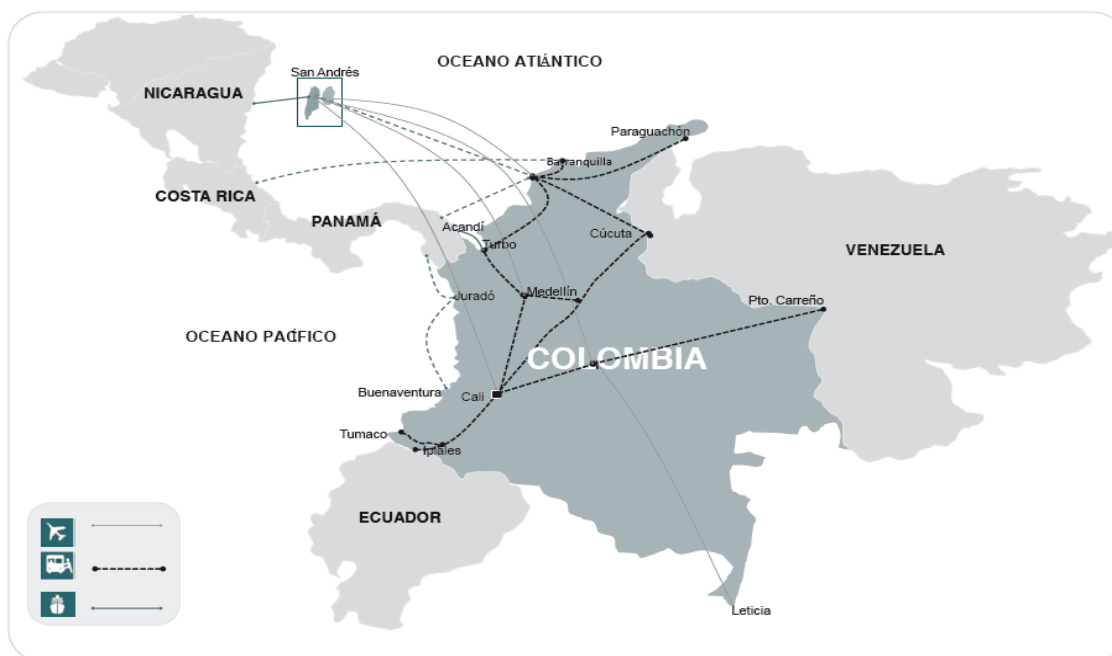
Por su parte, la Fuerza pública ha implementado mecanismos para mitigar el fenómeno del contrabando. Dentro de sus operaciones diarias cuenta con puestos de inspección y control, y realiza labores de vigilancia, interdicción y control fluvial. A su vez, se realizan operaciones coordinadas donde participa la Policía Nacional y su dirección de inteligencia SIJIN, la Armada Nacional y el Ejército Nacional, con apoyo de las unidades Gaula⁹.

De otra parte, otro hecho delictivo que se sirve de las fronteras porosas y de un control fluvial no del todo eficiente, es el tráfico ilícito de migrantes en el territorio. En Colombia sigue siendo recurrente el tráfico fronterizo de migrantes. Según la UNODC y Migración Colombia (2013), las autoridades lograron visibilizar entre 2007 y 2012, 3.170 casos de extranjeros víctimas del tránsito ilícito de migrantes, para un promedio de 528 al año.

A mayo de 2015, tan solo en el Golfo de Urabá, la Fuerza pública, con el trabajo especial de la Estación de Guardacostas de Urabá, se ha hallado 249 migrantes. Con ello se estima que la migración ilegal en todo el territorio, como país de tránsito, no se ha logrado desincentivar y se mantiene en sus niveles promedio. La ruta hacia Panamá inicia en el Ecuador, para recorrer Pasto-Cali-Medellín-Turbo-Acandí-Panamá-Estados Unidos. Otro punto importante de paso de migrantes ilegales hacia la frontera con Panamá corresponde a la costa pacífica del municipio de Juradó en el departamento del Chocó (ver Gráfico 16).

⁹ De esta manera, en el 2015, se ha logrado registrar contrabando de ACPM en los siguientes puntos: en el río Cauca antioqueño, río Magdalena a la altura del municipio de La Gloria (Cesar), y en municipios como Aguachica, San Martín, Valledupar y Gamarra en el departamento del Cesar, Santa Marta (Magdalena), Nechí (Antioquia), Puerto Asís (Putumayo), Mocoa (Putumayo), Puerto Carreño (Vichada), Cúcuta (Norte de Santander), Arauca (Arauca), San Juan de Arama (Meta), Barbacoas (Nariño), y en gran parte del departamento de la Guajira. A su vez, se ha registrado contrabando de semovientes en Arauca y Arauquita en el departamento de Arauca, Paz de Ariporo (Casanare), Tasco (Boyacá), Cúcuta (Norte de Santander), y la Serranía del Perijá, la cual es zona fronteriza con Venezuela que colinda con los departamentos de Norte de Santander, Cesar y Guajira.

Gráfico 16. Rutas internas del tráfico de ilegal de migrantes



Fuente: UNODC, 2013c.

4.3. Vías fluviales como corredores para el desarrollo de actividades delictivas

Así como las fronteras son zonas estratégicas para la criminalidad, las vías fluviales que atraviesan el territorio también son espacios para el desarrollo de actividades delictivas. Entre ellas se encuentran el transporte de gasolina para el uso de los laboratorios de procesamiento de coca, el transporte ilegal de migrantes, el tráfico de madera y de especies nativas, el contrabando y el traslado de maquinaria usada para la minería ilegal.

Este mapeo se ha logrado gracias a las actividades de vigilancia y control de la fuerza pública. Por ejemplo, en el 2015, los resultados operacionales de la Fuerza Pública han evidenciado riesgos en departamentos como Bolívar, Cesar, Santander, Antioquia, Nariño, Cauca, Vichada, Guainía y Putumayo. Entre otras unidades militares, las tareas de vigilancia, interdicción y seguridad fluvial, y registro y control fluvial, ha sido realizada por el Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 17. A partir de sus resultados operacionales se han logrado detectar zonas de riesgo en el río Magdalena, a la altura del Municipio del Peñón (Bolívar), San Pablo (Bolívar), Gamarra (Bolívar), Altos de Bolívar (Bolívar); La Gloria (Cesar); Barrancabermeja (Santander), Puerto Wilches (Santander); río Viejo, a la altura del municipios de Pinillos (Bolívar); río Nechí en su paso por el municipio de Caucasia (Antioquia).

Las acciones del Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 42 adscrito a la Fuerza de Tarea Contra el Narcotráfico Poseidón también han logrado identificar zonas de riesgo. De esta manera,

se han detectado corredores fluviales para la criminalidad en el municipio de Guapi (Cauca), cerca de la salida al Pacífico y en sus municipios vecinos, Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño) y Timbiquí (Cauca). Adicionalmente, la Fuerza de Tarea Conjunta Titán que opera en el departamento del Chocó, ha evidenciado riesgos en el río Puné, en el municipio de Beté y en el río Atrato a la altura del municipio de Riosucio. Así mismo, desde las unidades a flote de la Fuerza Naval del Oriente, en el marco de la operación Sol Naciente, se han generado alertas, entre otros lugares, en el río Orinoco, a la altura de los municipios de Puerto Carreño (Vichada) y Cumarimbo (Vichada); río Inírida en el municipio de Inírida (Guainía); y río Meta a la altura del municipio de Orocué.

4.4. La múltiples facetas de la minería criminal

Adicional al narcotráfico, dentro de las economías ilegales extractiva, la minería criminal es otro epicentro de amenaza. Esta acepción incluye toda actividad delictiva asociada a la minera que crea espacios probables para la reproducción de grupos organizados de delincuencia. Entre los principales espacios se encuentra la extracción y comercialización ilegal de oro. Parte de los incentivos para realizar esta actividad es que su transporte no se tipifica como ilegal y su origen real es de difícil rastreo, lo cual ha servido para el lavado de dinero por medio de ventas a comerciantes legales y pequeños compradores (Massé, 2012), con precios internacionales del oro que han oscilado entre 1.100 y los 1.800 dólares onza troy entre 2013 y 2015.

Massé (2012), establece que la dinámica espacial de la extracción directa corresponde a zonas de difícil acceso, un importante control territorial por parte de los grupos armados ilegales y la ausencia de autoridades estatales. A partir de la información operacional de la Fuerza pública, que de manera conjunta actúa contra dicha actividad (Armada Nacional, Escuadrón Móvil de Carabineros de la Policía Nacional, Ejército Nacional, Fuerza Aérea y CTI de la FGN), se pueden establecer algunos sitios de riesgo de minería criminal en municipios como: Cáceres, Cauca y El Bagre en el departamento de Antioquia, Oporaba (Huila), y en el activo ambiental estratégico del Escudo de Guayanés colombiano, que comprende los departamentos de Guainía, Vichada, Vaupés, Guaviare y Caquetá (Sector de Cerro Tigre, Campo Alegre y Serranía de Naquén), en el que recientemente la Fuerza pública realizó el operativo Anostomus.

No obstante, si bien el espacio más evidente es la extracción y comercialización minera por parte de grupos armados ilegales para financiar sus actividades ilícitas, existen otras actividades que los involucran en escenarios donde hay ausencia de regulación real de la minería por parte del Estado: entre ellas, se encuentra el uso de empresas fachadas. Ejemplo de esto es el caso de la empresa Exploración y Explotación Minera del Llano Ltda., a la cual estaba involucrado Pedro Oliveiro Guerrero-‘Cuchillo’, la cual contaba con títulos de explotación en San José del Guaviare de granito y otros minerales, y los casos denunciados en Nariño, Córdoba y Antioquia sobre el arriendo de concesiones legales (Massé, 2012).

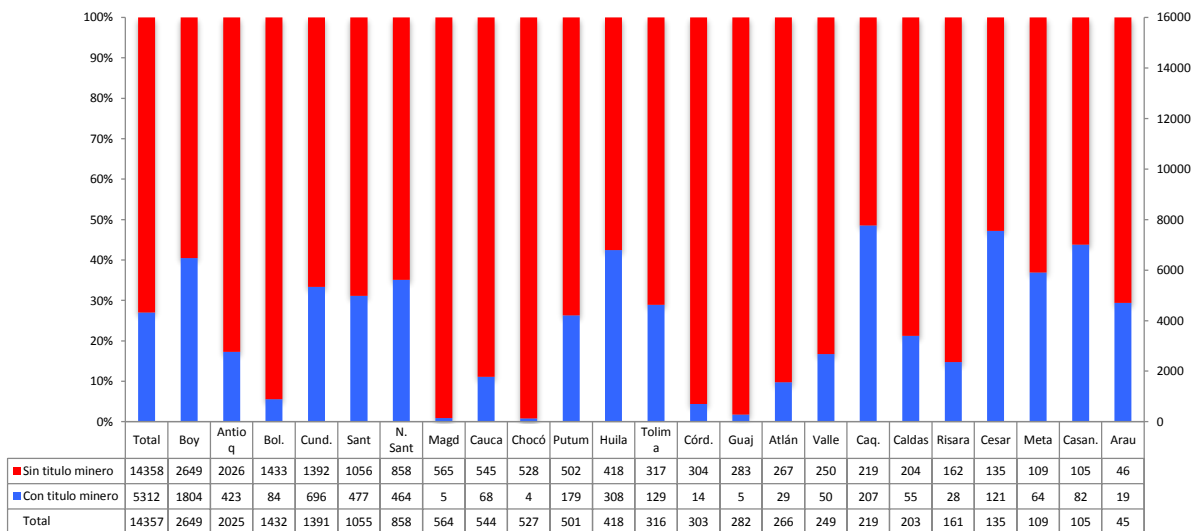
La minería criminal evidencia su condición como delito parasitario a través de la extorsión o vacuna como efecto del monopolio ilegal del uso de la fuerza, lo cual es una situación de riesgo

para las Unidades de Producción Minera (UPM) sin título minero. Según la Contraloría General de la República, se ha evidenciado el cobro de impuestos a la minería, como ha sucedido en el sur de Bolívar y Nariño, donde el ELN se apropiaba del 5% de la producción de oro. A su vez, la FARC realiza el cobro de cuotas por uso de retroexcavadoras, como práctica recurrente en Tolima, Antioquia, Guainía Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá. Por último, las BACRIM alquilan maquinaria pesada (Contraloría General de la República, 2013).

El tamaño de este mercado ilegal es de amplias proporciones. Por ejemplo, para el caso del departamento de Antioquia, se estima que los incentivos económicos de esta actividad pueden llegar a ser tan altos que el monto mensual podría estar entre 650 y 3.500 millones de pesos por concepto de vacunas. Su magnitud equivale al 20% del PIB minero del departamento (Martínez, 2014).

Bajo estos precedentes e importantes incentivos económicos, es razonable que la proliferación de zonas con UPM sin título minero, sea un factor de riesgo para la expansión de las dinámicas de apropiación fiscal y control territorial por parte de los grupos armados ilegales u otra nueva organización delincinencial. Según el Censo minero departamental 2010-2011 (ver Gráfico 17), el 63% de las UPM censadas del país se encuentran bajo riesgo de extorsión, dado que no cuentan con título minero. Como agravante, en 10 departamentos se evidencia un mínimo de 80% de UPM sin título minero, y en Antioquia, con el 14.1% del total de UMP del país, se presenta un 79,1% de unidades sin título minero.

Gráfico 17. Unidad de producción minera sin título minero, por departamento



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, 2011.

Adicionalmente, los Páramos como ecosistemas estratégicos asociados al sostenimiento del recurso hídrico del país, son objeto de minería ilegal de carbón, oro y plata que de ningún modo debe ser permitida. El censo reportó actividades sin título minero en territorios que corresponden a ecosistemas de páramos (zonas por encima de los 3.100 metros), en 6 departamentos: Boyacá (46,7%), Santander (27,1%), Cundinamarca (14,7%), Putumayo (9,6%), Norte de Santander (1,1%) y Tolima (0,6%). De estos, el 52% es minería de carbón, principalmente en Boyacá y Cundinamarca, y el 33,9% minería de oro y plata, todas en Santander y Putumayo (Contraloría General de la República, 2013).

En cuanto a la asociación entre minería y grupos al margen de la ley, hay una asociación importante (Tabla 7). La Fundación Ideas para la Paz (FIP) ha evidenciado que en el caso de las BACRIM, su presencia en el territorio se corresponde en un 54% con los municipios donde existe minería de oro, especialmente en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Valle y Cauca (Echandía, 2013).

Tabla 7. Unidad de producción minera sin título minero, por departamento

Bandas Criminales	Correspondencia entre minas de oro y presencia de bandas (%)
Urabeños	23
Urabeños-Los Rastrojos	22
Los Rastrojos-Renacer	6
Los Rastrojos	3
Urabeños-Los Paisas	1
Renacer	0
Ninguna	45
Total	100

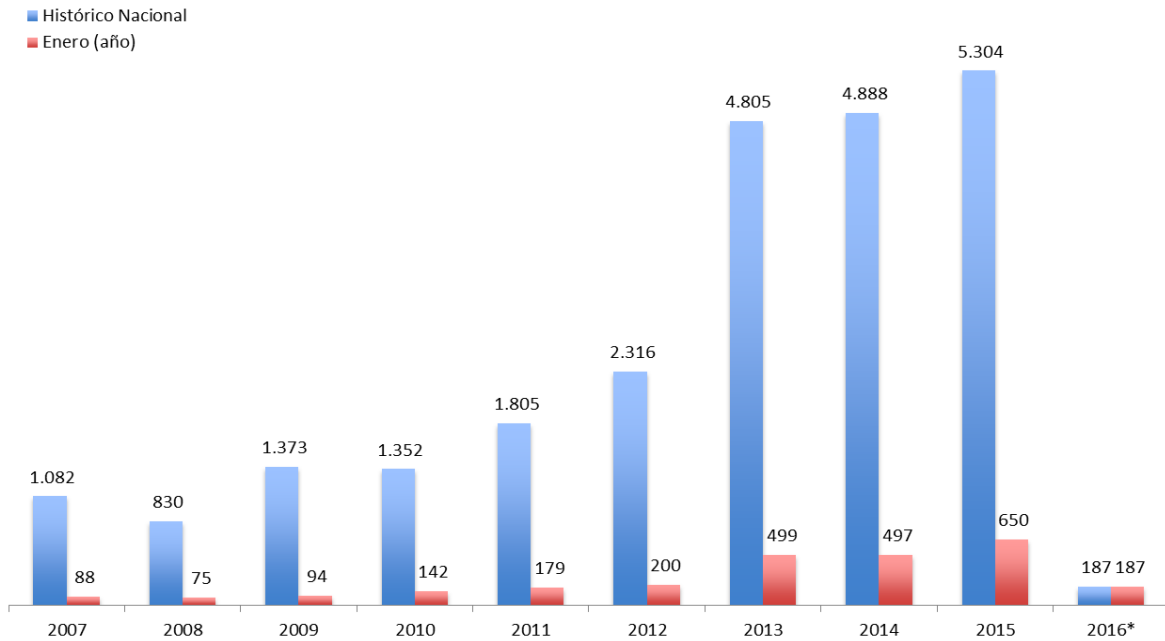
Fuente: FIP, 2014.

4.5. Extorsión y secuestro como mecanismos de supervivencia del crimen organizado

Las vacunas en el sector minero son parte de una práctica delictual más general como es el fenómeno de la extorsión. En general, la extorsión continúa siendo un mecanismo de supervivencia altamente utilizado por la delincuencia común y la delincuencia organizada. Las cifras de 2012 y 2015 evidencian que el número de casos ha aumentado al doble respecto del 2012, para un total de 5.304 casos en 2015. Según la Policía Nacional, el 53% de los casos de extorsión se dan desde establecimiento de reclusión del orden nacional (DNP, 2015b).

En el primer trimestre del 2015, en un escenario de cese unilateral al fuego por parte de las FARC, el fenómeno se redujo respecto a los dos últimos años. No obstante, se mantuvo en niveles por encima de los presentados entre 2005 y 2012, y se disparó en el resto del año. Esto sugiere que el fenómeno seguirá siendo un delito de impacto relevante, y se estima sea una fuente importante de financiación para sectores de las FARC que decidan no desmovilizarse.

Gráfico 18. Tendencia de la extorsión. 2005-2016



Fuente: Ministerio de Defensa 2016.

A su vez, las desapariciones, entendidas como la pérdida del paradero de un ciudadano, ya sea por secuestro, muerte no conocida o motivaciones de otra índole, es un fenómeno de alto impacto en materia de seguridad del cual se esperan variaciones en un eventual proceso de paz. En escenarios de guerra es una práctica recurrente, mientras que el secuestro extorsivo ha sido una de las fuentes primarias de financiación de las FARC (Insight Crime, 2013). Se estima que en los próximos años los casos de desapariciones se reduzcan con el tiempo, mientras que el secuestro extorsivo siga siendo un fenómeno recurrente de financiación del delito predatorio.

El promedio de desapariciones anuales entre 2007 y 2014 ha sido de 7.000 ciudadanos (ver Gráfico 19). Entre estos, el secuestro representa entre el 5% y 6%, con una tendencia decreciente, con una reducción significativa en el 2015 (ver Gráfico 20). De estos últimos, el secuestro con fines extorsivos representa más del 50% de estos hechos delictivos (ver Gráfico 21).

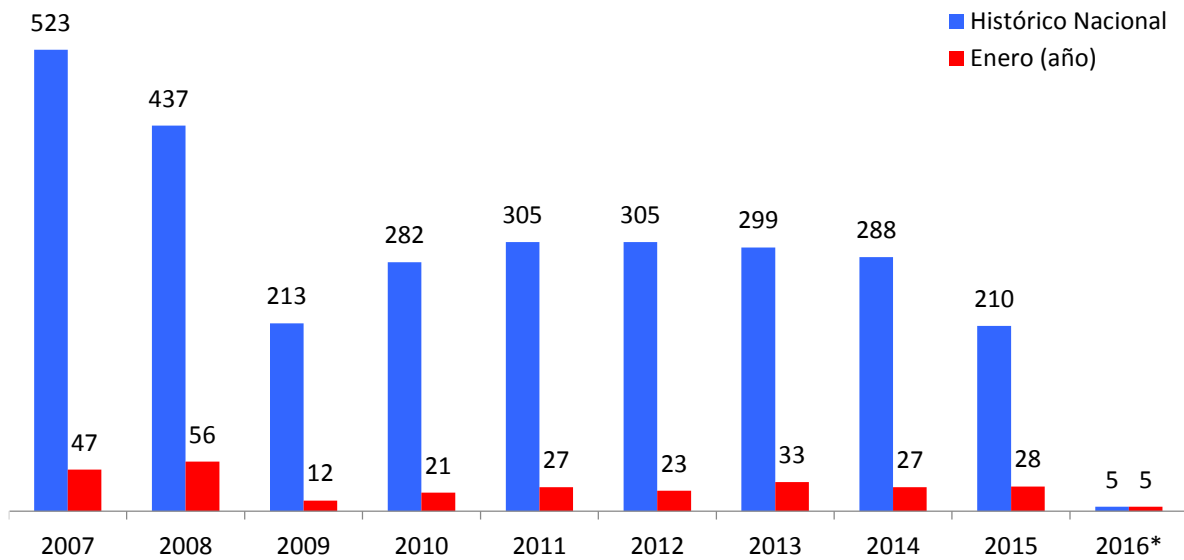
En general, las desapariciones, secuestro, y secuestro extorsivo presentan una tendencia decreciente a partir del 2012, con porcentajes del 8%, 6% y 20%. Los datos coinciden con el compromiso de las FARC de renunciar al secuestro como condición para reactivar la mesa de diálogos. Si como es natural en escenarios de concreción de acuerdos de paz, algunos sectores de las FARC deciden no acogerse y reconfigurarse como BACRIM, es probable que se retome dicha forma de financiamiento y a su vez se reduzcan las desapariciones con fines no económicos, dada una reducción de su uso como mecanismo de control social.

Gráfico 19. Tasa y casos de personas desaparecidas. 2004-2014



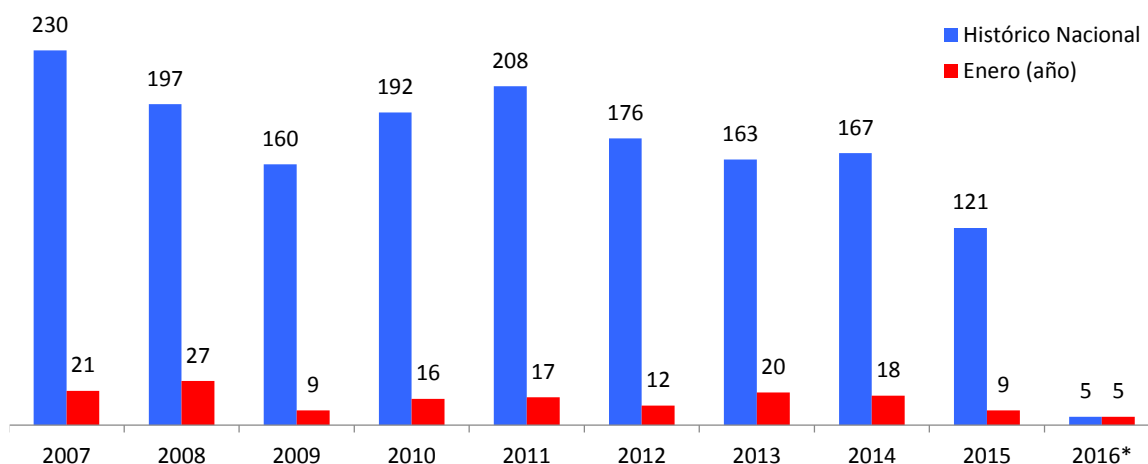
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014.

Gráfico 20. Casos de secuestro. 2005-2016



Fuente: Ministerio de Defensa, 2016.

Gráfico 21. Casos de secuestro extorsivo. 2005-2016



Fuente: Ministerio de Defensa, 2016.

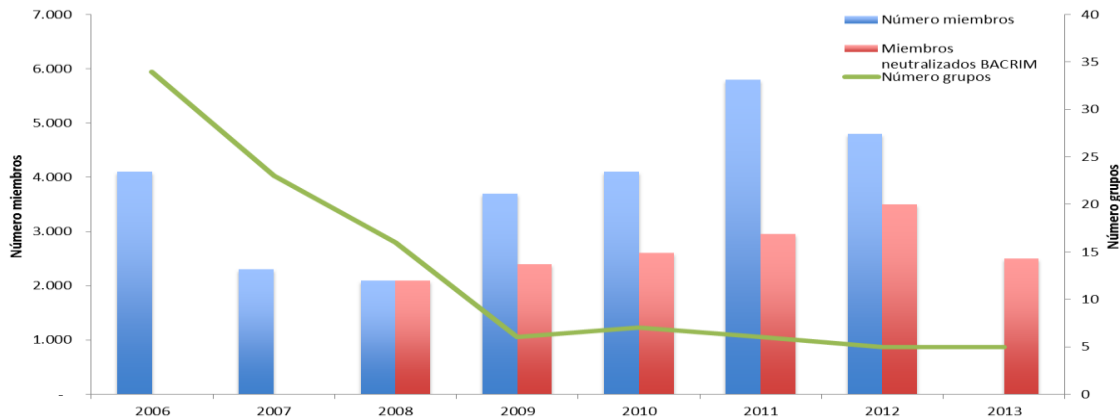
4.6. Bandas criminales: recomposición y su lucha eventual por copar los negocios ilegales

Tanto el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando, así como el secuestro y la extorsión, son prácticas recurrentes de las BACRIM. En los últimos años, si bien las BACRIM se han reagrupado para mejorar la eficiencia de sus recursos para la realización de sus actividades criminales, el Estado ha logrado contener su crecimiento, aunque no la violación a los derechos humanos, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, a causa del reclutamiento ilegal. Según el Gráfico 22, entre 2006 y 2013, pasaron de una densidad aproximada de 112 miembros por grupo a 667 miembros por grupo, a causa del aumento del número de miembros y de la reducción de grupos.

No obstante, la reconfiguración no ha sido homogénea en todo el territorio, ejemplo de ellos es la aparición de dos disidencias del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) tras la muerte de alias Chuchillo, Resistencias del Llano y Libertadores del Vichada, las cuales son las actuales encargadas de manejar la microrregión del Ariari, Puerto Lleras, Puerto Concordia y Mapiripán (PNUD, 2014).

Sin embargo, su tasa de reposición ha pasado de 1,6 por miembro neutralizado en 2009 a 0,7 en 2012, con un aumento del 50% del número de neutralizados de BACRIM por parte de la Fuerza pública. A pesar que no hay una tendencia en el tiempo, es razonable pensar que se ha logrado contener su crecimiento, aún en el escenario de su reconfiguración en grupos más compactos y probablemente más eficientes.

Gráfico 22. BACRIM: Evolución del estimativo de pie de fuerza, neutralización^(a) y número de grupos. 2006-2013



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, 2013.

Nota: (a) Las neutralizaciones están registradas para el periodo enero-octubre de 2008 a 2013.

Montoya y Perez establecen que parte del éxito se explica por las operaciones para dismantelar las redes de infiltrados que abarca Fuerza pública, concejales, alcaldes, jueces, fiscales, investigadores del CTI y coordinadores de Casas de Justicia (Montoya & Perez, 2013). El objetivo es implementar una estrategia de lucha contra la manifestación criminal de las BACRIM como delito simbiótico, en relación a su capacidad de crear nexos entre sus actividades ilegales y sistemas legales.

Adicionalmente, desde 2011 la estrategia contra las BACRIM se desarrolló de manera articulada entre la Policía Nacional, Fuerzas Militares, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y FGN, a partir de la estrategia D6: desarticular, dismantelar, denegar, disuadir, direccionar y difundir. En este sentido, se llevó a cabo el Plan Troya en el departamento de Córdoba, que luego fue replicado en Cauca, Nariño y Valle, con el Comando Conjunto Pacífico, y luego en el departamento del Vichada (Guerrero & Wilches, 2015).

No obstante, es preocupante el alto nivel de utilización y reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de estos grupos delincuenciales. Springer (2012) estima que el 50% de los miembros de las Bandas criminales no alcanzan la mayoría de edad. De otra parte, datos del ICBF evidencian que de los 5.923 menores desvinculados de grupos armados ilegales entre 1998 y 2015, el 5% dicen proceder de las BACRIM, fenómeno que ha aumentado en intensidad con el transcurso del tiempo. Esto implica que adicional a las victorias militares y de policía, es necesario soportar los avances de la fuerza pública con acciones de prevención del reclutamiento, y utilización de menores o jóvenes en el conflicto.

Por otro lado, en un eventual escenario de desmovilización de las FARC, se deben proteger con especial contundencia, los municipios en los cuales hacen presencia las FARC, y confluyen

economías ilegales o debilidad institucional, como se esboza en el texto central del cual hace parte esta investigación. Se calcula que el número de municipios con estas características sean alrededor de 172 (López, 2016). En particular, se debe ser implacable en aquellas regiones donde BACRIM y FARC han pactado el manejo de cultivos de coca, protección de laboratorios y rutas de exportación del alcaloide. Al respecto, estudios han evidenciado que este fenómeno se encuentra latente en el sur de Bolívar, Urabá, Córdoba, Bajo Cauca antioqueño, sur de Cesar, Meta y Vichada (Echandía, 2013) Allí se debe aprovechar el posible debilitamiento de sus esquemas de seguridad.

Además, es importante prever esquemas de seguridad que eviten hostigamientos, daños a la población y violación de derechos humanos en estos 172 municipios, como efecto de las disputas entre BACRIM. Las causas de los enfrentamientos pueden ser por el control tanto de zonas estratégicas del contrabando como de territorios asociados a la cadena de producción y comercialización del narcotráfico que serán liberadas del control de las FARC. El fenómeno se ha venido manifestando, entre otros lugares, en Cúcuta-Norte de Santander, Peñón y Montecristo en Bolívar, Dibulla en la Guajira y El Zulia, Los Patios, Puerto Santander y Villa del Rosario en Santander (Montoya & Perez, 2013), así como en el Caquetá (PNUD, 2014). Muy seguramente se intensificarán dado el interés histórico que han tenido las AUC, ahora BACRIM, por el control de la comercialización de estupefacientes (Echandía, 2013).

4.7. Minas antipersonal

Hasta ahora, lo que sugiere la evidencia es que si bien en un eventual posconflicto con las FARC la Fuerza pública tendrá un mayor margen de maniobra para copar el territorio y lograr el monopolio legítimo de la fuerza, y una eventual reducción de las víctimas del conflicto armado. No obstante, el crimen organizado, el ELN y las BACRIM tienen grandes incentivos económicos para disputar dicho monopolio y generar hechos victimizantes, como parte de las necesidades que implica controlar el negocio de cultivos ilícitos, narcotráfico, contrabando, minería ilegal, tráfico ilícito de migrantes, entre otros.

Al efectivo control del territorio se le debe sumar la amenaza que implica las minas antipersonal en el ámbito rural. En general, el área rural del 65% de los municipios de Colombia son zonas de riesgo de minas antipersonal. Según el DAICMA, entre 1990 y 2015 se han registrado 11.097 víctimas y 31.357 eventos con minas antipersonal (MAP) o municiones sin explotar (MUSE). Del total de víctimas el 62% ha sido Fuerza Pública. En cuanto a su afectación en el territorio, el 65% de municipios han registrado al menos un evento con MAP o MUSE y los departamentos de mayor riesgo son Antioquia (18 % de los eventos), Meta (14 %), Caquetá (9 %), Arauca (6 %) y Bolívar (5%).

4.8. Recomposición territorial de las víctimas

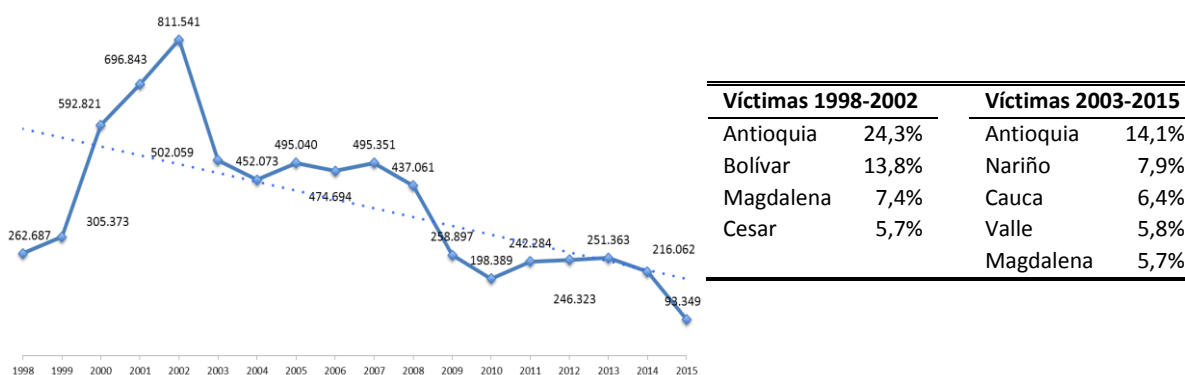
Las lecciones aprendidas de la paz con las AUC sugieren una reducción de las víctimas del conflicto más no su desaparición y si una modificación en el perfil territorial del riesgo de victimización, en función del grupo criminal que continúe con capacidad de coacción armada y represión social.

Como muestra el Gráfico 23, si bien entre 2002 y 2003 el número de víctimas del conflicto armado se redujo un 39%, con un aumento del 1% en 2007 respecto a 2003, fue hasta 2009 donde de nuevo se logró una reducción importante del 48% respecto al año en el que inició el proceso de desmovilización de las AUC.

En cuanto a la intensidad de víctimas por departamento, entre 1998 y 2002 los departamentos con mayores porcentajes de víctimas del conflicto armado fueron Antioquia, Bolívar, Magdalena y Cesar. No obstante, aunque entre 2003 y 2014, Antioquia continuó siendo el departamento más afectado, el fenómeno se redistribuyó en otros departamentos, dado que lista la completaron los departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Caquetá.

Por lo tanto, es importante entender que en un posconflicto armado no se termina el desplazamiento forzado, las amenazas, la desaparición forzada, la vinculación de niños, niñas y adolescentes, entre otros hechos victimizantes asociados al conflicto armado. De esta forma, se deben fortalecer las capacidades de inteligencia y disuasión de la Fuerza pública con el fin de mitigar el riesgo de victimización y su redistribución en el territorio.

Gráfico 23. Víctimas del conflicto armado. 1998-2015



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015.

4.9. Compromiso de la Fuerza pública con la restitución de tierras

El desplazamiento y abandono o despojo forzado de tierras es uno de los hechos sobrevinientes más intensos que ha dejado la historia del conflicto colombiano. En este sentido, el Estado debe prever las capacidades necesarias para el retorno de los campesinos a sus zonas de origen o la rehabilitación del uso ambiental y económico más adecuado para esas tierras. Una de las medidas de reparación comprendidas en la ley de víctimas es el proceso de restitución de tierras. Para cumplir con este propósito, se debe contar con las condiciones de seguridad necesaria para su efectivo desarrollo.

La ley de víctimas demanda, como derecho de las víctimas, que el proceso se haga efectivo bajo condiciones de seguridad (artículo 28). La Fuerza pública deberá tener la capacidad de proteger la

seguridad de víctimas, testigos y funcionarios públicos (artículo 31), para lo cual no es solo necesario pie de fuerza de acompañamiento, sino una consolidación real de los esquemas de seguridad, con el fin de brindar garantías de no repetición (artículo 149). Adicionalmente, esto implica unidades de inteligencia que brinden información necesaria para evaluar los niveles de amenaza de la población y la correspondiente respuesta rápida de las autoridades encargadas de los esquemas de protección especial.

Si bien se ha desarrollado un importante trabajo, según PNUD (2014), la Fuerza pública no ha logrado brindar seguridad a todos los procesos de restitución de tierras llevados a cabo en medio del conflicto armado. Ejemplo de ello es lo sucedido en los municipios de Corinto, Caloto, Toribío y Miranda en el departamento del Cauca, donde las Fuerzas Militares no han permitido iniciar con las labores de inscripción de predios en el Registro de Tierras, Despojadas o Abandonadas, y el subsecuente retorno, dada la alta presencia de grupos ilegales y enfrentamiento armados.

4.10. Disposición de armas de fuego y comisión de delitos

Otro hecho que requerirá del fortalecimiento de capacidades de la Fuerza pública será la prevención de la comisión de delitos con arma de fuego. Si en la última década se ha incrementado el riesgo de daños letales a la ciudadanía como consecuencia de hechos delictivos, con el aumento probable de la disponibilidad de armas para la criminalidad a partir de la firma del acuerdo de paz, se estima que la cifra tienda a seguir aumentando.

Karp (2009), ha estimado que en la primera década del siglo XXI en Colombia circulaban entre 800.000 y 2.400.000 armas de fuego ilícitas en posesión de grupos armados ilegales y la delincuencia común. Bajo esta disponibilidad, entre 2010 y 2013, el uso de armas de fuego en los delitos más recurrentes registrados por la Policía Nacional a través de su sistema de denuncias (homicidio, hurto y lesiones personales), aumentó en un 4%; si a esto se le suma los delitos cometidos con arma blanca, el uso de artefactos que pueden causar daños letales ha aumentado en un 14% (ver Tabla 8).

Tabla 8. Hechos delictivos y riesgo de daños letales. 2010-2013

Arma o medio	2010		2011		2012		2013	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
Arma de fuego	46.385	101,92	51.617	112,10	54.346	116,67	50.120	106,36
Arma blanca	24.746	54,38	27.250	59,18	33.886	72,75	33.955	72,06
Sin armas	39.228	86,20	44.620	96,91	55.253	118,61	64.001	135,82
No reportado	6.922	15,21	8.570	18,61	9.805	21,05	5.964	12,66
Por clasificar	65.183	143,23	78.426	170,33	103.846	222,93	103.960	220,62
Total	182.464	400,94	210.483	457,13	257.136	552,01	258.000	547,53

Fuente: Cálculos propios con información de Ministerio de Defensa, 2015.

La tendencia actual implica un aumento del margen de maniobra del mercado ilegal de armas de fuego al servicio de la criminalidad, el cual tenderá a aumentar en el escenario de posconflicto. A

su vez, los datos evidencian un aumento de la posibilidad real que tiene un delincuente de movilizarse en el espacio público con algo de certeza sobre la ausencia de control efectivo por parte de las autoridades. Así, la evidencia sugiere que en los próximos años se requiere un reajuste de los esquemas de control de armas pequeñas y de alto calibre, y mejorar las acciones de inteligencia contra dicho mercado.

Un caso exitoso en el mundo en este tema, en escenarios de transición hacia el posconflicto lo representa el caso de Camboya. En su proceso de estabilización, el control de armas fue un tema prioritario en la agenda de seguridad. Se contó con el apoyo de la Unión Europea y su programa de Asistencia para Reducir Arma Pequeñas y Ligeras, (EU ASAC por sus siglas en inglés *Assistance on curbing Small Arms and light weapons in Cambodia*), así como con la ayuda del Programa de Asistencia Japonés para la Gestión de Armas Pequeñas en Camboya (JSAC por sus siglas en inglés *Japan Assistance Team for Small Arms Management in Cambodia*).

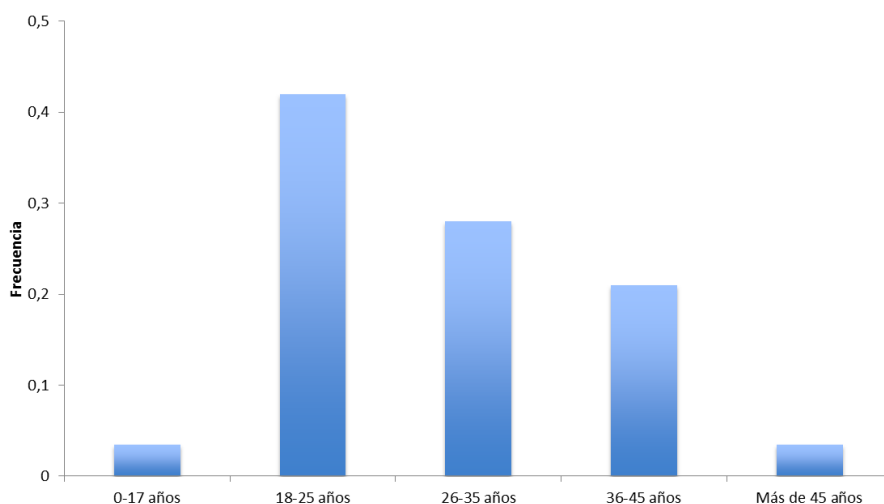
Recolección, destrucción y mejoramiento del registro de armamento produjo que entre 1994 y 2004 el uso de armas de fuego en actos violentos pasara de 80% a 30%. En el caso de los homicidios y lesiones personales, su uso se redujo un 39% y 62%, respectivamente, lo cual acompañó una reducción de la tasa de homicidios de 6,9-9,0 por cien mil habitantes a 3,1-4,0 por cien mil habitantes (Small arms survey, 2006).

4.11. Problemas endémicos para la seguridad: delincuencia juvenil y corrupción

Para concluir, la utilización de niños, niñas, jóvenes y adolescentes en el conflicto armado, y la articulación de las BACRIM al aparato de Estado, debelan dos problemas endémicos de poca atención en el diseño de políticas públicas de seguridad: delincuencia juvenil y corrupción. Ambos fenómenos están articulados, dado que la lucha contra la delincuencia juvenil está atravesada por políticas transversales asociadas a la prevención del delito, que necesitan del mayor nivel de eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Respecto a la delincuencia en jóvenes, con el conjunto de países de la región, Colombia comparte el problema público de la delincuencia juvenil (Gráfico 24). Según el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el 85% de las víctimas de algún delito en Latinoamérica dicen haber sido agredidas por personas menores de 35 años, porcentaje que se concentra en edades que van entre los 18 y los 25 años (CAF, 2014).

Gráfico 24. Distribución de edades de los victimarios^(a)



Fuente: CAF, 2014.

Nota: (a) Edades reportadas por las víctimas de varios delitos en ciudades de América Latina. Las ciudades fueron Buenos Aires, La Paz, Santa Cruz, San Pablo, Rio de Janeiro, Bogotá, Medellín, Quito, Guayaquil, Montevideo, Ciudad de Panamá y Caracas.

En el caso colombiano, los resultados obtenidos por la encuesta de victimización de la CAF se corroboran por medio de la información de captura de la Policía Nacional. En esta se evidencia que en cinco de los seis delitos más recurrentes en materia de capturas, la población de 14 a 28 años tiene significativamente mayores niveles de delincuencia que la población entre los 29 y 69 años (ver Tabla 9).

**Tabla 9. Delincuencia por rango de edad
(Tasa de captura promedio, por rango de edad para delitos recurrentes: 2005-2013)**

Delitos	Rango de edad		Diferencia entre los promedios ^(a)
	Rango 14-28	Rango 29-69	
Porte, tráfico de estupefacientes ^(b)	183.9	89.5	94.4**
Hurto común	111.9	39	72.9**
Lesiones personales	71.9	43.8	28.1**
Armas de fuego, accesorios ^(c)	63.3	40	23.3**
Violencia intrafamiliar	34.6	35.8	-1.2*
Daño bien ajeno	46.5	23.2	23.3**

Fuente: Cálculos propios con información del Ministerio de Defensa, 2015

Nota: (a) * Nivel de significancia del 90%; ** Nivel de significancia del 95%. (b) La casilla hace referencia a la fabricación, porte o tenencia de estupefacientes. (c) La casilla hace referencia a la fabricación, porte o tenencia de armas de fuego, balas o accesorios.

Desde una perspectiva epidemiológica de la seguridad, esto implica que una gran parte de la delincuencia es explicada porque los jóvenes se encuentran en riesgo de ser cooptados por

sistemas rivales a la vida en derecho. La tendencia se pueden explicar dado que la delincuencia puede ser una posibilidad de salto social o como una aspiración por sí misma de ser delincuente, ligados a entornos cotidianos deprimidos (ventanas rotas) y sin oportunidades, y a sistemas judiciales con incentivos perversos a la permanencia de los jóvenes en el mundo criminal.

Dado que el mejoramiento del entorno social y el aumento de oportunidades para los jóvenes, son procesos de largo aliento, estos requieren de un uso eficiente de los recursos escasos del Estado. No obstante, los altos niveles de corrupción presentes en el país hacen que las políticas públicas no tengan efectos contundentes en la construcción de Estado. Casos endémicos de malos manejos, como lo ocurrido en la gobernación del Cesar, provocaron la destitución del gobernador Hernando Molina Araujo en 2007 y así mismo de su reemplazo, Rodrigo Canosa, y con sanciones por parte de la Procuraduría para Clara Collazos, su segundo remplazo (PNUD, 2014).

La Fuerza Pública también ha sido víctima del fenómeno. Por ejemplo, hechos que lo corroboran corresponden a la venta de armas por parte del Ejército Nacional a grupos armados ilegales descubierta en abril de 2015¹⁰ y la condena del General en retiro Rafael Horario Ruiz por el delito de peculado por apropiación a favor terceros en la compra de equipos de interceptación radial¹¹. Igual sucede con las recientes capturas a miembros de la policía del departamento de Nariño por falsos casos de tráfico de estupefacientes para cobrar dinero en los retenes de registro¹².

En términos generales, según el Índice de corrupción 2014 de la Corporación Transparencia por Colombia (2015), en promedio, tanto gobernaciones, contralorías departamentales y alcaldía municipales se encuentran en alto riesgo de corrupción. Adicionalmente, ninguno de los tres tipos de instituciones presentan un riesgo bajo de corrupción, y cerca del 20% de las entidades analizadas se encuentran en riesgo muy alto de corrupción (ver Tabla 10).

Las tres instituciones evaluadas asociadas a los departamento de Vaupés, Guainía y Chocó tienen riesgo de corrupción muy alto. La alcaldía de Leticia presenta el nivel más alto de riesgo de corrupción, seguido de El Zulia Norte de Santander, Sincelejo Sucre, Mitú Vaupés, Inírida Guainía, Quibdó Chocó y Puerto Carreño Vichada. La lista de las gobernaciones con peor puntaje son Chocó, Vaupés, Guainía, Caquetá, La Guajira y Putumayo. Entre las contralorías departamentales con mayor riesgo están Amazonas, Vaupés, Chocó, Guainía, Vichada, Magdalena, Sucre y Cesar.

¹⁰ Cae red de militares que vendía armas a las FARC y las BACRIM. (2015, 30 de abril). *Vanguardia Liberal*. Encontrado en: <http://www.vanguardia.com/colombia/309616-cae-red-de-militares-que-vendia-armas-a-las-farc-y-las-bacrim>

¹¹ Condenan a 12 años de cárcel a general (r) del Ejército por corrupción administrativa. (2015, 28 de agosto). *El Espectador*. Encontrado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenan-12-anos-de-carcel-general-r-del-ejercito-corru-articulo-582402>

¹² Capturados por corrupción miembros de la Policía de Nariño. (2016, 18 de enero). Fiscalía General de la Nación. Encontrado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/capturados-por-corrupcion-miembros-de-la-policia-de-narino/>

Tabla 10. Riesgo de corrupción en Colombia. 2014

Nivel de riesgo	Alcaldías	Gobernaciones	Contralorías departamentales	Total
Riesgo bajo	0	0	0	0
Riesgo moderado	3	4	2	9
Riesgo medio	18	12	12	42
Riesgo alto	13	10	10	33
Riesgo muy alto	7	6	8	21
Total	41	32	32	105

Fuente: Transparencia por Colombia, 2015.

4.12. A manera de síntesis

A manera de síntesis, el mensaje que dejan los apartados anteriores es la gran complejidad del escenario de seguridad actual y en prospectiva, a partir de un acuerdo de paz con las FARC. Esta complejidad implica una diversidad de manifestaciones del crimen como delito predatorio, parasitario y simbiótico. Se manifiesta desde la delincuencia juvenil y utilización de niños, niñas, jóvenes y adolescentes por grupos ilegales, corrupción, hasta las amenazas sobre recursos naturales estratégicos, la minería ilegal, y todos los mercados ilegales que hacen factible y atractivo la reproducción de diversos los grupos criminales.

Por lo tanto, la labor prioritaria será lograr un efectivo esquema de seguridad para la estabilización de los territorios liberados por las FARC, en especial, en los municipios en los cuales hace presencia, y confluyen economías ilegales o debilidad institucional. Adicionalmente, se tendrá que evitar la llegada de nuevos grupos armados y el desmantelamiento de los reductos de las FARC, así como brindar protección para el retorno de las víctimas.

En el mediano plazo, será clave la priorización de nuevos objetivos estratégicos para la seguridad. Al quedar de manifiesto toda la mixtura de la criminalidad en territorios de frontera, la protección de estas zonas debe ser parte prioritaria de la agenda de seguridad del país. Adicionalmente, implementar una política con dientes contra la prevención de la delincuencia juvenil y el reclutamiento, y lograr un aumento de la legitimidad del Estado vía reducción de la corrupción. A su vez, será necesario aumentar la seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito rural¹³.

No obstante, el Estado deberá mejorar algunos puntos de su actual agenda de seguridad, dado que el proceso de paz se desarrolla en un contexto de estabilización y posconflicto parcial. El ELN seguirá representando una amenaza para la integridad del Estado. Según la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), en la actualidad, esta guerrilla puede contar con alrededor de 1.832 hombres, que junto a sus redes de apoyo podrían sumar un total de 10.992 hombres (ACR,

¹³ Si bien el tema de seguridad y convivencia ciudadana rural no ha sido tratado en la definición de las problemáticas, dada la falta de información para el ámbito rural, su presentación se hará en la siguiente sección, a partir de un análisis de la correspondiente oferta institucional.

2015). A u su vez, los grupos dedicados al negocio de estupefacientes, la minería ilegal y las BACRIM, seguirán siendo una amenaza en el contexto actual de la seguridad. De otra parte, se deberá lograr desminar la totalidad del territorio.

V. Seguridad, retos territoriales y fuerza pública para el posconflicto

A partir de las amenazas a la seguridad en Colombia y el contexto regional de la Fuerza pública, es razonable que en un eventual escenario de estabilización y posconflicto, la discusión sobre disminuir el tamaño de la Fuerza pública no debe ser el tema principal de la agenda de seguridad. Se necesita unas Fuerzas Militares sólidas y una Policía Nacional fortalecida para consolidar el Estado en los territorios (Villaraga, 2013).

Si bien el contexto de guerra irregular produjo crímenes de lesa humanidad, como los falsos positivos, tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional son instituciones legítimas que no necesitan procesos sustantivos de purgas internas, como sucedió en los procesos centroamericanos de transición hacia la democracia. A su vez, de las lecciones aprendidas en los procesos de DDR en el mundo, en especial Centroamérica y el proceso con las AUC, se desprende la necesidad de contar con una Fuerza pública sólida que actúe sobre los remanentes de las fuerzas insurgentes y amenazas criminales.

Por lo tanto, el centro del debate de la agenda de seguridad de estabilización y posconflicto debe corresponder a los ámbitos problemáticos prioritarios que deben ser atendidos con mayor contundencia. Si por muchos años, Ejército y Policía se expandieron y modificaron en función de la lucha contrainsurgente como objetivo central de política, el nivel ejecutivo de gobierno debe definir con claridad cuáles serán sus prioridades en los próximos años, no solo con una lista de hechos sobrevinientes para atender, como es la presentación actual del Ministerio de Defensa.

El Gobierno nacional deberá formular un programa de focalización y priorización de recursos que atiendan los factores desencadenantes de la violencia, criminalidad y los factores que posibilitan el retorno a la confrontación. Si bien la manera como se diseñe la arquitectura institucional debe atender al momento político de las instituciones del Estado, este no debe ser el criterio central para una tentativa reconfiguración de la Fuerza pública, como sí lo debe ser el construir un esquema de seguridad eficiente a partir de los recursos disponibles.

5.1. Dificultades de partida y necesidades subyacentes

En un posible escenario de estabilización y posconflicto, la Fuerza pública deberá priorizar acciones en el corto plazo, en los municipios de estabilización y vulnerables a la mutación criminal, y en el mediano plazo en los territorios de fronteras y el total de los municipios rurales. En cada caso se deberán pensar mecanismos particulares para actuar contra las amenazas a la seguridad pública y el fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana. Ahora, en estos ámbitos existen requerimientos y dificultades de partida.

5.1.1. Desmovilización parcial: desvinculados y tamaño del nuevo enemigo

La lectura realizada hasta el momento sugiere que muy razonable que nuevos o antiguos actores ilegales organizados intenten copar los mercados criminales dejados por las FARC, en especial, los 172 municipios donde confluye su presencia con economías ilegales o debilidad institucional. Es razonable prever que serán municipios teñidos por fuertes disputas entre BACRIM, ELN y los reductos de las FARC. La falta de un ordenamiento jurídico en la tenencia de la tierra de algunos territorios rurales, tanto a nivel de formación catastral como en la regulación de los procesos de extracción, la falta de eficacia en la regulación de armas ilegales, los altos incentivos económicos de actividades como el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión, y la existencia de corredores fluviales y fronterizos porosos, fortalecen la hipótesis.

Es claro que algunos de los principales enemigos a la seguridad serán las BACRIM y el ELN. No obstante, es importante atacar las fuentes que hacen factibles la reproducción de las organizaciones criminales, las cuales son una manifestación de la permisividad del Estado en términos de su capacidad efectiva y legítima de monopolizar la fuerza en todo el territorio. Si no se logra cumplir esta labor, en los años posteriores a la firma de un posible acuerdo de paz con las FARC, el país estará abocado a cambios de apellido de los grupos criminales que amenazan la seguridad, más no a reducir la criminalidad.

En el caso de las facciones no desmovilizadas, del proceso de paz con el paramilitarismo se aprendió que ningún proceso de esta naturaleza es perfecto. En este sentido, la Fuerza pública debe tener la capacidad de actuar con contundencia en contra de los posibles reductos armados de las FARC. Colombia ha tenido cuatro hitos de procesos de DDR: Belisario Betancur con las FARC, Virgilio Barco con el M-19, Cesar Gaviria con el Movimiento Quintín Lame, EPL y la Corriente de Renovación Socialista, y Álvaro Uribe con las AUC. El primero fue un intento fallido de desmovilización, mientras que los dos procesos culminados en los noventa produjeron la desmovilización mayoritaria de los grupos y la participación política de algunos de sus líderes.

Estos procesos lograron que 3.287 desmovilizados hicieran parte del Programa de Reinserción del Fondo de Proyectos Especiales del PNR del gobierno de Cesar Gaviria (PNR, 1994). No obstante, surgieron grupos armados de desmovilizados que pronto se disolvieron como los Comandos Populares en la región de Urabá, disidencias del EPL en el Catatumbo y el Movimiento Jaime Bateman Cayón (MJBC) como disidencia del M-19 con proyección en el Valle y Tolima (Villaraga, 2013). A diferencia de estos dos procesos, la desmovilización de las AUC no fue completa. Aunque entre 2003 y 2006, se desmovilizaron 31.671 miembros de las ACU (Presidencia de la República de Colombia, 2006), en el 2007 se difundió un comunicado público donde los ex jefes paras recluidos en Itagüí afirmaban que 300 mandos medios se rearmaban (CNRR, 2010).

Según la DICAR de la Policía Nacional, entre 2006 y 2012, 1.680 desmovilizados fueron capturados como integrantes de las BACRIM, y 70 fueron dados de baja entre 2006-2009 (Policía Nacional, 2009). Si a estos se le suma los 1.555 que han muerto por homicidio y los 179 que han fallecido en

enfrentamientos entre 2003 y 2010 (MAPP/OEA, 2011) , se estima que entre el 6% y 11% de desmovilizados del proceso de paz con las AUC se armaron como Bandas criminales¹⁴, lo cual es cercano al parámetro internacional, el cual se encuentra entre el 5% y 10% (CNRR, 2010). Las cifras oficiales de la ACR a septiembre de 2015, calculan una reincidencia probada de 8,87%¹⁵. No obstante, estudios realizados por la FIP (2014) han evidenciaron que el parámetro de reincidencia para Colombia es mayor y se encuentra entre 7% y 13%.

Por lo tanto, es verosímil proyectar una repetición del escenario de desmovilización de las AUC, ahora en el caso del proceso con las FARC, donde el número de desmovilizados armados como BACRIM oscile entre el 5% y 13%. Si bien existen sustantivas diferencias de mando y organización entre las FARC y las AUC, el supuesto de repetición es razonable dado que los incentivos económicos de las actividades ilegales se han sostenido en los últimos 15 años.

Como se ha venido utilizado en este estudio, según cifras del Ministerio de Defensa se estima que las FARC están compuestas hoy por 7.200 alzados en armas más cinco veces más en redes de apoyo, lo cual arrojaría un total de 43.200 miembros actuales de las FARC. Bajo ese supuesto, la Fuerza pública deberá estar preparada para enfrentar reductos de este grupo que pueden oscilar entre los 2.100 y 5.600 hombres.

En este sentido, la Policía Nacional en conjunto con las Fuerzas Militares, deberán proyectar, dentro sus ejercicios de planeación por capacidades, los recursos necesarios de inteligencia, presencia policial, fuerza de choque y tácticas de lucha necesarias para enfrentar un aumento en las BACRIM, de un poco más del doble de su magnitud actual. Adicionalmente, deberá generar un esquema de seguridad suficiente para la atención de aproximadamente 40.000 nuevos desvinculados.

5.1.2. Retorno de las víctimas y desminado

Adicional a la necesidad de copamiento del territorio en los 172 municipios donde actualmente las FARC hacen presencia, y confluyen debilidades institucionales y economías ilegales, hay otros dos hechos subsecuentes a la eventual firma del acuerdo de paz: i) atención de víctimas y restitución de tierras; y ii) la necesidad de aumentar las tareas de desminado humanitario para posibilitar la llegada del Estado a todo el territorio.

El proceso de paz implica que el Estado debe cubrir las necesidades de seguridad para la protección de víctimas y el desarrollo del proceso de restitución de tierras. Sobre este último, según *Human Rights Watch* (2015), hasta el momento se ha proferido sentencia en 1.546 solicitudes de restitución, lo cual equivale al 2% de las 68.000 solicitudes registradas y al 1% de los

¹⁴ La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), estima que el porcentaje de reincidencia a la delincuencia respecto del total de desmovilizaciones certificadas, equivale a un 15.5%.

¹⁵ ACR. (2015). Información estadística. Septiembre de 2015. Encontrado en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx>

150.000 procesos de restitución previsto por la Ley de Víctimas. Adicionalmente, se deben incluir las solicitudes de restitución como resultado particular del proceso de paz con las FARC.

Al respecto, y en el actual estado organizacional de la Fuerza Pública, el fortalecimiento debe estar dirigido a la DICAR, dado que es la unidad competente según el Plan Corazón Verde de la Policía Nacional. No obstante, dado que en ciertas zonas del país son de alta complejidad en materia de seguridad, será necesario reforzar el trabajo interagencial para que Policía y Fuerzas Militares aseguren conjuntamente el desarrollo del proceso de restitución de tierras en todo el territorio.

En el caso del desminado humanitario, la Ley 759 de 2002, la cual reglamenta el Protocolo II de las Naciones Unidas firmado por Colombia, correspondiente a la restricción de minas terrestres y armas trampa, establece como responsable para realizar el proceso de desminado al Ministerio de Defensa. Según el artículo 18, El Ministerio de Defensa Nacional designará personal militar especializado en desminado humanitario, para hacer labores de detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las minas.

En la actualidad, el Ministerio de Defensa, con ayuda del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) cuenta con más de 500 desminadores militares adscritos en su mayoría al Batallón de Ingenieros No 60 Coronel Gabino Gutiérrez. A partir del 2008, las unidades se han concentrado en 14 municipios prioritarios en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Meta, Nariño, Santander y Tolima” (MAPP/OEA, 2013).

Sin embargo, tanto por una eventual desmovilización de las FARC, como para cumplir el compromiso internacional de desminar el territorio para el 2021, será prioritario aumentar el número de hombres disponibles para el desarrollo de esta labor. El DNP (2002), estimó que el mínimo de hombres necesarios para un desminado a 10 años sería de alrededor de 1.470 hombres, por lo que a 6 años y con un aumento de las minas antipersonal, el número podría llegar a los 5.000 (Altamar & Lahuerta, 2002).

5.1.3. Deuda institucional los territorios de fronteras

Adicional a los territorios vulnerables al retorno de la confrontación, otro reto central de la agenda de seguridad es la protección de los 77 municipios que conforman los territorios de fronteras, desde una perspectiva de lucha contra el crimen. Por años, esta se ha dejado en segundo plano al no ser planificada de la mejor manera a causa de la priorización de la guerra contra las FARC. Si se mantiene la misma estructura de prestación del servicio de seguridad y defensa, las fronteras seguirán siendo un espacio de vulnerabilidad territorial. Adicionalmente, experiencias como las de Afganistán, la República Democrática del Congo y las Bandas criminales en Colombia, evidencian la factibilidad que las zonas fronterizas sean el teatro de operaciones de los reductos que no se desmovilicen del proceso de paz con las FARC.

En particular, las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá, seguirán siendo víctimas del negocio del contrabando y el tráfico ilegal de migrantes. De otra parte, los departamentos de

Norte de Santander, Nariño, Putumayo seguirán como territorios vulnerables al desarrollo de cultivos ilícitos¹⁶, laboratorios de pasta, base de cocaína y cristalizaderos, y a la proliferación de Bandas criminales. Esta última problemática es compartida con los departamentos fronterizos de Guajira, Cesar y Vichada. A su vez, las grandes brechas en la ausencia de formación catastral, también constituyen un foco de vulnerabilidad para los territorios de frontera. Nariño, Putumayo, Amazonas y Guainía comparten dicha problemática, junto con Guainía, que adicionalmente, presenta problemas con Bandas criminales y alto riesgo de corrupción.

A nivel gubernamental, si bien la protección fronteriza es una tarea mayúscula de la Fuerza pública, el Ministerio de Defensa no la concibe como un objetivo central dentro de su Política Integral de Seguridad y Defensa. Esta se suscribe como una estrategia para cumplir con el objetivo de desarticulación de los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, en el marco de la implementación de un modelo de control, administración y seguridad fronteriza que hasta el momento no ha hecho eco en la esfera pública.

Por otro lado, instrumentos como el documento CONPES 3805 del 2014 *Prosperidad para las fronteras de Colombia*, si bien contempla acciones por parte del Ministerio de Defensa en materia de seguridad fronteriza, son intervenciones sin enfoque territorial o sin asignación presupuestal. En el caso de instrumentos con enfoque territorial como el documento CONPES 3739 de 2013 *Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo*, las acciones en seguridad fronteriza por parte de las Fuerzas Militares corresponde a la pavimentación de vías municipales, polideportivos, construcción de un puente vehicular y estudios para el mejoramiento de obras civiles.

No obstante, a nivel prospectivo, tanto el documento CONPES fronteras como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 contemplan la implementación de la Política Sectorial de Seguridad y Defensa fronteriza. Dicha política está llamada a plantear visiones en el horizonte de corto, mediano y largo plazo, y pasar de acciones desarticuladas y de bajo impacto, a una propuesta sólida para estos territorios. Adicionalmente, entre otras medidas, será fundamental esquemas de seguridad basados en cooperación internacional, como sucede en el caso de las fronteras porosas entre Rusia y sus países fronterizos de Asia central y lograr aprovechar la tecnología de protección de territorios de frontera de los países vecinos, como es el caso del sistema SISFRON de Brasil.

5.1.4. Deuda con la seguridad y convivencia ciudadana rural

Otro ámbito de la seguridad territorial que ha estado marginado por los grandes retos en materia de seguridad, es la seguridad y convivencia ciudadana rural. Según la Misión de Transformación del Campo del DNP (2015a), en Colombia existen 691 municipios rurales, de los cuales 318 son rurales dispersos y 373 son rurales de mayor densidad. No obstante, si bien se ha reconocido que más del 60% del territorio colombiano es rural y la correspondiente importancia de la seguridad rural, se ha remplazado el servicio de seguridad abocado al ciudadano rural por una seguridad

¹⁶ Según el SIMCI, 2013, entre estos 3 departamentos y Guaviare acumulan el 66% de los cultivos de coca.

reactiva en la lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes. Ante el fin de uno de los componentes históricos de la impotencia del Estado para actuar sobre el particular, como es el fin del conflicto con las FARC, el mejoramiento del servicio de seguridad y convivencia ciudadana rural es una tarea necesaria en el marco de una política de prevención del retorno a la confrontación.

Sin embargo, el punto de partida no es el mejor. Como deuda histórica, no se ha desarrollado una arquitectura institucional que articule roles y competencias con capacidades. A su vez, el servicio de policía rural se ha definido institucionalmente pero no ha sido fortalecido con el pie de fuerza necesario ni con las herramientas de gobierno suficientes, aún con el crecimiento en hombres que ha tenido la Policía Nacional en los últimos 15 años. A nivel normativo, no existe un sistema de reglas en derecho particular para la regulación de la seguridad y convivencia ciudadana rural. El ámbito de la convivencia tiene como agravante que cuenta con un Código Nacional de Policía con más de 40 años de vigencia y sin reformas sustanciales.

Por su parte, si bien la constitución de 1991 le asigna a la Policía Nacional la labor de mantener condiciones para el ejercicio de derechos y libertades públicas, y para la convivencia pacífica, se han creado entidades e instancias de convivencia sin una relación formal con la Policía. Adicionalmente, la falta de un inventario centralizado y la precaria información que permita hacer diagnósticos de conflictividad, especialmente en municipios pequeños y rurales, limita la planeación estratégica. Por ejemplo, en la actualidad no se ha logrado realizar una adecuada lectura sobre los requerimientos de Subestaciones de Policía. Dichas necesidades depende tanto del nivel de conflictividad como de la presencia de otras instituciones, ya que en algunos casos una Casa de justicia o un Juez de paz pueden ser instituciones sustitutas y más pertinentes y necesarias.

Igual sucede con las demás entidades que prestan servicios de Seguridad Ciudadana ya que desempeñan sus labores bajo incertidumbre normativa en cuanto a la definición de sus roles, competencias y articulación institucional. En particular, la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011, quien estaba llamada a generar una visión articulada en la materia, redujo sus esfuerzos a la regulación de bienes jurídicos, sin el mínimo asomo de un enfoque rural y dejó de lado una definición clara de la arquitectura institucional. Como consecuencia de esta anomia institucional, la Policía es percibida como la única responsable de la seguridad y convivencia ciudadana, lo que en municipios altamente rurales implica que su figura esté por encima de los alcaldes municipales para la planeación de este servicio, lo cual genera políticas locales muy incipientes en la materia.

No obstante, se han creado importantes instrumentos de política como la DICAR de la Policía Nacional y los lineamientos del Servicio de Vigilancia Rural, así como se han mantenido figuras como los inspecciones de policía y corregidores. Sin embargo, este desarrollo institucional no ha tenido mayores herramientas de gobierno en términos de personal, recursos y articulación interinstitucional de carácter vinculante y ha dependido mucho de la voluntad política más que de una política de Estado. Por ejemplo, la Unidad contra la Minería Ilegal de la DICAR, que tiene como tarea la realización de los operativos en las minas para la captura de delincuentes e inmovilización

de maquinaria, no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo sus operaciones dado que en muchas ocasiones implica la movilización aérea del personal de Policía, lo cual encarece los costos de los operativos.

En cuanto al número de hombres, el esquema de policía rural es deficitario. Para el 2015, de los 172.908 miembros de la Policía Nacional (descontando alumnos en escuela y personal civil), 16.854 prestan servicios en el escenario rural. Entre ellos, 7.768 policías están adscritos a Subestaciones de Policía y 9.086 hace parte de la DICAR. Esto quiere decir que el 9% del pie de fuerza policial está apostado fuera de las cabeceras municipales.

No obstante, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 76% de la población actual se ubica en la cabecera municipal y un 24% se encuentra fuera de este perímetro. Si este último se toma como parámetro, la brecha en pie de fuerza campo-ciudad estaría entre 10% y 15% (tomando en cuenta que parte de la fuerza tiene tareas especiales como aduanas, antinarcóticos, etc.). Esto evidenciaría una necesidad promedio en hombres para la DICAR y Subestaciones de Policía cercana a los 25.000 uniformados, lo cual equivale a una necesidad promedio de 20 policías por municipio.

5.1.5. Utilización de niños, niñas y jóvenes en tramas delincuenciales

Es importante significar que la reducción de la utilización de niños, niñas y jóvenes en tramas delincuenciales, así como legitimar el Estado vía reducción de la corrupción, son dos retos que escapan de la acción en solitario de la Fuerza pública. En primer caso, las políticas gubernamentales han estado en deuda. Este trabajo es central en las zonas que serán liberadas por las FARC, por ejemplo, para evitar la reinserción de jóvenes desmovilizados, tarea en la que el ICBF y otras instituciones del Estado juegan un papel central. En lo que le compete a la fuerza pública, es necesario que los esquemas de seguridad permitan realizar labores de prevención de reclutamiento y utilización, tanto en el escenario rural como urbano, con la misma importancia dada al combate directo.

El trabajo de Campos & Isaza evidencia que el conflicto interno colombiano puede prolongarse si no se controla la entrada de nuevos miembros a los grupos ilegales, que en una proporción importante son jóvenes. El estudio modela el comportamiento del tamaño de los grupos legales e ilegales en guerra. Como parte de sus conclusiones, evidencia que si no se ataca con contundencia la tasa de reposición de los grupos al margen de la ley, el conflicto tiende a una confrontación prolongada¹⁷ (Campos & Isaza, 2005).

5.1.6. Corrupción y legitimidad del Estado

Ahora, cada una de estas problemática en materia de seguridad tiene diversos factores desencadenantes y entrelazamientos. Las acciones por parte de la Fuerza pública son solo un

¹⁷ Adicionalmente, se genera una tendencia de incrementos desproporcionados de uniformados de la Fuerza Pública, así como la generación de incentivos perversos como la utilización de fuerzas paramilitares.

eslabón de la cadena. Amplia literatura en el tema establece que los factores de riesgo para la seguridad y desarrollo de la criminalidad se asocian a diversos componentes que involucran el sector justicia, desarrollo social, equidad, convivencia pacífica, cultura de la legalidad, familia, hábitat urbano y rural, etc.; concatenados, entre muchos otros campos, alrededor de la prevención del delito.

Entre todos ellos, la legitimidad del Estado es clave, así como la prestación eficiente de bienes y servicios públicos. Así, un problema público, también dejado en segundo plano, y que merece toda la atención como enemigo central de la seguridad, tanto en la administración pública como en los cuerpos de seguridad estatales, es la corrupción. Esta se entiende como aquellos delitos que atentan contra la administración pública y la recta impartición de justicia, que están establecidos en los títulos XV y XVI del Código Penal colombiano. Allí es importante la intervención de la inteligencia policial, asociado a los procesos llevados a cabo por la FGN, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

5.2. Fuerza pública para la estabilización y posconflicto

Las propuestas de transformación de la Fuerza pública para responder a los retos de estabilización y posconflicto han brindado, de una u otra forma, esquemas de atención a la seguridad rural, a los territorios vulnerables al retorno de la confrontación y para los territorios de frontera. No obstante, aún no se ha presentado una propuesta que responda a estos tres ámbitos territoriales. Adicionalmente, en ninguno de ellos se ha planteado el reto de la delincuencia juvenil para la seguridad urbana y rural, y una Policía más activa en la lucha contra la corrupción.

En general, las propuestas han variado en función de tres criterios: i) la unidad organizacional a la cual se le entrega la responsabilidad de afrontar la seguridad ciudadana y la seguridad pública; ii) la necesidad de recurrir a cambios normativos; y iii) el grado de militarización deseado para la Policía Nacional. A manera de resumen, el siguiente cuadro presenta los cinco escenarios de cambio institucional para las fuerzas.

Tabla 11. Escenario de cambios institucional de la Fuerza pública

Necesidades de cambios normativos	Línea de mando		
	Policía Nacional	Comando General de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa
No	Reforzar la DICAR	Reforzar las fuerzas de tarea conjunta	
Si	Creación de Guardia Rural (Reforma a la Ley 48 de 1993)	Creación de Guardia Rural (Reforma constitucional, artículo 217)	Creación de Gendarmería Nacional (Reforma constitucional, artículo 216)

Fuente: Elaboración propia.

5.2.1. Reforzar la Policía y las Fuerzas de tarea conjunta

La primera opción corresponde a una policía rural comunitaria con capacidad de enfrentar los retos de la seguridad pública, con énfasis en los territorios de estabilización. El eje de la primera opción es el fortalecimiento de la Policía Nacional, en particular, de la Dirección de Carabineros. En la actualidad tiene a su cargo la responsabilidad del Servicio de Policía Rural, y cuenta con una estructura móvil para operaciones especiales como son los escuadrones EMCAR y una estructura fija asociada a los Fuertes de carabineros, arquitectura similar a la gendarmería departamental y móvil de la Gendarmería Nacional Francesa.

Esta sería la encargada de los temas de seguridad y convivencia ciudadana rural en todo el territorio. En este marco se daría continuidad a figuras como los Técnicos Agropecuarios de Policía, no con el fin de suplantar funciones de otras instituciones del ejecutivo, sino con sentido de policía de cercanía para la generación de confianza y legitimidad policial. Adicionalmente, se encargaría de los temas de seguridad pública como el narcotráfico, BACRIM, minería ilegal, fronteras y restitución de tierras (funciones que actualmente lleva a cabo la Policía Nacional), como también de la planeación y operación de los operativos de estabilización en los territorios vulnerables al retorno de la confrontación.

El aumento en pie de fuerza de la Policía Nacional podría venir de nuevos uniformados de nivel ejecutivo. Esto podría provenir de una reconversión de soldados profesionales de menos de cinco años, acompañado de una mayor incorporación de auxiliares regulares bajo una reducción del número de incorporaciones de soldados regulares y campesinos.

De otra parte, las Fuerzas Militares deberían iniciar su transformación funcional y nuevos procesos de coordinación con la Policía Nacional. Específicamente, deberían iniciar con la desactivación de las unidades especializadas en la lucha contrainsurgente, en las que actualmente operan alrededor de los 40.000 uniformados. Su proceso de transformación debería estar dirigido en función del copamiento y aseguramiento territorial. A su vez, iniciaría un proceso de transformación y reubicación en función de los requerimientos de la seguridad nacional, lo cual implicaría, indefectiblemente, una reducción de su pie de fuerza.

No obstante, en su conjunto, esta opción tiene cuellos de botella a nivel de planeación estratégica, problemas organizacionales y la reproducción del dilema de la militarización de la Policía. En primer lugar, según Llorente, Ortíz, & Urrutia (2008), la Policía Nacional no tiene claro el diseño de sus servicios para actuar en un proceso de pacificación. Por lo tanto, tanto los miembros de la Policía Nacional ampliada y de las Fuerzas Militares deberán diseñar esquemas tanto de control de área como de seguridad, que posibiliten la normalización institucional en las zonas de estabilización.

En segundo lugar, la institución presenta una ruptura que necesitaría ser subsanada por medio de una reforma interna de la Policía Nacional. En este momento las Subestaciones de Policía, las cuales son las encargadas de prestar los servicios policiales fuera de la cabecera municipal, están a

cargo de la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), por lo que el servicio de policía rural no tiene unidad de mando operacional. En tercer lugar, el hecho de encargarse de los grandes retos de la seguridad pública, bajo un difícil escenario geográfico y enemigos con un potencial de fuego importante, requieren de una capacidad de fuego similar a las Fuerzas de tarea conjunta contra el narcotráfico.

Como esto último es un despropósito bajo la perspectiva de una desmilitarización de la Policía Nacional y dado que los operativos interagenciales han sido claves en la lucha contra el narcotráfico y las BACRIM, una segunda opción ha sido continuar con el fortalecimiento de la DICAR y su rol como policía de cercanías. Dicha Dirección debería articularse con las Subestaciones de Policía, dejándole a las fuerzas de tarea conjunta la lucha contra las amenazas y problemas potenciales de la seguridad pública.

No obstante, jurídicamente las Fuerzas Militares no tienen la misma capacidad de maniobra en materia de seguridad pública como la tienen frente a las FARC o el ELN. Por ejemplo, en el contexto de un eventual reacomodamiento y expansión de las BACRIM, se podría pensar en un mayor involucramiento de las Fuerzas de tarea conjunta.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las actuales disposiciones gubernamentales no permiten que las Fuerzas Militares tengan iniciativa de fuego. Por ejemplo, en el actual esquema institucional, no cuentan con la posibilidad de realizar ataques militares sorpresivos a las BACRIM, dado que no se categorizan como parte del conflicto armado. Por tal razón, la lucha no se puede dar en el marco del DIH sino a partir del DIDH, en donde los operativos contra este tipo de grupos necesitan de una identificación previa, de la comunicación de intención de choque y de un uso proporcional del armamento (Andrade & Hernandez, 2015).

Por lo tanto, esto implica analizar con mayor detalle la necesidad de contundencia de la Fuerza. A su vez, debe analizarse el grado de involucramiento de las Fuerzas Militares en materia de seguridad pública. En este sentido, su participación debería ir más allá de ser una fuerza de ataque, como se ha venido buscando desde múltiples iniciativas legislativas, con el fin de lograr la ampliación de la posibilidad de iniciación de fuego. Su participación debe aprovechar la inteligencia militar, así como de su capacidad de disuasión y despliegue. Por ejemplo, se podría elaborar e implementar, en conjunto con la policía, un plan masivo de destrucción de cristalizadores de pasta de coca, el cual sigue siendo un reto tanto para la inteligencia como para el despliegue en terreno. Esto último implicaría avances significativos en la lucha antidrogas, dado que en este punto de la cadena se perciben mayores pérdidas económicas para los ilegales.

Otro punto central de análisis respecto a las Fuerzas de tarea conjunta, y en general, respecto a las Fuerzas de tarea, ha sido su despliegue en el territorio, en contraposición al esquema tradicional piramidal basado en divisiones, brigadas y batallones. Dado que las fuerzas de tarea han perdido su naturaleza como dispositivos móviles, a partir de la entrada en operación de la Fuerza de tarea conjunta Omega, es plausible reorganizar el esquema de despliegue territorial dado que en

muchos casos está superpuesto. Algunos sugieren dividir la jurisdicción militar en dos grandes componentes, territorios de frontera y territorios del interior, con el fin de apostar las Fuerzas de tarea en los territorios del interior y llevar los batallones a la frontera o distribuirlos según las nuevas amenazas potenciales.

Por otro lado, Delgado (2015), sugiere la conformación de Fuerzas de tarea conjunta de Fronteras, las que cumplirían el rol de una gendarmería para los territorios limítrofes. No obstante, más allá de compararlo como única fuerza en fronteras, lo cual sería un desatino para la seguridad y convivencia ciudadana rural, dada su falta de experticia en temas de policía, lo importante de esta perspectiva es pensarse la reorganización espacial de las fuerzas en función del fortalecimiento de los esquemas de seguridad en fronteras.

Ahora, la primera y segunda opción más que mutuamente excluyentes son complementarias. Para la totalidad de los territorios que sean definidos como vulnerables a la llegada de grupos armados, se podría constituir grupos especiales que intervengan las rutas del narcotráfico, minería ilegal y contrabando dejadas por las FARC, en el marco de un esquema de prevención disuasivo del retorno a la confrontación. Paralelo a ello, una policía rural revitalizada, por ejemplo, por medio de un mayor reclutamiento de auxiliares regulares y basado en un mando unificado sobre los componentes de la DICAR y las Subestaciones de Policía, podrían ir tomando paulatinamente el control de las zonas rurales. Dada la complejidad de los territorios y la necesidad de fuego ante eventuales ataques, deberán contar con un importante apoyo de los EMCAR.

5.2.2. Guardia Nacional Rural

Manteniendo todas las demás fuerzas constante, una tercera posibilidad de cara al posconflicto se enfoca en una policía rural con capacidad de fuego defensivo. La idea se basa en la creación de una Guardia Nacional Rural con mando en la Policía Nacional, como lo sugirió al gobierno en 2011 el entonces Director del Partido Liberal Rafael Pardo Rueda. La iniciativa tenía como eje trasladar la figura de los soldados campesinos del Ejército al mando de la Policía, con funciones basadas en el modelo de la policía de carabineros. Su cobertura iniciaría en los territorios donde se llevara a cabo el proceso de restitución de tierras, que en este caso estaría en función de los municipios vulnerables, en los escenarios de estabilización y posconflicto.

De esta forma, se tendría un pie de fuerza calificado para el trabajo con la comunidad rural y con capacidad real de despliegue en zonas de alta complejidad en materia de seguridad. Autores como Garzón (2015), adicionan a esta figura un apoyo importante de la Procuraduría General de la Nación como forma de atacar el delito simbiótico. A su vez, establece que dicho esquema podría durar entre tres a cinco años para devenir en la formación de nueva fuerza de policía rural a modo de una Gendarmería.

No obstante, el cambio de mando de los soldados campesinos implicaría un cambio en la Ley 48 de 1993. De otro parte, no incluye una posición clara del papel de la Policía Nacional en materia de seguridad pública, dado que al ser soldados bajo el régimen del servicio militar obligatorio, no se

podrían movilizar para todas las operaciones necesarias en la lucha contra las amenazas a la seguridad pública.

Por otro lado, tanto esta propuesta como el fortalecimiento exclusivo de la DICAR implican continuar con el proceso de expansión de la Policía Nacional hacia funciones altamente diversas, lo cual puede derivar en hipertrofia funcional. En la actualidad, esto se manifiesta en cambios sucesivos y frecuentes en su organigrama con el fin de enfrentar los nuevos retos (como se ha venido presentando) y dejando de lado su misión central de mantener la convivencia y seguridad ciudadana. Adicionalmente, no hay que desconocer que esta y las demás propuestas que impliquen una transformación de las capacidades de las Fuerzas Militares, traen consigo una renuencia por parte de la alta cúpula militar, lo que implica la necesidad de un ejecutivo con alta capacidad de negociación y maniobra política, lo que puede ser el mayor de los retos institucionales.

Una cuarta posibilidad es la desmilitarización de la Policía Nacional para abocarla a la seguridad urbana y unas Fuerzas Militares con participación activa en la defensa de la seguridad pública. El nodo central es la creación de una Guardia Nacional Rural, ya sea en cabeza del Comando General de las Fuerzas Militares como una cuarta fuerza junto con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, o con mando directo del Ministerio de Defensa como un tercer componente de la Fuerza Pública.

En ambos casos, implica el desdoblamiento de las fuerzas actuales en función de sus capacidades para mejorar la seguridad ciudadana y la seguridad pública, por ejemplo, la conjunción en dicha fuerza de la DICAR, la Subestaciones de Policía y las fuerzas de tarea conjunta. No obstante, ambas figuras necesitan de una reforma constitucional de los artículos 217 y 216, y en el caso de la propuesta de constituir una cuarta Fuerza Militar, implicaría posibilitarle iniciativa de fuego para contrarrestar las amenazas a la seguridad pública.

Velásquez (2015), propone para la discusión que dicha fuerza sea exclusiva para los municipios vulnerables, con gran importancia dentro de la fase de estabilización. En primer lugar, estaría en cabeza de las Fuerzas Militares, con el fin de aprovechar toda su capacidad instalada y experiencia en los años posteriores a la firma del acuerdo de paz, para luego convertirla en una tercera Fuerza pública. Este último caso ya se había esgrimido en el primer gobierno del presidente Uribe, en cabeza de la Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, con la asesoría de la Gendarmería Francesa.

En síntesis, la propuesta de Velásquez engloba: i) un ejército apostado en las fronteras; ii) una tercera Fuerza pública en las zonas de estabilización, que a la postre pueda copar una mayor cantidad de municipios rurales; y iii) una Policía Nacional atendiendo la criminalidad y la seguridad urbana con la posibilidad de constituirse como una fuerza civil que podría ser parte del Ministerio del Interior o de un plausible Ministerio de la Seguridad¹⁸. Sobre el tercer punto, si bien se

¹⁸ El traslado de la Policía Nacional fuera del Ministerio de Defensa debe analizarse con más detalle para otro tipo de arreglos institucionales. Debe ser analizado en función del grado de involucramiento de la Policía en la lucha contra las

reconoce la posibilidad e importancia de cambios a nivel ministerial, ninguna de esas opciones se recomienda en la etapa de estabilización del posconflicto, dado que la necesidad imperante será la coordinación y transformación funcional de las fuerzas existentes al interior del Ministerio de Defensa.

No obstante, dentro de los grandes desafíos de la propuesta de Velásquez está la conformación del equipo necesario para el funcionamiento de la nueva fuerza. De otra parte, están los esfuerzos en materia de recursos logísticos para la formación de profesionales y el desgaste institucional a causa de la negociación con la Fuerza Pública para realizar el rebalanceo del presupuesto del Ministerio de Defensa y para la redistribución de jurisdicciones.

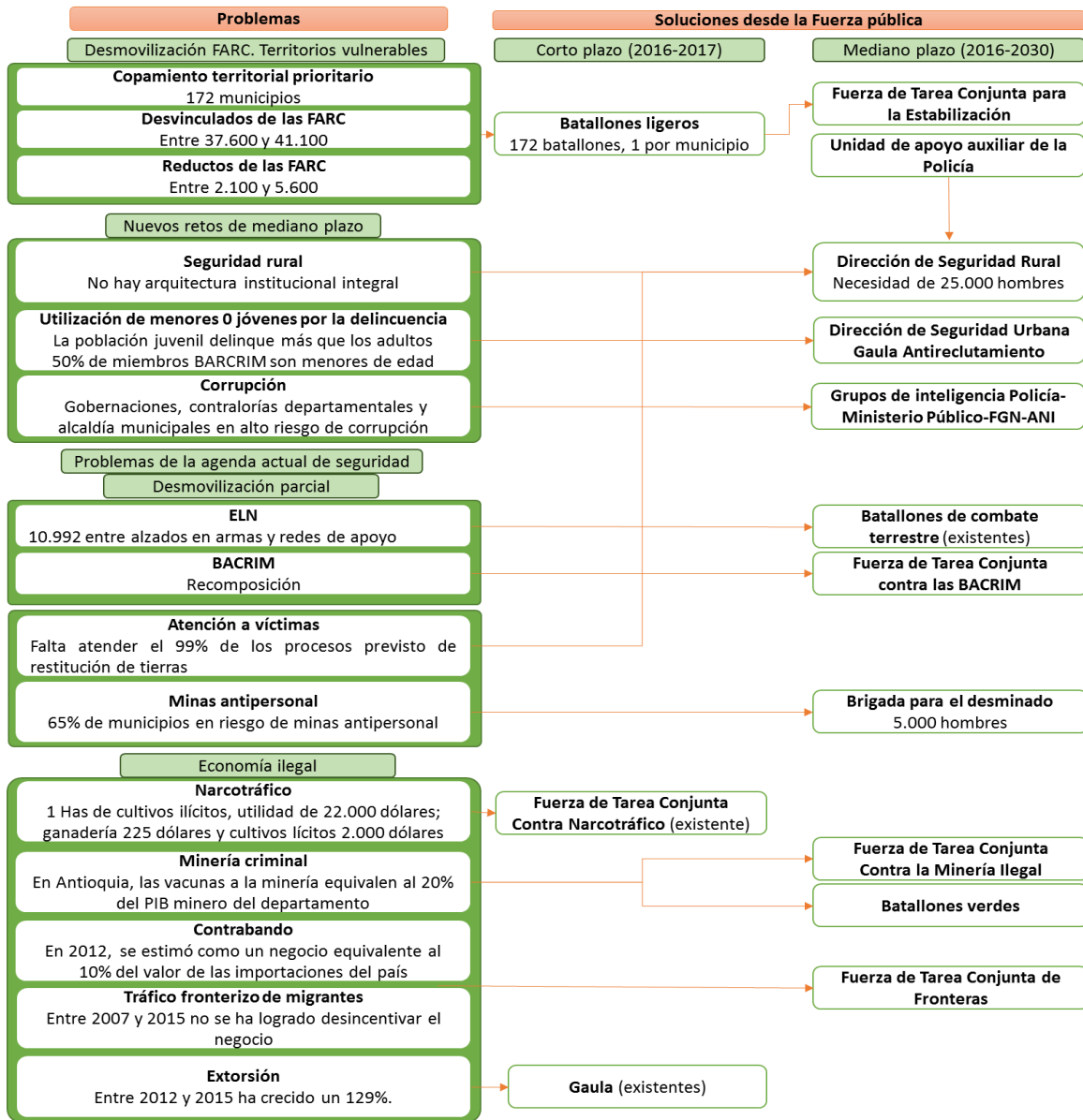
5.3. Planeación por evidencias: problemática y aportes a su solución desde la recomposición de la Fuerza pública

A partir del análisis del contexto de seguridad, con sus respectivas evidencias, así como de sus eventuales transformaciones, se han identificado quince grandes situaciones problemáticas que deben ser atendidas por parte del Gobierno nacional. Estas deben ser el punto de partida para analizar el fortalecimiento del actual esquema institucional de la Fuerza pública. Para ello, también es importante reconocer las fortalezas de los cinco grandes tipos de propuesta de recomposición de las fuerzas.

A manera de síntesis de la información y del análisis hasta aquí desarrollado, el Gráfico 25 resume las 15 grandes problemáticas, agrupadas en 4 categorías: i) problemas urgentes connaturales a la desmovilización de las FARC; ii) nuevos retos para el mediano plazo; iii) problemas de la actual agenda de seguridad asociados al escenario de desmovilización parcial, esquemas de seguridad a víctimas y minas antipersonal; y iv) economías ilegales. Las soluciones implican una respuesta rápida en los territorios liberados por las FARC y el fortalecimiento en hombres e inteligencia de figuras ya existentes. A su vez, contempla soluciones de mediano plazo para las zonas rurales y de frontera, como la creación de 4 nuevas fuerzas de tarea conjunta, Gaulas policiales antirreclutamiento y utilización de menores o jóvenes, grupos de inteligencia contra la corrupción, batallones especializados para la protección del medio ambiente y reformas al interior de la Policía Nacional.

amenazas a la Seguridad Pública, dado que ello implica una correspondiente necesidad de asociación con la Fuerzas Militares. En el estado de cosas actuales o con una Guardia Nacional en cabeza de la Policía Nacional, la necesidad de coordinación es imperante y dicho traslado implicaría un aumento en la burocracia para el desarrollo de tareas conjuntas y una reducción de la eficiencia de los sistemas de mando y control e inteligencia.

Gráfico 25. Problemas de seguridad y estrategias de solución desde la Fuerza pública



Fuente: Elaboración propia.

5.3.1. Esquema de corto plazo: territorio de estabilización

En lo que respecta al copiamiento del territorio, los primeros municipios que deben ser cubiertos en un plan de choque posdesmovilización, son aquellos con influencia directa de las FARC. A partir de información del Ministerio de Defensa se estima que la Fuerza Pública deberá generar esquemas especiales de seguridad, control territorial y presencia estatal en 172 municipios. En

estos territorios confluye la presencia de las FARC, incentivos para el desarrollo de economías ilegales, o precariedad institucional y de gobernanza territorial¹⁹. Dichos esquemas deberán implementarse desde el momento que las FARC se concentren para iniciar el proceso de cese al fuego bilateral, desarme y desmovilización, en un tiempo máximo de 18 meses.

Dado que no hay tiempo para desarrollar una policía rural especializada o ampliar la DICAR, se propone que el Ejército proteja las zonas rurales de los 172 municipios priorizados. Su doctrina debe estar basada en la ocupación del territorio y brindar condiciones mínimas de seguridad. El Senador Antonio Navarro estima la necesidad de un batallón ligero por municipio priorizado, conformado por 3 compañías de 110 hombres cada uno, lo cual da una necesidad total de 57.000 hombres. Estos deben ser un conjunto de soldados regulares, campesinos y profesionales, no asociados a los batallones de combate terrestre²⁰. No obstante, dada su imposibilidad jurídica para realizar tareas policiales así como su formación enfocada a seguir órdenes expresas en combate, los batallones deben estar articulados con la policía disponible, con el fin de atender los problemas de convivencia y seguridad ciudadana en los municipios priorizados.

Adicional a los 172 municipios de estabilización, el Estado deberá prepararse para ocupar otros 174 municipios de manera prioritaria para evitar la mutación territorial de la criminalidad. En estos se combina la presencia de otros grupos armados ilegales como el ELN y las BACRIM, incentivos para el desarrollo de economías ilícitas, o precariedad institucional y de gobernanza territorial. La necesidad de fuerza para estos municipios será de aproximadamente 58.000 hombres.

El conjunto de estos 346 municipios deben ser la base para la acción de las 4 fuerzas de tarea aquí propuestas, la fuerza de tarea contra el narcotráfico y los batallones de combate terrestre que actualmente luchan contra el ELN. Junto con el primer grupo de municipios, esto equivale a una necesidad de fuerza para un porcentaje inicial correspondiente al 15% de municipios del país, hasta llegar al 30% del total del territorio nacional. Esta labor es importante si es que el Estado aspira a consolidar un efectivo control del territorio y monopolio legítimo de la seguridad, la justicia y la tributación del país.

Paralelo a ello, se debe fortalecer la Fuerza de Tarea Conjunta Contra el Narcotráfico, no solo en hombres, sino en capacidades de inteligencia y despliegue, con el fin aumentar los resultados operacionales en la destrucción de cristalizaderos de pasta de coca. A su vez, se debe mejorar la labor de inteligencia de los Gaulas antiextorsión, para así contrarrestar el creciente fenómeno.

5.3.2. Esquema de mediano plazo

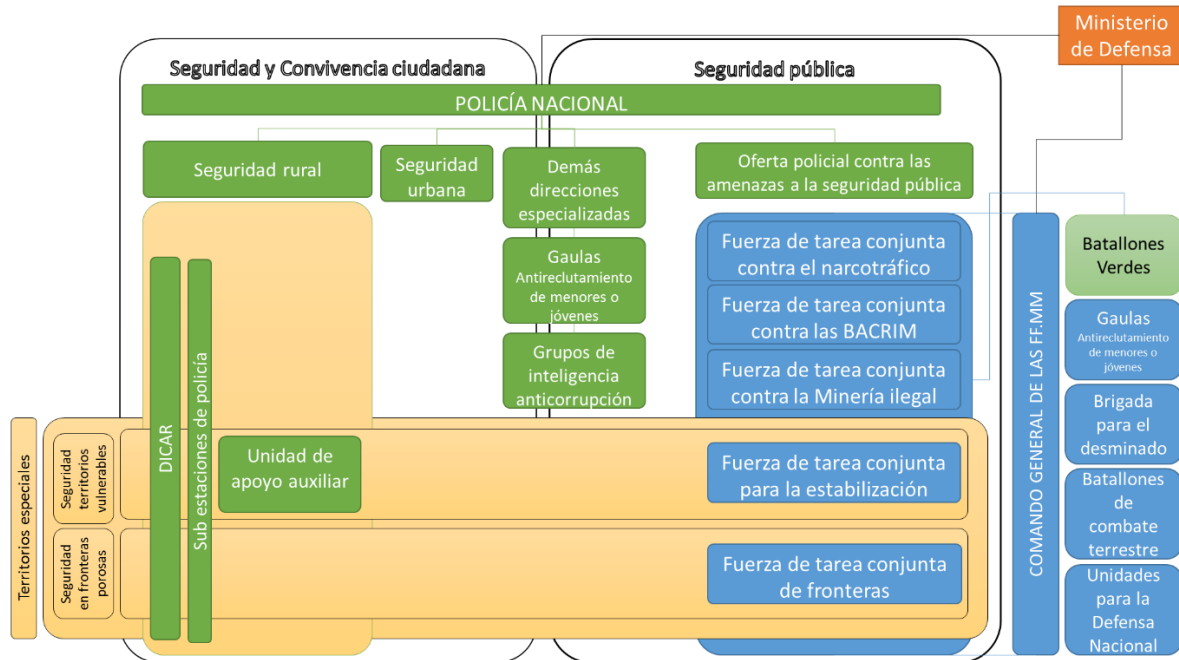
En el mediano plazo, el esquema es más complejo que apostar soldados, dado que es una relación de situaciones problema y capacidades, en los cuales la inteligencia juega un papel central, por

¹⁹ Dentro de los agravantes, zonas como Nariño y Catatumbo presentan fuertes incentivos para el desarrollo de economías ilícitas, y en departamentos como el Caquetá, las FARC cuenta con fuertes bases sociales que podrían rearmarse ante incumplimiento de los acuerdos.

²⁰ La fuerza disponible para esta labor es aproximadamente de 150 hombres (ver Tabla 3).

encima de los bombardeos y la fuerza de choque. El Gráfico 26 describe una arquitectura institucional alternativa para la prestación de los servicio de seguridad y convivencia ciudadana, y seguridad pública, por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, especialmente, para los 172 municipios de estabilización, los 174 municipios vulnerables por la presencia de ELN y BACRIM, los 691 municipios rurales y los 77 municipios de frontera.

Gráfico 26. Arquitectura institucional de la Fuerza pública para el mediano plazo



Fuente: Elaboración propia.

Policía Nacional

En primer lugar, el nivel municipal debe ser la unidad fundamental para la prestación del servicio de seguridad ciudadana. Entre otras razones, dado que los alcaldes son la primera autoridad policial²¹, y porque instrumentos de planeación como los PISCC son de su competencia, así como los Consejos de Seguridad y Comités Territoriales de Orden Público. En la actualidad, el servicio de policía se divide, de manera disonante, según si el territorio pertenece a la cabecera municipal y su área rural (o resto del municipio, según el DANE). Esto ha causado divisiones en el mando y no permite analizar el municipio como una sola unidad territorial, más cuando en muchos casos, los territorios rurales y urbanos están altamente compenetrados.

De esta manera, es razonable dividir el servicio de policía rural y urbano sin hacer la diferenciación entre la cabecera y el resto del territorio. Se sugiere que la división esté en función del nivel global

²¹ Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia.

de ruralidad de cada municipio. Este es un criterio evidente, más no el único, donde se reconoce que las dinámicas del delito predatorio, simbiótico, y parasitario son diferentes para las ciudades grandes e intermedias respecto a los municipios pequeños y con dinámicas altamente rurales, y que en muchas ocasiones forman una sola unidad entre cabecera y resto del municipio. Por lo tanto, es pertinente que la Policía Nacional analice la distribución de competencias territoriales de la Policía Francesa y se piense en una división de su servicio en tres grandes componentes: servicio de policía en municipios rurales (691 municipios), servicio de policía en municipios urbanos (432 municipios) y servicios nacionales de policía.

Una posible estructura organizacional es la creación de dos grandes direcciones: Dirección de Seguridad Urbana (DISUR) y Dirección de Seguridad Rural (DISER). Ambas direcciones complementarían la oferta institucional de las demás Direcciones de Policía, como la POLFA, DITRA, DIJIN DIRAN, DIPRO, DIASE, etc. No obstante, se podría estudiar la creación de la Dirección de Seguridad Pública que reúna los temas de Minería Ilegal, Narcotráfico, contrabando, y Bandas Criminales, con una especial orientación al trabajo conjunto con las Fuerzas Militares.

Por otro lado, ello implica que la DICAR, las Subestaciones de Policía y parte del cuerpo de vigilancia en cabeza de la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), deban pasar a la DISER. Esta deberá ser fortalecida con un número adicional de 25.000 hombres. La dirección sería la encargada de poner en marcha el actual Sistema de Policía Rural (SISER) en los municipios seleccionados como predominantemente rurales, entre los cuales se encontrarán zonas vulnerables al retorno a la confrontación, zonas con seguridad consolidada, municipios con bajos niveles de conflictividad y municipios de frontera.

En el caso de la DISUR, se tomaría como base los veinticuatro municipios priorizados en la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, adicional a los demás municipios del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Manizales, Santa Marta, Villavicencio, Bucaramanga, Cúcuta, Neiva, Pereira, Ibagué, Pasto, Armenia, Tunja, Popayán, Soacha, Valledupar, Montería, Soledad, Buenaventura, Palmira y Tuluá.

Para el caso particular de los 172 municipios vulnerables y los 174 municipios vulnerables por presencia de BACRIM y ELN, se debe disponer de un cuerpo policial de apoyo de carácter provisional, adscrito a la Dirección de Seguridad Rural. Este debe caracterizarse por tener capacidad de respuesta ante fuego enemigo, dado que son zonas de alta complejidad, en su mayoría rurales, y tener la formación para prestar un servicio de seguridad centrado en los individuos.

Este cuerpo provisional estaría compuesto por Auxiliares regulares, los cuales son personal que cumple con la característica doble propósito I: orientados al servicio comunitario y con capacidad de fuego. Adicionalmente, incluiría un contingente del nivel ejecutivo formado especialmente para ello, del cual podrían participar soldados profesionales de menos de cinco años que quisieran prestar sus servicios en la Policía Nacional, con una vocación hacia el servicio comunitario,

particularmente en el ámbito rural. Este cuerpo policial de apoyo vendría a remplazar paulatinamente a los batallones ligeros, según los niveles de conflictividad del respectivo municipio. En el mediano plazo, estos hombres deberán ser la base que supla las necesidades de uniformados de la Policía en el nivel rural, bajo una doctrina de desmilitarización.

Uno de los grandes retos de este grupo de uniformados será la generación de confianza y legitimidad en la población. La labor debe estar basada en una eficiente prestación de su servicio, con el fin de romper con los esquemas de convivencia generados por los grupos armados ilegales y generar aceptación en la población, que en muchas ocasiones está acostumbrada a confiar más en un militar que en un policía. A su vez, con el fin de hacer más eficaz la lucha contra la corrupción, será importante la creación de grupos de inteligencia policial, que junto con el Ministerio Público, la FGN y la ANI, combatan dicho flagelo, desde una perspectiva criminal. Por último, dado el grave problema de utilización de menores o jóvenes en tramas delincuenciales, se propone la creación de Gaulas antirreclutamiento y utilización. Estas unidades deberán contribuir a la disminución de la tasa de reposición de hombres, tanto de los grupos criminales urbanos, como de las BACRIM y ELN.

Fuerzas Militares

Ahora, en el caso de la atención en seguridad pública, la experiencia contra las BACRIM ha evidenciado que el trabajo articulado entre las fuerzas ha sido una de las mejores armas de lucha contra sus diversas manifestaciones criminales. Por lo tanto, el Comando General de las Fuerzas Militares debe tener mayor injerencia en la materia, a partir de la diversificación de los objetivos de las fuerzas de tarea conjunta y un consecuente mejoramiento de la articulación con la Policía Nacional. En este sentido, los EMCAR y las direcciones respectivas, deben ser las unidades de acople entre policía y ejército, con un paulatina, pero no completa, desmilitarización de sus unidades de operación en terreno.

Esto permitirá iniciar el proceso de desmilitarización de la Policía y el uso racional de las Fuerzas Militares en materia de seguridad pública. Así se mantendrían ambas funciones con un grado de separación sano para defender la virtuosidad del servicio de la Fuerza pública y evitar excesos de fuerza como ha sucedido en el Brasil. De otra parte, las Fuerzas de tarea conjunta deberán ser aprovechadas por su versatilidad, movilidad en territorios de alta complejidad geográfica, inteligencia y capacidad disuasiva, para objetivos como el narcotráfico, las BACRIM, minería ilegal y contrabando. Es importante recalcar que este tipo de unidades se caracteriza por contar con un número eficiente de hombres, dado que son fuerzas élite, con alto componente de inteligencia militar.

Dado lo anterior, se propone mantener la Fuerza de Tarea Conjunta Ares Contra el Narcotráfico y crear la Fuerza de Tarea Conjunta contra las BACRIM y la Minería ilegal, las cuales han sido mencionadas con anterioridad por el presidente Santos. Adicionalmente, la Fuerza de Tarea Conjunta Contra la Minería Ilegal, o quien sea que haga sus veces, deberá incluir la figura de los

Batallones Verdes, los cuales tendrían el objetivo principal de la protección de Páramos y otros activos ambientales estratégicos, como sucede en Nicaragua, Honduras, Guatemala y Bolivia.

Para el ámbito específico de los territorios 172 municipios vulnerables, se propone la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta para los Territorios de Estabilización. Esta sería la figura que remplazaría los batallones ligeros, para oficiar como unidad especializada para el copiamiento de las rutas terrestres y fluviales del narcotráfico, minería ilegal y contrabando dejadas por las FARC, en el marco de un esquema de prevención disuasivo del retorno a la confrontación, lo cual sería un complemento a los esquemas de seguridad de la Policía Nacional.

Adicionalmente, se propone la creación de la Fuerza de Tarea conjunta de fronteras, dado que la complejidad de los territorios implica importantes necesidades de movilidad y una articulación de la inteligencia de todas las fuerzas, conservando una capacidad de fuego relevante. Esta unidad será la encargada de cubrir los 77 municipios de frontera. Deberá complementarse con la fuerza de tarea para la estabilización en los casos que sea necesario. Bajo la lógica de control territorial, sus objetivos serán luchar en las fronteras contra las estructuras criminales del contrabando, el tráfico fronterizo de migrantes, la lucha contra grupos insurgente, las BACRIM y los miembros no desvinculados de las FARC, que según las experiencias internacionales, buscarán las fronteras como teatro de operaciones.

Para la creación de las 4 fuerzas de tarea conjunta mencionadas, se debe disponer de los hombres de los batallones de contraguerrilla que queden disponibles después de la firma del acuerdo con las FARC, dada sus altas calidades para el combate e inteligencia militar. En la actualidad, la fuerza disponible dentro de estas unidades es cercana a los 50.000 uniformados.

Por último, las Fuerzas Militares deberán crear una Brigada especial para el desminado humanitario, la cual debe proyectar tareas en el 65% del territorio nacional. Si se prevé desminar el territorio colombiano en 10 años, la unidad deberá contar con un número cercado a los 1.500 hombres. No obstante, si el objetivo es lograrlo en un plazo menor y bajo un aumento de minas antipersonal, la brigada deberá contar con un número aproximado de 5.000 hombres.

Municipios priorizados en el mediano plazo

De otra parte, si a diferencia de otros programas de posconflicto del pasado, el Estado aspira a no generar incentivos perversos ni mensajes erróneos de una atención limitada a territorios y poblaciones donde hay o hubo grupos armados ilegales, deberá atender al conjunto de la población que fue víctima del conflicto armado, la pobreza y abandono estatal. Por lo tanto, el Estado deberá prepararse para intervenir un tercer grupo de 16 ciudades y 93 municipios periurbanos y rurales. Si bien son territorios sin presencia de grupos armados ilegales, son municipios donde se localiza la gran mayoría de las víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado (al menos un 80%). Aunque hay mayor fortaleza institucional, persisten grandes desafíos de gobernanza territorial y equidad.

Con este tercer grupo se agrega un 10% adicional de municipios, con lo cual el desafío global de cubrimiento territorial en el posconflicto, pensado a una etapa no mayor a 15 años, es llegar al 40% del territorio nacional para garantizar la oferta pública de seguridad, justicia y tributación, así como el aseguramiento de los derechos y deberes de toda la población.

Ventajas y desventajas de la propuesta

Lo importante del uso de un cuerpo policial de apoyo y las Fuerzas de tarea conjunta es que son unidades de carácter provisional y responden a objetivos específicos. El mecanismo brinda la posibilidad de expandirse o reducirse en función, y de manera contingente, según las eventuales amenazas a la seguridad. En este sentido, permite la movilización de los Batallones de combate terrestre tanto para la lucha contra el ELN como para otros fines, donde su experiencia es de uso pertinente. Por otro lado, no se necesita de la movilización de agendas legislativas que harían complejo el procedimiento, aunque puede desarrollarse en paralelo con la posibilidad de legislar y darle iniciativa de fuego a las Fuerzas Militares en materia de seguridad pública.

Sin embargo, el gran reto está en la capacidad de mando y voluntad reformista del Ministerio de Defensa. Las propuestas tendrán que presentarse ante unas fuerzas por naturaleza conservadoras en su funcionamiento, y con cierta resistencia a los mandos conjuntos y a la división del poder según criterios territoriales.

A su vez, debe contemplarse que cualquier propuesta que implique reforzar la Policía Nacional implica costos adicionales respecto a aquellas propuestas centradas en reforzar el papel de las Fuerzas Militares. Según información del Ministerio de Defensa, sobre el salario básico recibido por los uniformados, en promedio, un Auxiliar regular de la Policía cuesta 12 veces más del costo de un Soldado Campesino. Un uniformado de primer año del nivel ejecutivo de la Policía cuesta 2,4 veces más que un Suboficial del Ejército Nacional, cifra que se reduce a 1,2 si se asume que las bonificaciones especiales duplican el salario de un suboficial.

En materia pensional, las asignaciones mensuales no presentan grandes diferencias entre los niveles intermedios de mando. Mientras que la asignación mensual promedio de un Suboficial del Ejército Nacional es de 1.922.424 pesos, la asignación mensual promedio para un uniformado del nivel ejecutivo es de 1.854.906 pesos. No obstante, dado que en el caso de un Soldado profesional la asignación mensual promedio es de 836.212 pesos, una reconversión de Soldados profesionales al nivel ejecutivo de la Policía Nacional implica que por cada hombre trasladado se deba asumir una carga 2,3 veces mayor que la carga inicial presupuestada.

Consideraciones finales

El contexto internacional actual evidencia un rompimiento de la visión clásica en la distribución de competencias en materia de Seguridad y Defensa. Las Fuerzas Militares se prestan como unas fuerzas con mayor injerencia en materia de seguridad pública. Claro, esto sucede no sin varios cuestionamientos dado que en diversos países hay fuertes críticas a la militarización de la seguridad pública. Más allá, lo que es evidente en esta discusión es la importancia de mantener una clara división entre las funciones policiales y militares como una medida saludable para las fuerzas como lo es la división de poderes para la democracia.

La coyuntura colombiana del escenario de estabilización y posconflicto tras un eventual acuerdo de paz con las FARC, es un momento clave, oportuno y pertinente para fortalecer las capacidades de la Fuerza pública. Sus nuevos objetivos de política deben estar basados en un proceso de planeación por evidencias que permitan generar discusiones pertinentes para el sector y romper con la endogamia institucional de la cual el sector adolece.

En este sentido, el análisis de las amenazas de cara a un posacuerdo y posconflicto sigue siendo complejo para el país. Se proyecta la persistencia de diversas amenazas que van desde la delincuencia juvenil, corrupción, hasta la minería ilegal, las amenazas sobre recursos naturales estratégicos, así como una cruda condición de seguridad en territorios de frontera. El gran reto estará en combatir las fuentes de reproducción de los grupos criminales, un efectivo esquema de seguridad para los territorios de estabilización y una política contra la prevención de la delincuencia juvenil y el reclutamiento. A su vez, será importante la implementación de una política con esquemas de seguridad sólidos en zonas de frontera, mejorar la legitimidad del Estado por medio de la reducción de la corrupción, y un fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana en el escenario rural.

Para enfrentar los ámbitos de estabilización y posconflicto, el primer componente de la propuesta que aquí se esgrime es una propuesta para el corto plazo. Es el despliegue de una fuerza de respuesta rápida compuesta por batallones ligeros apostados en cada uno de los 346 municipios identificados como vulnerables, con injerencia de las FARC, o BACRIM y ELN. No obstante, en el mediano plazo, su esquema se debe transformar para dar paso a una Fuerza de Tarea Conjunta para la Estabilización y a una unidad de apoyo auxiliar de la Policía.

En el marco de un horizonte de tiempo de mediano plazo, el segundo componente implica pensar en el fortalecimiento de la Policía Nacional. Su rol principal en materia de seguridad y convivencia ciudadana, debe afianzarse por medio de dos acciones: i) la creación de un cuerpo de policía de apoyo de carácter provisional para los territorios vulnerables al retorno de la confrontación, integrado por Auxiliares regulares y un nuevo contingente del nivel ejecutivo. El esquema debe posibilitar la reconversión de soldados profesionales de menos de 5 años de servicio a miembros de la Policía Nacional, dirigidos a fortalecer el servicio de policía rural; y ii) dividir su jurisdicción

según el nivel de ruralidad de los municipios, acabando con la división del servicio cabecera y área rural, generando así una oferta de seguridad más articulada, entendiendo al municipio como una sola unidad territorial. Esto debe estar acompañado de un fortalecimiento del cuerpo de policía rural en un número cercano a los 25.000 hombres.

El tercer componente de la propuesta es la conformación de unidades Gaulas policiales antirreclutamiento y un grupo de inteligencia policial contra la corrupción. Las primeras son unidades, tanto de la Policía Nacional como en el Ejército, con el fin de afrontar el grave problema de utilización de menores o jóvenes en tramas delincuenciales. El segundo es un grupo que actúe junto al Ministerio Público, la FGN y la ANI, contra el flagelo de la corrupción desde una perspectiva criminal.

El cuarto componente de la propuesta implica fortalecer el trabajo conjunto de la Fuerza pública y la disminución de la militarización de la Policía Nacional. En este sentido, se debe direccionar las Fuerzas de tarea conjunta como fuerzas disuasivas para enfrentar las amenazas a la seguridad pública, con alta capacidad de movilidad y un trabajo articulado con la Policía Nacional que propenda por fortalecer los esquemas de mando unificado. Para ello se propone la creación de cuatro Fuerzas de tarea conjunta: Fuerza de Tarea Conjunta Contra la Minería Ilegal, Fuerza de Tarea Conjunta Contra las BACRIM, Fuerza de Tarea Conjunta de Fronteras y la Fuerza de Tarea Conjunta para la Estabilización antes mencionada.

El quinto componente de la propuesta establece la creación de una Brigada especial para el desminado humanitario, que desmine el territorio en menos de 10 años. El último punto de la propuesta es una acción en 174 municipios que combinan la presencia de otros grupos armados ilegales como el ELN y las BACRIM, incentivos para el desarrollo de economías ilícitas, o precariedad institucional y de gobernanza territorial. Junto con los 172 municipios priorizados para el corto plazo, deben ser la base para la acción de las 4 fuerzas de tarea conjunta, así como la fuerza de tarea contra el narcotráfico y los batallones de combate terrestre que actualmente luchan contra el ELN. Adicionalmente, el Estado deberá intervenir un tercer grupo de 16 ciudades y 93 municipios, donde se localiza la gran mayoría de las víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Ahora, es en el marco de esta discusión donde se deben tocar puntos como la transformación del gasto de las fuerzas y la composición de su tamaño en hombres y su nivel de profesionalización. Por lo tanto, es necesario que el Ministerio de Defensa presente de manera clara y precisa su propuesta, bajo un esquema de priorización y focalización con enfoque territorial, en la medida que lo posibilite la reserva de información militar.

No obstante, temas como la participación de los ingenieros militares en la construcción de vías terciarias y puentes es un tema relevante que no cuenta con un estudio técnico que indique las zonas en las cuales deberían operar, así como la necesidad de hombres y presupuesto. En este contexto, las Fuerzas Militares ofician como una escopeta de perdigones en la materia, haciendo

obras pequeñas para ir ganando espacio en la temática y realizando obras que quedan inconclusas por falta de presupuesto, lo que sin duda alguna evidencia una falta de planeación y liderazgo del Ministerio de Defensa.

Sin embargo, ningún proceso de reforma o cambio institucional de la Fuerza pública estará completo si no se da solución a ciertos detalles relevantes. Si bien la Policía irlandesa es un caso exitoso bajo Fuerzas Militares limitadas a operaciones excepcionales y eventuales, o la Gendarmería francesa sea el modelo a seguir como fuerza doble propósito, ningún modelo funcionará sin una arquitectura institucional definida, una capacidad de movilidad asegurada y una fuerza virtuosa como referente de servicio y respeto.

En primer lugar, el trabajo conjunto, coordinado e interagencial debe ser un elemento clave. En este sentido, es necesario romper con los celos institucionales que son la gran piedra en el zapato para el desarrollo de procesos articulados. Esto es necesario para ir más allá del solo hecho de realizar operaciones conjunta, y así proyectar mandos unificados e inteligencia unificada, según el tipo de amenaza a la seguridad.

Así, en segundo lugar, será necesaria la expedición de una Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana que le dé unidad de cuerpo a la oferta del aparato de Estado y pautas de articulación interinstitucional con fuerza de Ley. La legislación no ha concebido la Seguridad y Convivencia Ciudadana como un sistema de oferta articulado, al punto que no se cuenta con una definición clara de roles y competencias. En convivencia ciudadana, la oferta dispersa contempla entidades y figuras como los Corregidores, Inspectores de Policía, Comisarías de Familia, Conciliadores en Equidad, Jueces de Paz y Reconsideración, Conciliadores en Equidad, entre otros. En materia de seguridad ciudadana, existen entidades que de facto están íntimamente relacionadas con la seguridad ciudadana, como el Ministerio de Educación, ICBF, Ministerio de Cultura, SENA, entre otros, pero sin ninguna articulación efectiva.

En el caso particular de la Seguridad Ciudadana, ni siquiera está definido con claridad el compilado de instituciones que ofertan dichos servicios. En lo que corresponde a Convivencia Ciudadana, no hay un ente rector o una instancia que realice seguimiento y evaluación a los mecanismos nacionales y territoriales. Todo esto deriva en funciones traslapadas, así como en la imposibilidad de estructurar tratamientos diferenciados según la heterogeneidad del territorio y, por consiguiente, en el grado de ruralidad de los mismos. De la misma manera, aunque la oferta puede contemplar servicios importantes, la falta de articulación puede derivar en intervenciones poco eficientes y eficaces.

En el caso puntual de la Policía Nacional, sea cual sea su arquitectura institucional, debe actuar para disminuir la criminalidad y reducir sus tiempos de respuesta. Esto debe ser basado en mínimo dos acciones evidentes: su labor comunitaria para generar confianzas y consecuentes redes de apoyo, y labores de inteligencia e investigación criminal para hacer de la policía una policía científica.

No obstante, estas perspectivas no operan si no se asegura la movilidad de la Policía Nacional. En la actualidad, la entidad adolece de no contar con el presupuesto suficiente para la provisión plena de combustible. Esto produce que en municipios pequeños la relación entre Alcaldes y Policía Nacional se centre en la pugna por los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)²² con el fin de asegurar la movilidad de la Policía. La pugna genera un quiebre institucional, que entre muchas cosas, deja inoperantes los procesos de planificación asociados al PISCC.

Por lo tanto, es necesario, ya sea por medio de un aumento de la tarifa del FONSET, una reforma al Sistema General de Participaciones o con un acuerdo de abastecimiento con Ecopetrol, se dé vía a los recursos necesarios. De esta forma se asegure la prestación de los servicios de la Policía Nacional y se logre el cumplimiento de todas las diligencias, patrullaje e investigaciones, tanto en el área urbana como rural. En la actualidad, servicios como el levantamiento de cadáveres y la recolección de pruebas ante hechos delictivos en el escenario rural, se hacen de manera precaria dado que la Policía Nacional, o no llega o llega mucho tiempo después de la comisión del delito, o deja esta responsabilidad a médicos rurales o inspectores de policía.

En materia de incorporaciones, el ingreso de nuevos miembros de la Fuerza pública debe responder a una política de Estado más que a posibles actos de gobierno irresponsables. Por ejemplo y según la experiencia policial, la calidad de la incorporación varía en función de los ciclos de expansión de la economía, dado que se dispone de menos candidatos para la selección, razón por la que no se puede esperar incorporaciones tan masivas que son más factibles en periodos de contracción económica. No obstante, en cualquier contexto, se debe procurar por una selección que proteja por encima de todas las cosas la virtuosidad de la autoridad. Por ello, no es recomendable forzar los procesos de incorporación y si procurar su fortalecimiento. Al respecto, es importante reconocer los esfuerzos realizados por la Policía Nacional, específicamente, en lo que respecta al aumento de los tiempos de formación de sus patrulleros.

Por último, y no siendo lo menos importante ni tampoco la última de las reflexiones sobre el tema, es clave hacer hincapié sobre la importancia del control de armas para mitigar el riesgo de daños letales a la ciudadanía como consecuencia de hechos delictivos. No se debe descartar la posibilidad que en los territorios vulnerables al retorno de la confrontación y territorios con altos índices de criminalidad, se prohíba el porte de armas de fuego, y quizá de armas blancas, como un componente central de los esquemas de seguridad para el escenario de estabilización y posconflicto. Esto se sustenta dado los crecientes niveles en la comisión de delitos que involucran

²² El FONSET es el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, creado por la Ley 418 de 1997 y actualizado por última vez por la Ley 1421 de 2010. Con él se financia la Seguridad y Convivencia Ciudadana en municipios y departamentos. Su base gravable tiene tres componentes: i) el 5% del valor de los contratos de obra pública suscritos por personas naturales o jurídica; ii) el 2.5 por mil del recaudo bruto de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; y iii) el 3% sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

armas de fuego, un acuerdo de paz que muy posiblemente deje un margen de armas disponible a la ilegalidad y las experiencias internacionales que evidencia los efectos positivos de dichos controles sobre la seguridad.

Bibliografía

- ACR. (2015). *Reintegración en Colombia. Hechos y datos*. Bogotá: Autor.
- Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana; Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Autor.
- Altamar, I., & Lahuerta, Y. (2002). La erradicación de las minas antipersonal sembradas en Colombia. Implicaciones y costos. *Archivos de Economía*, 1-40.
- Alvarez, C., García, V., & Madrigal, A. (2015). Las fuerzas militares y de policía en el posconflicto armado: futuros escenarios y reformas. En F. Guerrero, & J. Wilches, *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (págs. 135-162). Bogotá: Grupo editorial Ibañez.
- Andrade, M., & Hernandez, E. (2015). Las bandas criminales emergentes: la continuación de la violencia paramilitar en el Estado colombiano. *Civilizar*, 1(1), 85-108.
- Arambula, A. (2008). *Gendarmería Nacional Francesa*. Cámara de diputados LX Legislatura, Servicio de investigación y análisis. Subdirección de política exterior, Ciudad de México.
- Arévalo, B. (2008). Un problema de Estado. Límites y retos a la subordinación militar en Guatemala. *Nueva sociedad*, 213.
- Beck, A., Benyon, J., Morris, S., Toye, M., & Willis, A. (2011). *Fuerzas policiales en la nueva unión europea*. Leicester: Universidad de Leicester.
- Brombacher, D. (2012). *El control de la oferta en la lucha antidrogas ¿a quién le sirve?* Resumen ejecutivo.
- Cabrera, I. (2011). Fronteras en medio de conflictos prolongados: análisis a partir de los caos de Afganistán, Colombia y República Democrática del Congo. *Ponencia para el XXIII Congreso de la asociación latinoamericana de estudios de Asia y África*.
- CAF, C. A. (2014). *Por una América Latina más segura. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Autor.
- Calderón, P. (2009). Teorías de los conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 60-81.
- Campos, D., & Isaza, J. (2005). Modelos dinámicos de guerra: el conflicto colombiano. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias*, 110(29), 133-148.
- CEODD. (2006). *El narcotráfico en las relaciones fronterizas*. Centro Observatorio de Drogas y el Delito - Universidad del Rosario - Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá: Autor.

- CNRR. (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Autor.
- CNRR. (2010). *La reintegración logros en medio de rearmes y dificultades no resultas*. Bogotá: Autor.
- Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Autor.
- Dammert, L., & Alvarez, D. (2008). Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema? *Nueva Sociedad*, 213.
- Delgado, J. (Febrero de 2015). 2016-2018: perspectiva de reformas al modelo de seguridad en Colombia. *Observatorio de política y estrategia de América Latina*.
- DIAN. (2013). *Contrabando y Lavado de Activos*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Bogotá: Autor.
- Diario el País. (28 de abril de 2005). *Relevo de cuatro generales destapa pugna en FF.MM*. Recuperado el 26 de junio de 2015, de <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Abril282005/A328N1.html>
- DNP. (2005). *Vision Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá: Autor.
- DNP. (2013). *Boletín de seguimiento. Consolidación de paz*. Bogotá: Autor.
- DNP. (2013). *Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo (Documento CONPES 3739)*. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3739.pdf>.
- DNP. (2014). *Prosperidad para las fronteras de Colombia (Documento CONPES 3805)*. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>.
- DNP. (2015a). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Autor.
- DNP. (2015b). *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia (Documento CONPES 3828)*. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>.
- Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencias de bandas criminales*. Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.
- Ejército Brasileño. (2010). *El proceso de transformación del Ejército*. Brasilia: Autor.

- Emsley, C. (1999). *Gendarmes and the State in Nineteenth-century Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- FIP. (2014). *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: dimensión del fenómeno y factores de riesgo*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá: Autor.
- Flores, J. (2012). *La doctrina conjunta en Colombia: análisis de la fuerza de tarea conjunta omega*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- García, V. (2014). Reformas al sector seguridad en contextos de posconflicto armado: experiencias en Centro América y consideraciones sobre el caso colombiano. *Poderes regionales y globales en un mundo cambiante*. Buenos Aires.
- Garzón, J. C. (2015). Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia. . *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(36), 1-15.
- Guerrero, F., & Wilches, J. (2015). *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia*. Bogotá: Grupo editorial Ibañez.
- Herrera, C. (2009). *Los comandos conjuntos en el desempeño de las Fuerzas Militares en Colombia en la lucha contrainsurgente. Caso específico: comando conjunto "número 1. Caribe"*. Tesis de grado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Human Rights Watch. (2015). *Informe mundial 2015: Colombia*. Bogotá: Autor.
- Insight Crime. (2013). *Game Changers. Tracking the evolution of organized crime in the Americas*.
- Instituto de medicina legal. (2014). *Comportamiento del fenómeno de la desaparición en Colombia, Forensis*. Bogotá: Autor.
- Karp, A. (2009). Estimated Total Small Arms, Firearms, and Surpluses in Colombia, Rounded. Surplus Arms in South America: A Survey. *Small Arms Surveys-Conflict Analysis Resource Center*.
- Llorente, M. V., Ortiz, R., & Urrutia, N. (Mayo de 2008). Policía Nacional: Una fuerza para consolidación. *Fundación ideas para la paz*.
- MAPP/OEA. (2011). *Décimo quinto informe trimestral del Secretario General del Consejo permanente sobre la misión de apoyo del proceso de paz en Colombia*. Misión de apoyo permanente al proceso de paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos. Bogotá: Autor.
- MAPP/OEA. (2013). *Décimo octavo informe trimestral del Secretario General del Consejo permanente sobre la misión de apoyo del proceso de paz en Colombia*. Misión de apoyo

- permanente al proceso de paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos. Bogotá: Autor.
- Martínez, A. (2014). *Minería y medio ambiente en Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá.
- Massé, F. (2012). *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia*. Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz.
- Ministerio de Defensa. (2015). *Transformación y futuro de la Fuerza Pública. Áreas Misionales*. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, & Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Estudio nacional del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Minas y Energía. (2011). *Censo minero departamental*. Bogotá: Autor.
- Montoya, C., & Perez, B. (2013). *Las BACRIM después de 2013: ¿pronóstico reservado?* Fundación Paz y Reconciliación, Bogotá.
- Pion-Berlin, D. (Enero-febrero de 2008). Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Nueva Sociedad*(213), 50-63.
- PNR. (1994). *Memorias del PNR 1982-1994*. Bogotá: Plan Nacional de Rehabilitación y PNUD.
- PNUD, P. d. (2014). *Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: Autor.
- Policia Nacional. (2009). *Desmovilizados colectivos e individuales. Informe de control y monitoreo*. Bogotá: Autor.
- Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Proceso de paz con las autodefensas. Informe ejecutivo*. Bogotá: Autor.
- Rementería, I. (2011). Utilidad económica y ecológica de los cultivos ilícitos en el oriente de Colombia. *Conferencia dictada en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán*,. Bogotá.
- Rojas, F. (2008). El riesgo a la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Nueva Sociedad*, 36-49.
- Sansó, D., & Rubert, P. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Criminalidad*, 55(2), 119-133.
- Schultze-Kraft, M. (2012). *La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz*. Ediciones Uniandes.
- Slaby, K. (2003). *Working?, Security Sector Reform in Central America: Is it?* Monterey Institute of International Studies, Monterey.

- Small arms survey. (2006). *La estabilización de camboya. Control de armas pequeñas y reforma del sector seguridad*. Geneva.
- Springer, N. (2012). *Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. . Taller Digital, Bogotá.
- UNODC. (2013a). *Global study on homicide*. Washington: Autor.
- UNODC. (2013b). *Oficina de las Naciones Unidas para las drogas y el delito. Monitoreo de cultivos de coca Colombia*. Bogotá: Autor.
- UNODC. (2013c). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales*. Oficina de las Naciones Unidas para la droga y el delito. Bogotá: Autor.
- UNODC. (2014a). *World Drug Report*. Vienna: Autor.
- UNODC. (2014b). *Monitoreo de cultivos de coca en Colombia 2013*. Bogotá: Autor.
- UNODC. (2015). *Monitoreo de cultivos de coca 2014*. Oficina de las Naciones Unidas para las drogas y el delito. Bogotá: Autor.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio editores.
- Velasquéz, C. A. (2015). La fuerza pública que requiere el postconflicto. *Fundación ideas para la paz*.
- Villaraga, a. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Revista Colombia Internacional*, 107-140.
- Wielandt, G. (2005). Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica. *Serie políticas sociales*, 115.
- Zaverucha, J. (2007). La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, 213, 128-146.

