

A black and white photograph of a person wearing a helmet and equestrian clothing, riding a dark horse. They are holding the reins and looking towards the right. The background shows a grassy field and some trees.

# La fuerza pública que requiere el postconflicto

Working papers

13

# La fuerza pública que requiere el postconflicto

Coronel (r)  
Carlos Alfonso  
Velásquez R.

working papers  
**13**

# **La fuerza pública que requiere el postconflicto**

## **Texto**

Coronel (r) Carlos Alfonso Velásquez R.

## **Fotografías**

Revista Semana®

## **Diagramación**

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

## **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8<sup>a</sup> - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



o **Working Papers / Mayo 2015**



## Contenido

- 6 PRESENTACIÓN
- 7 INTRODUCCIÓN
- 9 LOS RETOS PREVISIBLES A LA SEGURIDAD
- 12 CRITERIOS PARA LA DISCUSIÓN
- CREAR UNA GUARDIA NACIONAL RURAL
  - Conveniencia
  - Pertinencia
  - Viabilidad
- 25 CONCLUSIONES





## Presentación

Hasta ahora, el debate sobre la necesidad de modernizar a la fuerza pública de cara al escenario actual y al eventual postconflicto, ha estado restringido a cuarteles y eventos académicos cerrados. Por eso, la Fundación Ideas para la Paz considera importante abrir un debate presentando una serie de trabajos con distintas perspectivas y propuestas sobre cuáles podrían ser esos modelos que permitan reorganizar a la fuerza pública para que pueda responder con mayor eficacia a los requerimientos de seguridad de los ciudadanos y a los desafíos actuales y del futuro inmediato.

El primero, elaborado por el coronel retirado Carlos Alfonso Velásquez, plantea la creación de una guardia rural como una opción intermedia que permita atender “nuevas amenazas”, “intermedias” o “híbridas” que se prevé afectarán la seguridad ciudadana tras la desmovilización de las FARC. Estas amenazas se expresarán, según el autor, a través del crimen organizado en lo rural y en un aumento de la delincuencia común tanto urbana como rural. Para Velásquez, la organización actual de la fuerza pública no es la adecuada para enfrentarlas.

La FIP resalta el valor de que se discutan de manera abierta, nuevas alternativas que fortalezcan la fuerza pública y le permitan apoyar la construcción de paz.

Las propuestas contenidas en este texto solo comprometen a su autor.

## Introducción

Colombia está ad portas de cerrar el conflicto con la guerrilla de las FARC y posiblemente con el ELN, para así emprender de lleno el postconflicto y la necesaria construcción de la paz<sup>1</sup>. Así pues, llegó el momento de hacer propuestas específicas sobre el rol de las Fuerzas Armadas y si será necesario reajustar su misión, funciones y estructura.

En una entrevista concedida a la periodista María Isabel Rueda cuando comenzaba el segundo período de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, expresó lo siguiente respecto a las Fuerzas Armadas en un posible escenario de postconflicto:

*"Hemos planificado ese escenario por dos avenidas. Una la venimos construyendo sobre lo que sería la transición. Cuál sería el papel de las Fuerzas Armadas en el proceso de dejación de armas, de desmovilización, de reintegración, y cómo garantizar el cumplimiento de esos acuerdos.*

*Pero también hemos venido trabajando en un escenario de mediano plazo, con una visión de los próximos 10 a 20 años, donde las Fuerzas Armadas van a tener que seguir actuando frente a las amenazas, garantizando la seguridad ciudadana y combatiendo los delitos que van a quedar ahí: minería criminal, narcotráfico y otra serie de cosas ante las cuales no podemos ser ingenuos.*

*La firma de los acuerdos no significa el fin de la delincuencia ni de la criminalidad. Hay toda una perspectiva de unas Fuerzas Armadas que el país va a necesitar para que sean las garantes de la paz; pero al mismo tiempo para que enfrenten las amenazas, que van a seguir latentes. También serán unas Fuerzas Armadas fuertes en capacidad de desarrollo. Piense en*

*los ingenieros militares construyendo obras en un país que tiene 50 por ciento del territorio sin infraestructura, que requiere protección de sus fuentes de agua, de su medioambiente y de hacer presencia en sus fronteras, que tenemos tan abandonadas".<sup>2</sup>*

Pocos días antes, en un evento realizado en FES-COL titulado "Reforma a las Fuerzas Armadas y escenarios de postguerra y postconflicto", María Victoria Llorente, directora de la Fundación Ideas para la Paz, expresó, entre otras ideas, que:

*"...de cara al postconflicto es importante y por demás necesario impulsar reformas al sector de seguridad desde una perspectiva doctrinal e institucional orientadas fundamentalmente al ámbito de la seguridad ciudadana (crimen organizado a nivel local) y de la seguridad rural".<sup>3</sup>*

A su turno, Diana Quintero, Viceministra para la estrategia y la planeación del Ministerio de Defensa manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

*"Desde hace dos años se viene adelantando en el sector defensa un proceso de trasformación de la Fuerza Pública mirando hacia el 2030 y partiendo del hecho de que en el país ya se han empezado a vivir situaciones de postconflicto*

*...la transición luego de los acuerdos de paz con garantías al proceso de desmovilización tendrá un rol fundamental de la fuerza pública como garante de la seguridad rural y de control territorial.*

*...En los territorios hay algunas zonas grises en las que aún no es claro si resolverlas hacia un lado o hacia otro, o si se mantienen, y eso depende, pues hay zonas del país donde la*

situación amerita que la policía siga teniendo un acompañamiento del ejército como hay otras en las que puede actuar de manera autónoma”<sup>4</sup>.

En una visita a Francia que el presidente Santos realizó a finales de enero, se discutió la posibilidad de crear una policía rural. Según el mandatario, “los franceses han venido ayudándonos y pensando también en el postconflicto. La Gendarmería francesa es un modelo que para nosotros puede ser muy importante y queremos que nos ofrezcan colaboración ahí”.

**Aunque el Ministerio de Defensa manifiesta estar trabajando en la transformación de las Fuerzas Armadas, la creación de la policía rural es una opción que debe explorarse como una alternativa viable.**

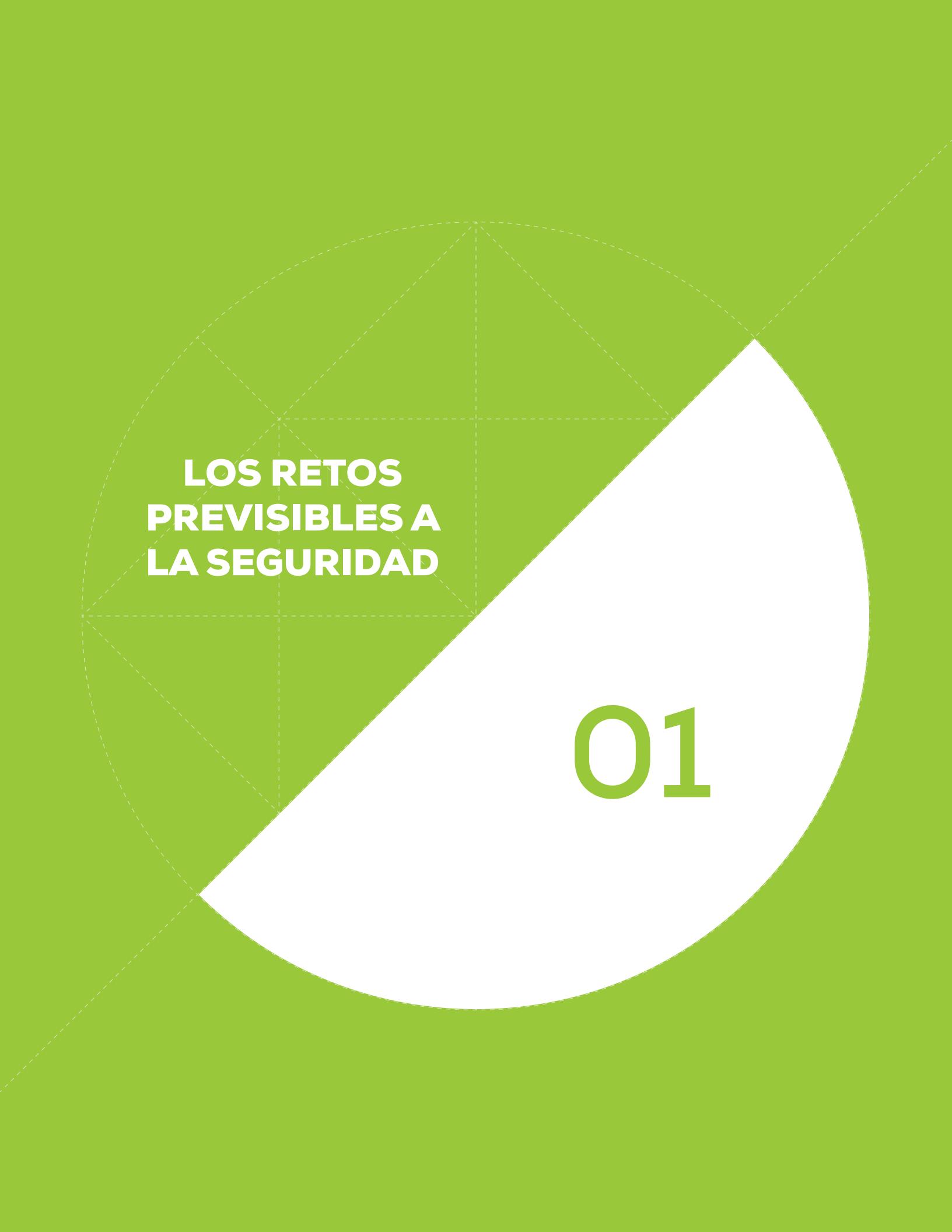
Así las cosas, aunque el Ministerio de Defensa manifiesta estar trabajando en la transformación de las Fuerzas Armadas, la creación de la policía rural es una opción que debe explorarse como una alternativa viable.

• • • •  
1 “En el país ya se han empezado a vivir situaciones de postconflicto. Una muestra de esto es que el año pasado en casi el 95% del territorio no se presentaron atentados terroristas por parte de FARC o ELN. Hace 15 años, el 60% del territorio registraba algún tipo de ataque terrorista”. Aparte de la ponencia de Diana Quintero, Viceministra para la estrategia y la planeación del Ministerio de Defensa, en el Foro “Reforma a las Fuerzas Armadas y escenarios de postguerra y postconflicto” realizado en FESCOL el 22 de julio 2014.

2 <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/entrevista-al-ministro-de-defensa-juan-c-pinzonpor-maria-isabel-rueda/14364697>

3 Relatoría de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) Foro: Reforma a las Fuerzas Armadas y escenarios de postguerra y postconflicto. Julio 22 de 2014.

4 Ibidem.



## **LOS RETOS PREVISIBLES A LA SEGURIDAD**

01

## LOS RETOS PREVISIBLES A LA SEGURIDAD

Los principales retos a la seguridad que enfrentará Colombia en el futuro inmediato muy probablemente no estarán motivados por conflictos interestatales sino intraestatales. Estos estarán caracterizados por niveles de inseguridad y violencia que afectarán directa e indirectamente a la población civil y sus recursos; amenazas que ponen en riesgo y/o violan sus derechos humanos. Por ello es apremiante la consolidación de la democracia en el marco del Estado social de derecho, con particular énfasis en las áreas rurales marginadas a través del tiempo. En estos territorios, diferentes organizaciones al margen de la ley como las guerrillas y los paramilitares han pretendido usurpar las funciones básicas del Estado: justicia, seguridad y tributación.

Si el conflicto armado con las guerrillas (FARC y ELN) termina con las negociaciones en curso, las amenazas a la seguridad desaparecerán o al menos disminuirán sensiblemente en lo relacionado con aquellas acciones que han caracterizado a los grupos guerrilleros: asaltos a los puestos de policía con la afectación a la población civil, secuestros extorsivos, actos de sabotaje contra la infraestructura energética y vial, etc. Pero esto no implica la desaparición de amenazas a la seguridad de la población debido a la acción de otras expresiones

como los rezagos del paramilitarismo (BACRIM)<sup>5</sup>, los remanentes que quedasen de la desmovilización de las guerrillas y, en general, delincuencia organizada y común.

En la actualidad, las poblaciones enfrentan diversas amenazas. Las que el Ministro Pinzón planteó en la citada entrevista se encuentran categorizadas en la “Guía de planeamiento estratégico 2011-2014” en dos campos: orden público y convivencia ciudadana. En el primero se relacionan puntualmente grupos armados al margen de la ley (GAML), narcotraficantes y bandas criminales (BACRIM). Aunque en dicha guía no se mencionan específicamente, cabe resaltar las amenazas al proceso de restitución de tierras –por usurpadores inconformes– y al consecuente retorno de campesinos desplazados. En lo que a convivencia ciudadana se refiere, se contemplan además de la delincuencia común, amenazas asociadas a violencia intrafamiliar, violencia sexual, delitos en establecimientos públicos y delincuencia juvenil<sup>6</sup>.

De todo lo anterior y de las experiencias de otros países que pusieron fin a sus conflictos armados internos mediante una negociación política como son los casos de Sudáfrica, Salvador y Guatemala, donde distintas formas delincuenciales proliferaron después de firmada la paz, se puede inferir que las condiciones de seguridad interna de Colombia estarán amenazadas principalmente por la violencia y los negocios ilegales de distintas modalidades del crimen organizado. Este

.....

**En materia de seguridad ciudadana y convivencia, las principales amenazas de Colombia, a futuro, serán el crimen organizado en lo rural y la delincuencia, tanto organizada como común, en las ciudades.**

.....

<sup>5</sup> Aún sin haber terminado el conflicto armado, la FIP condujo un estudio que, entre otros, concluye que “mientras que las FARC y el ELN se han debilitado, las bandas criminales toman fuerza en puntos clave del país” y que “se detectaron pequeños grupos que delinquen al margen de las tradicionales “bacrim”. Ver <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/alerta-por-crecimiento-de-bandas-criminales/14781368>

<sup>6</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014, Bogotá Junio de 2011, Imprenta Nacional, pp 19-26.

puede considerarse el problema vertebral con especial incidencia y mutación en las áreas más rurales, y con mayor precisión en aquellas donde menos presencia y control ejercen las instituciones del Estado, encabezadas por justicia y seguridad.

Ahora bien, la actividad que gira en torno a esa criminalidad presenta características que varios autores califican como “nuevas amenazas”, “intermedias” o “híbridas”, que para ser combatidas requieren también de una solución institucional híbrida o intermedia<sup>7</sup>. Esta solución debe ir más allá de la sola neutralización. Debe lograr permanencia en el tiempo para que facilite la interacción con las comunidades y sus autoridades civiles, y provea una sombrilla de seguridad que preserve la tranquilidad e incentive el avance socio-político de las poblaciones mediante el estímulo al ejercicio de la ciudadanía. Es decir, debe facilitar la construcción del Estado de derecho y la democracia, con una ciudadanía campesina revitalizada, entre otras razones, por su confianza hacia la institucionalidad.

Así mismo, hay que tener presente que pese a su descenso en las últimas décadas, el país aún ostenta una tasa de homicidios muy alta<sup>8</sup> y que los delitos contra la integridad personal y el patrimonio de los ciudadanos, que se hacen sentir particularmente en las ciudades, son las amenazas que más impacto tienen en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Esto influye en la debilidad del capital social, que se traduce en bajos niveles de confianza entre las personas y hacia las instituciones.

En resumen, en materia de seguridad ciudadana y convivencia, las principales amenazas a futuro de Colombia serán el crimen organizado en lo rural y la delincuencia, tanto organizada como común, en las

ciudades. Ambas con el potencial de afectar directa e indirectamente derechos humanos fundamentales como la vida, la libertad personal y la propiedad. Si ambas no se contrarrestan adecuadamente, se constituirían en un obstáculo para la consolidación de la democracia en el marco del Estado social de derecho.

Por otra parte, el control de las fronteras siempre es una prioridad. Aunque para Colombia un conflicto bélico interestatal es hoy día improbable, no es realista descartar la posibilidad de que en el futuro el Estado colombiano se vea inmerso en tensiones internacionales en las que la integridad territorial (terrestre, marítima y/o aérea) se ponga en riesgo. De igual forma, la necesidad de hacer parte de alianzas militares internacionales en aras de preservar intereses nacionales de índole política, económica o social, implica la necesidad de mantener unas Fuerzas Militares adecuadas y suficientemente equipadas y entrenadas, como uno de los factores disuasivos ante potenciales amenazas provenientes del exterior.

• • • •  
<sup>7</sup> ALDA MEJÍAS, Sonia, “Políticas y Fuerzas de Seguridad Alternativas ante los Retos de la Seguridad Regional” en Desafíos Estratégicos del Regionalismo Contemporáneo: CELAC e Iberoamérica, San José de Costa Rica, Perspectiva digital S.A, Enero de 2014, p 244.

<sup>8</sup> En América Latina y el Caribe vive aproximadamente el 9 por ciento de la población mundial, pero en la región suceden más del 30 por ciento de los homicidios. En 2012 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes fue en promedio de 28,5 (el promedio mundial fue de 4,6). Siete de los diez países con las tasas más altas de homicidio en el mundo están en América Latina; y de las 50 ciudades con mayores tasas en el mundo, 42 están en Latinoamérica, incluyendo las primeras 16. Según el último informe de la OMS, los países de la región con la tasa de homicidios más alta fueron: Honduras 103,9, Venezuela 57,6, Jamaica 45,1, Belice 44,7, y en quinto lugar se ubican El Salvador y Colombia con 43,9. Ver <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/latinoamerica-retrocede-en-seguridad/14947779>



## **CRITERIOS PARA LA DISCUSIÓN**

**02**

## CRITERIOS PARA LA DISCUSIÓN

Con base en los retos a la seguridad descritos anteriormente, es necesario revisar opciones que le permitan al Estado responder con una fuerza pública adecuada y efectiva. Para ello, partamos de tres criterios que limiten la discusión: 1) conveniencia (que es útil o provechosa), 2) pertinencia (que es coherente con los retos y conducente) y, 3) viabilidad (que tiene posibilidades de llevarse a cabo).

Parto de la base de que cualquier reforma que se haga a las instituciones que integran la fuerza pública (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y la Policía Nacional), debe mantener la coherencia con su razón de ser constitucional. Lo que significa que debe mantenerse integrada por instituciones de carácter nacional.

Adicionalmente, los ajustes tienen que atender las necesidades tanto de seguridad interna como externa, derivados de los retos previsibles a la seguridad con la mira puesta en la protección de los derechos humanos y en la consecuente construcción de ciudadanía. De otro lado, es necesario garantizar la protección de los habitantes de las zonas más pobladas del país y de quienes habitan la periferia o áreas rurales, esto es el campo y los campesinos<sup>9</sup>.

Es decir, las reformas deben atender también las necesidades de los territorios más alejados de los centros de poder del Estado, esas zonas rurales y de frontera denominadas como “la otra Colombia”, y no solo en términos de seguridad, sino también y de manera especial, en materia de integración y desarrollo.

En este orden de ideas, las reformas también deben contribuir a la implementación de los acuerdos que se logren en las negociaciones de paz. Es decir, deben

ser coherentes con la construcción de la paz política y social, contribuyendo a mejorar la percepción de seguridad y a disminuir ostensiblemente la sensación de temor no solo en la población civil en general, sino también en los guerrilleros y paramilitares desmovilizados y por desmovilizar.

Por otra parte, teniendo presente el esfuerzo fiscal que demandará el postconflicto, es importante contar con iniciativas que no requieran erogaciones presupuestales considerables, en especial, que no impliquen la reducción de los efectivos de las FF.MM. o de la Policía. El Estado ha hecho una cuantiosa inversión para lograr tener la actual fuerza pública y la reducción de efectivos no es la mejor manera de economizar, pues como ya se dijo la inseguridad que proviene del crimen organizado probablemente aumentará. Si se redujeran los efectivos, los costos de la inseguridad darían al traste con lo que aparentemente se ahorraría<sup>10</sup>.

**Cualquier reforma que se haga a las instituciones que integran la fuerza pública debe mantener la coherencia con su razón de ser constitucional. Lo que significa que debe estar integrada por instituciones de carácter nacional.**

<sup>9</sup> En el concepto de campo y campesinos se incluyen también las áreas habitadas por comunidades indígenas y afrodescendientes.

<sup>10</sup> En su columna del 2 de noviembre de 2014 en El Espectador, Armando Montenegro llama la atención en que los estudios prospectivos del postconflicto que hasta la fecha han hecho los economistas, se han enfocado en el posible crecimiento de la economía, soslayando los costos como el incremento de la inseguridad y las necesidades de justicia por cuenta de la delincuencia organizada que previsiblemente aumentaría. Ver <http://www.elespectador.com/opinion/consecuencias-economicas-de-paz-columna-525416>

Además, como las necesidades de seguridad son permanentes, se hace necesario que las reformas se puedan implementar sin que los cambios produzcan vacíos en la provisión de seguridad. En otros términos, las reformas se deben poder implementar de manera progresiva sin sacrificar las fortalezas institucionales de la actual fuerza pública.

Así las cosas se plantean dos alternativas de readecuación de la fuerza pública que cumplirían con los criterios descritos:

*1. Reajustar misión, funciones y organización de las instituciones que actualmente conforman la fuerza pública, lo cual implicaría un crecimiento paulatino de la policía al mismo tiempo en que se detiene y/o decrece el aumento de personal de las FF.MM.*

*2. Crear una Guardia Nacional Rural (GNR) mediante el desdoblamiento, proporcional en personal y logística, de la actual fuerza pública, con dedicación exclusiva y permanente en los municipios ubicados en las áreas rurales periféricas<sup>11</sup>.*

La segunda opción incluye la primera ya que la creación de la GNR implica un reajuste en la fuerza pública, sin embargo, la primera no implica necesariamente la segunda.

• • • •

<sup>11</sup> Se entiende por municipios ubicados en las áreas rurales periféricas a aquellos considerados en el INDH 2010 como “más rurales” (y más vulnerables) entre los rurales, donde ha sido más evidente que el Estado no ha ejercido el monopolio legítimo de la violencia. Estos están distribuidos en la costa caribe, los llanos orientales, el litoral pacífico, la región del Catatumbo y las selvas y montañas del sur. De todas maneras, si se decide crear la GNR, su jurisdicción tendrá que estar sustentada en un estudio que, entre otros aspectos, diferencie con claridad las jurisdicciones de las regionales de la Policía de las que tendría la GNR. Una guía general podría ser que la GNR cubriera todos los municipios con menos de 20 mil habitantes empezando por los 281 municipios vulnerables en el postconflicto que estableció un reciente estudio de la Fundación Paz y Reconciliación.



**CREAR UNA  
GUARDIA  
NACIONAL  
RURAL**

**03**

## CREAR UNA GUARDIA NACIONAL RURAL

### Conveniencia

La conveniencia de crear una Guardia Nacional Rural (GNR) con dedicación exclusiva y permanente en los municipios más rurales, se hace evidente porque de esta manera la fuerza pública quedaría reorganizada y rehabilitada para atender eficientemente los retos previsibles de la seguridad interna, sin afectar los de seguridad externa por las razones que siguen.

Tal como se mencionó, a futuro las condiciones de seguridad interna (u orden público) estarán amenazadas en lo rural, principalmente, por la violencia y los negocios ilegales alrededor del crimen organizado. Esto tiene particular incidencia en los territorios de la periferia donde menos control estatal se ha ejercido a través del tiempo. La actividad que gira en torno a dicha criminalidad presenta unas características que la literatura especializada cataloga como “nuevas amenazas”, “intermedias” o “híbridas”, las cuales requieren una solución institucional intermedia con capacidad de proveer, de forma eficiente, seguridad integral.

La GNR viene a ser el tipo de solución institucional que se requiere. Su doble naturaleza civil y militar de la que se desprenden unas características doctrinales y operacionales, y a la vez versátiles y específicas, hacen de este tipo de fuerza la más adecuada para enfrentar las amenazas de seguridad que se preveen en las áreas más propensas a la incidencia del crimen organizado.

Este tipo de amenaza con frecuencia sobrepasa el potencial de la Policía, ya que los integrantes de dichas bandas –como en el caso de las BACRIM– son delincuentes con algunas capacidades de tipo militar que

tienden a superar las capacidades del cuerpo civil armado que debe ser la Policía. Tampoco el peso y poder militar del Ejército (y de la Infantería de Marina) es el apropiado, pues como se trata de delincuentes y no de combatientes, al confrontarlos con el poder de fuego de la fuerza militar se corren constantes riesgos de producir importantes daños colaterales sobre la población civil. Por otra parte, para neutralizar adecuadamente la delincuencia organizada se requieren competencias que faciliten el trabajo en equipo con la Fiscalía y la policía judicial, competencias ausentes en el personal de las Fuerzas Militares.

En otras palabras, el principal tipo de amenaza previsible a la seguridad interna no sería adecuadamente enfrentada ni por la Policía por defecto, ni por el Ejército por exceso, toda vez que esas bandas no son ejércitos ni guerrillas organizadas pero tienen algún equipamiento militar y organización grupal. En este sentido, la GNR llenaría el llamado vacío de seguridad (security gap)<sup>12</sup>, pues sería al mismo tiempo una policía con



**Para neutralizar  
adecuadamente la  
delincuencia organizada  
se requieren competencias  
que faciliten el trabajo  
en equipo con la Fiscalía  
y la policía judicial,  
competencias ausentes en  
el personal de las Fuerzas  
Militares.**



.....

<sup>12</sup> Cfr ALDA MEJÍAS SONIA, ob. Cit. p 246.

funciones de policía judicial entre otras, en capacidad de investigar complejas redes de criminales en equipo con la fiscalía. De igual forma, cuanto fuera necesario, enfrentaría a delincuentes dotados con equipamiento de índole militar. Esto sería posible gracias a su configuración como fuerza civil, con algunas características militares en su educación, entrenamiento, organización y equipo.

Ahora bien, en contra de la creación de la GNR se puede argumentar lo que me dijo un amigo militar cuando le comenté la idea: “*para qué complicar las cosas, la realidad es que tanto una buena parte del Ejército como de la Policía vienen realizando trabajos propios de una Guardia Nacional desde tiempo atrás, es decir, lo que usted propone sería el equivalente a una macro reorganización*”. Y no deja de tener razón. En lo atinente al Ejército, buena parte de las operaciones denominadas técnicamente como de “control militar de área” y otras similares, son tareas más propias de una Guardia. Pero realizadas a medias, ya que los integrantes de la institución castrense no han sido ni educados ni entrenados para la prevención, investigación y persecución de la delincuencia organizada y menos de la común; tampoco para acompañar la población civil en su desarrollo. Por esto, su estructura y subcultura organizacional se ha mostrado inadecuada para esos propósitos a través del tiempo.

En la misma dirección escribe una especialista en seguridad al referirse a las FF.MM. (en sus términos FAS) realizando operaciones encaminadas a garantizar la seguridad interior:

*“...ya que carecen de la estructura, organización y formación adecuadas para las labores de*

*prevención, investigación y persecución de delincuentes y de delitos criminales. Un oficial retirado del ejército británico expresa muy bien las limitaciones de las FAS para desempeñar misiones de seguridad interior, ya que dicha institución no está preparada para esos cometidos. ‘En realidad se podría decir que la instrucción básica de un soldado lo pone directamente en oposición con lo que se exige de él al cumplir un papel de apoyo civil: es entrenado para detener al enemigo con fuerza letal, si es necesario. Pero cuando se actúa en un entorno civil se requiere una disposición mental totalmente diferente’*<sup>13</sup>.

También se puede argumentar que las FF.MM. pueden ser habilitadas política y jurídicamente para combatir a las bandas criminales, como de hecho se está buscando mediante el proyecto de ley número 133 de 2013 Senado – 208 de 2014 Cámara, “*por medio del cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales y organizados dentro del territorio nacional*”<sup>14</sup>. Sin embargo, independiente de si el proyecto es finalmente aprobado, no se solucionaría el problema antes planteado sobre la excesiva fuerza del aparato militar para combatir amenazas como las que representan bandas criminales y sobre el tipo de entrenamiento que reciben las FF.MM. Tampoco habría posibilidad de que estas pudieran tener competencia de policía judicial pues su estructura, educación, entrenamiento y subcultura son inapropiados para dicha función. Además, destinarlas a combatir dicha amenaza las desconcentra de su razón de ser principal, que como se vio al describir amenazas previsibles desde el exterior,

• • •

<sup>13</sup> Ibid. pp 255-256.

<sup>14</sup> El proyecto fue radicado el 29 de octubre de 2013 por el entonces senador Juan Lozano del Partido de La U. Luego de ser aprobado en la Comisión Segunda y en la plenaria de esa corporación, pasó a tercer debate en la Comisión Segunda de la Cámara el 1 de diciembre de 2014, donde tuvo ponencia negativa por parte del Representante del Polo Democrático Alternativo, Alirio Uribe, quién solicitó archivarlo.

se mantiene vigente. Lo anterior implica la necesidad de re-profesionalizar las FF.MM. adaptando su dispositivo, estructura, educación y entrenamiento a las tendencias de los potenciales conflictos bélicos que hoy se libran, con unas FF.MM. enfocadas más en la calidad de su personal, tecnología, agilidad y flexibilidad, que en la cantidad de su pie de fuerza<sup>15</sup>.

También, en contra de la GNR se podría argumentar que actualmente la Policía Nacional tiene una considerable cantidad de su personal cumpliendo funciones más propias de una Guardia que del “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”. Ello indicaría que debe ser la Policía la que asuma este rol intermedio en concordancia con la Constitución, lo cual haría innecesaria la GNR. En esta dirección van argumentos como los de Armando Borrero<sup>16</sup>, quien sostiene que al tener Colombia una Policía única (nacional y no local) “que si bien es un cuerpo civil, adopta formas organizativas y normas disciplinarias de tipo militar, la posibilidad de un cuerpo intermedio es poco realista”, por lo cual “*lo inteligente es no complicar las soluciones y fortalecer lo existente...*”, refiriéndose con particular énfasis a la ampliación en tamaño y cobertura de los Escuadrones Móviles de Carabineros EMCAR, los que en buena parte, tienen características de GNR<sup>17</sup>

Si se ampliara tanto el tamaño como la cobertura de los Escuadrones Móviles de Carabineros se podría cumplir –en parte– con el propósito arriba menciona-

do de enfrentar la principal amenaza a la seguridad interior en las áreas rurales periféricas. Sin embargo, los EMCAR son cuerpos “móviles”, es decir, sin vocación de permanencia en las distintas áreas, lo cual implica, como de hecho ha ocurrido, que las prioridades operacionales tiendan a enfocarse en los sectores rurales más poblados y cercanos a los centros de poder, por ser aquellos donde, por la cantidad de población, tienen más pedidos de seguridad y donde, hay que decirlo, se facilita el cubrimiento de los medios de comunicación que informan sobre problemas en seguridad y por tanto presionan la reacción ante ellos.

Por otra parte, la realidad muestra que los efectivos con que cuenta la Policía Nacional han sido insuficientes para atender las crecientes demandas del servicio de seguridad ciudadana, misión vertebral del servicio policial en los principales centros poblados del país. Esto ha obligado a la Dirección de personal de esa institución a destinar o trasladar una considerable cantidad de profesionales con la especialidad de carabineros a prestar sus servicios en las ciudades, lo cual va en contravía de su especialidad. Por esto y pese a que la “Dirección de Carabineros y Seguridad Rural” es la de mayor tamaño en efectivos, constantemente acusa déficits de personal para cumplir en propiedad con su razón de ser y funciones rurales<sup>18</sup>.

Lo anterior se evitaría con la creación de la GNR. El desdoblamiento de la Policía conllevaría a que apro-

• • • •  
15 Ver, por ejemplo, NAÍM, Moisés 2014, El Fin del Poder, Capítulo 6.

16 Ver <http://www.azonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7345-¿exguerrilleros-en-las-fuerzas-militares.html>

17 A lo que se podría agregar que también los cuerpos de Policía con la especialidad de contraguerrillas o antinarcóticos tienen características de cuerpos intermedios de seguridad.

18 Entrevista con un mayor activo de la Policía Nacional, con especialidad antinarcóticos. Personalmente he encontrado profesionales de la policía con la especialidad de carabineros trabajando en tránsito y movilidad.

**Con la GNR se  
empezaría a revertir la  
desprofesionalización  
de las FF.MM. y la  
militarización de la  
Policía, procesos que  
por fuerza del conflicto  
armado interno han venido  
ocurriendo de tiempo  
atrás.**

ximadamente el 50% por ciento de los policías con la especialidad de carabineros, debidamente seleccionados, pasaran a integrar la GNR que tendría unas jurisdicciones únicas y específicas en la periferia rural del país dándole prioridad a los 281 municipios, que según un reciente estudio de la Fundación Paz y Reconciliación, serán más vulnerables durante el postconflicto<sup>19</sup>. De esta manera, el crecimiento paulatino que seguiría teniendo la Policía se destinaría a mejorar la seguridad ciudadana en las ciudades y municipios más poblados.

Aún más, con la GNR se empezaría a revertir inequívocamente la desprofesionalización de las FF.MM. y la militarización de la Policía, procesos que por fuerza del conflicto armado interno han venido ocurriendo de tiempo atrás en detrimento de su eficiencia. También se evitarían los roces que han ocurrido con frecuencia entre las FF.MM. (especialmente el Ejército) y la Policía por la duplicidad de esfuerzos y el traslape de tareas en las áreas rurales. Ambas podrían volver a cumplir de mejor manera y en propiedad con su razón de ser misional y constitucional.

Cabe anotar que la GNR, como lo indica su denominación, sería de carácter nacional, es decir comandada, dirigida, controlada, educada y entrenada desde el centro aunque con dedicación exclusiva a la periferia. Es más, inicialmente podría quedar adscrita al Ministerio de Defensa como fuerza orgánica del Comando General de las FF.MM.<sup>20</sup>.

Del carácter nacional de la GNR se derivaría otro resultado que ratifica la conveniencia de crearla. Esto es el ejercicio de la soberanía nacional en la periferia rural como requisito sine qua non para que el Estado colombiano salde su deuda con las áreas más rurales. En su libro “Gendarmes y el Estado en la Europa

del siglo XIX”, el historiador Clive Emsley describe y analiza el proceso de creación e implementación de la Gendarmería Nacional francesa y sus réplicas en otros estados europeos, resaltando el rol que jugaron en la construcción de los estados-nación modernos durante el siglo XIX. Pues bien, guardadas las proporciones, dicho rol se asemejaría al caso colombiano durante el postconflicto en las áreas rurales si se tienen en cuenta las características relacionadas con la presencia diferenciada del Estado a lo largo de nuestro territorio. Esta ha sido estudiada como uno de los factores que han gravitado a favor de los ciclos de violencia política en Colombia por historiadores como Marco Palacios<sup>21</sup>.

Resalto dos aspectos de la citada obra de Emsley. El primero tiene que ver con el objetivo por el que se conformó la Gendarmería Nacional francesa: asegurar el mantenimiento del orden público y el cumplimiento de la ley; objetivo que como es sabido no es ajeno a las necesidades colombianas en la periferia rural. Y el segundo con el papel clave que el autor le concede a la Gendarmería en el proceso de integración de las áreas rurales bajo el control estatal.

Ambos aspectos resultan pertinentes para nuestro caso. Primero, porque Colombia, al igual que lo hizo la Francia revolucionaria, ha trabajado en el crecimiento y profesionalización de las Fuerzas Militares y de Policía con un objetivo no muy distante del que motivó el mismo proceso en Europa durante el siglo XIX: pacificar el territorio mediante el control del orden público y asegurar los monopolios legítimos que tradicionalmente se le han atribuido a la definición de Estado, esto es el monopolio del uso de la fuerza y la justicia, y el tributario.

El segundo elemento (el rol eminentemente rural de

• • • •  
<sup>19</sup> Se habla de aproximadamente del 50%, ya que de todas maneras la Policía Nacional seguiría siendo responsable de la seguridad en los sectores rurales de los municipios más poblados y/o menos rurales. Sobre el estudio de Paz y reconciliación ver [www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5641-por-lo-menos-281-municipios-seran-vulnerables-en-el-posconflicto](http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5641-por-lo-menos-281-municipios-seran-vulnerables-en-el-posconflicto)

<sup>20</sup> Si se decide su creación, al menos durante las primeras fases de su implementación, que se calcula en 5 años, convendría que la GNR dependiera del Comando General de las FF.MM y una vez tenga la suficiente autonomía funcional podría depender directamente del Ministerio de Defensa. En ese momento la Policía Nacional podría quedar adscrita al Ministerio del Interior.

<sup>21</sup> Ver PALACIOS, Marco. Violencia Política en Colombia, 1958-2010, Bogotá Fondo de Cultura Económica Ltda. 2012, pp 56-65

la Gendarmería) cobra más fuerza en la medida en que Colombia es un país con un territorio mayoritariamente rural y con una población campesina de considerable cantidad. Aún más, la extensión del componente terrestre de nuestro territorio es casi el doble del francés y nuestra población es inferior en número<sup>22</sup>, lo que implica una mayor necesidad de un cuerpo armado dedicado exclusivamente a garantizar una “soberanía rural interna” como una de las condiciones para que se pueda construir una verdadera ciudadanía campesina.

Según Emsley, los campesinos y pobladores de áreas rurales desarrollaron sus propias formas de afrontar los crímenes y los problemas. La rapidez de la solución y la cercanía con el eventual agresor o delincuente determinó las prioridades de estas comunidades. Recurrir a la violencia, a la magia, a la influencia de personas allegadas o a otras formas de resolución de conflictos fue común en las regiones apartadas, sostiene el historiador. De allí que parte del éxito de la Gendarmería Nacional es que contribuyó a sustituir gran parte de esos métodos de resolución dentro de las sociedades rurales por los métodos estatales asociados a la ley. En ese proceso, varias de las figuras de autoridad tradicional comenzaron a identificarse con los mecanismos de resolución judiciales del aparato estatal, y la presencia constante y cada vez menos extraña de los gendarmes que nacieron y vivieron en esas comunidades les permitió convertirse en verdaderas figuras de autoridad.

Ahora bien, pese a que se trata de un proceso ocurrido en el siglo XIX, la descripción de Emsley no es muy diferente a la de la Colombia más rural del siglo XXI. Por ejemplo, los autores del Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2003 describen lo que se vive

en los territorios de colonización (o periferia rural) así:

*“..Cada territorio de colonización es pues un cementerio de ilusiones. Campesinos que soñaron con su ‘finca’ o ciudadanos que creyeron en toda suerte de empresas descabelladas y medio oscuras: poner un bar, alquilar lanchas (johnsons), exportar pájaros tropicales, “enguacarse” con oro o esmeraldas, robar bonitamente a los indígenas, sembrar cacao, marihuana o palmitos según esté el negocio, vender sexo a sobreprecio, construir casas o piscinas cuando hay boom, jornalear en banano o en palma por un salario bueno, reclutar incautos para una nueva religión, entrar de raspachín para acabar tal vez de químico, llegar de policía, de inspector o de juez y hacerse rico, olvidar, olvidar en todo caso, y volver a empezar otro proyecto que esta vez me sacará de pobre”<sup>23</sup>.*

Lo cierto es que, guardadas las proporciones, un proceso análogo al que se dio en Francia puede darse en la Colombia más rural partiendo del reconocimiento de la necesidad de generar una relación entre el campesino, indígena o afrodescendiente y la fuerza pública que no parta de la imposición o la coerción, sino de la protección, del acompañamiento y del reconocimiento legítimo de la autoridad. Para ello hay que tener en cuenta las prioridades de las regiones apartadas y así encontrar la mejor manera de incorporarlas eficazmente al funcionamiento estatal.

La condición de dedicación permanente y exclusiva a lo más rural que tendría la GNR, lo que le facilitaría

• • • •

<sup>22</sup> Extensiones: Francia 675,417 km<sup>2</sup>, Colombia 1,141,748 km<sup>2</sup>. Poblaciones: Francia 66M, Colombia 47M.

<sup>23</sup> GÓMEZ B, Hernando (Director), El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003, Bogotá septiembre de 2003. P 22.

conocer directamente las dinámicas de la comunidad, se constituyen en un elemento fundamental y es una oportunidad poco desarrollada en la ruralidad. Aún más, es la ausencia permanente de la fuerza pública la que ha incidido para que otras instituciones estatales como las de justicia, salud y educación no hayan llegado para quedarse debido a los vacíos -provenientes de la disuasión coercitiva-- que se dan por la presencia intermitente de los organismos de seguridad en dichas áreas.

Al respecto, el exguerrillero salvadoreño y académico Joaquín Villalobos, llama la atención sobre la importancia que para la seguridad de las poblaciones tiene la cantidad y permanencia de la fuerza pública como factor disuasivo que provee paz y tranquilidad a las comunidades:

*La disuasión coercitiva es preventiva no represiva, pero para ser efectiva y ganarle la batalla a la intimidación criminal requiere de presencia policial numerosa y permanente, despliegue territorial eficaz, velocidad de reacción y una estrecha relación con los ciudadanos que garantice el dominio de inteligencia. La idea de que la presencia policial sea numerosa es para garantizar su poder disuasivo, no tanto para que actúe. Esto supone estar en el territorio antes de que ocurran los delitos en vez de llegar después. La disuasión coercitiva supone un despliegue de fuerza que eleve tanto los riesgos a quienes quieran cometer un crimen que los retraija de cometerlo. Capturar delincuentes es una tarea distinta a la disuasión coercitiva. El propósito*

*de la primera es combatir la impunidad y el de la segunda es garantizar la paz y la tranquilidad en las comunidades<sup>24</sup>.*

La GNR se constituiría en un “tercero fiable” (el Estado) que ha faltado en las zonas más rurales. Por otro lado, tanto el aparato judicial como el resto de componentes estatales encontrarían soporte para el desarrollo efectivo de su misión.

### Pertinencia

La pertinencia de la creación de una GNR gira alrededor de la necesidad de que las reformas contribuyan a implementar los acuerdos que se alcancen en las negociaciones, lo que se constituiría en la cuota inicial para la construcción de la paz.

Como se mencionó, la GNR tendría dedicación exclusiva a la periferia rural al menos en su primera década de operación. Su doctrina estaría basada en la protección del ciudadano y no en su

**De crearse la GNR con el desbóle proporcional de las Fuerzas Armadas y la incorporación de exguerrilleros y exparamilitares, esta se puede constituir en una institución clave y de vanguardia para la cohesión social del país.**

<sup>24</sup> VILLALOBOS, Joaquín, “Bandidos, Estado y ciudadanía”, en Revista NEXOS, enero de 2015.

control, lo cual estaría en sintonía con el propósito de promover la construcción de una “paz territorial” desde la periferia hacia el centro, como ha enfatizado en varias oportunidades el Alto Comisionado para la paz, Sergio Jaramillo.

De esta manera se contribuiría a saldar la deuda acumulada que tiene el Estado con los campesinos y el campo, pues se empezaría a superar de manera específica su inveterada ausencia. La dedicación exclusiva a la periferia rural le permitiría a la GNR proveer un ambiente de seguridad para que instituciones como la justicia, la salud y la educación puedan prestar adecuadamente sus servicios, lo cual favorecería la construcción de una ciudadanía campesina efectivamente integrada a la nación colombiana. Así pues, la GNR llenaría el vacío en el servicio de seguridad que a través del tiempo han pretendido ejercer en la periferia del país los distintos grupos armados al margen de la ley empezando por las FARC y el ELN.

Por otra parte, la conformación de una GNR también contribuiría a despejar temores sobre la seguridad en las áreas más rurales en sectores como el Centro Democrático, que hace unos meses declaró, entre otros aspectos, lo siguiente:

“...Así mismo, el Gobierno pretende entregar al terrorismo territorios denominados ‘Zonas de Reserva Campesina’, que se convertirán en sus zonas de retaguardia estratégica. Las FARC buscan convertir estos territorios en corredores geoestratégicos para la movilización militar, de tráfico de armas, drogas, contrabando, además del adoctrinamiento de las comunidades que hagan parte de ellas”<sup>25</sup>

Aún más, la creación de la GNR también contribuiría a despejar los temores por su seguridad en los guerrilleros reintegrados a la sociedad y sus familiares, pues una vez firmados los acuerdos, el Gobierno podría abrir la puerta para que parte de ellos, en su proceso de desmovilización y reintegración, puedan hacer parte de la guardia. Para los exguerrilleros que quisieran, podría ser atractivo integrar la GNR con el beneficio para el Estado (y la paz territorial) de que quedarían sujetos a la ley y los reglamentos correspondientes. Esto, por un lado, les evitaría la tentación de conformar grupos armados ilegales y por otro, su conocimiento geográfico y cultural de áreas periféricas sería puesto al servicio del Estado. Incluso se puede pensar que exparamilitares de la base que hayan cumplido con el proceso de reintegración y así lo deseen, también se puedan incorporar a la Guardia.

Claro está que los candidatos a integrar la GNR tendrían que llenar unos requisitos tales como haber cumplido con lo dictaminado por la justicia transicional y contribuido con la verdad y el resarcimiento de las víctimas. También tendrían que aprobar una prueba psicométrica que evaluaría el grado de propensión a la violencia, luego de lo cual entrarían en un proceso de re-educación y re-entrenamiento adecuado a sus condiciones psicológicas.

De crearse la GNR con el desbóle proporcional de las Fuerzas Armadas y la incorporación de exguerrilleros y exparamilitares, esta se puede constituir en una institución clave y de vanguardia para la cohesión social del país. Para esto, y a manera de ejemplo, las organizaciones menores de la Guardia se estructurarían cuidadosamente de tal manera que, por ejemplo, en ningún caso una escuadra de diez hombres quedara

.....

<sup>25</sup> <http://www.centrodemocratico.com/comunicado-las-objeciones-del-partido-politico-centro-democratico-a-los-acuerdos-entre-el-gobierno-de-colombia-y-la-guardia-de-las-farc-en-cuba%e2%80%8f/>

conformada por dos exguerrilleros y ocho exmilitares o expolicías o viceversa. Por el contrario, los equipos tendrían proporcionalmente en sus filas exmilitares, expolicías, exinfantes de marina, exguerrilleros y ex-paramilitares, todos ellos re-educados y re-entrenados para conformar equipos de trabajo de los cuales surgirían sentimientos de compañerismo y espíritu de cuerpo, y lo más importante, espíritu de servicio a los pobladores y autoridades civiles de las áreas donde presten sus servicios.

Un punto a resaltar es la importancia que tendría el proceso de selección de los cuadros de mando de la GNR, empezando por su comandante, para lo cual se podría recurrir a oficiales activos y de ser necesario a quienes se hayan retirado voluntaria y recientemente del servicio activo en cualquiera de las instituciones que conforman la fuerza pública.

Por otra parte, el Gobierno necesitaría adelantar una estrategia con el fin de explicar las razones y ventajas de este cambio, y atender las inquietudes y temores frente a la GNR de manera que se preserve el orgullo y el compromiso con esta nueva y honrosa misión para la fuerza pública. Esta nueva fuerza, implica que quienes fueran transferidos –con un cuidadoso proceso de selección que incluiría la voluntad personal– pasarían por un proceso de re-educación y re-entrenamiento (diferencial de acuerdo a su nivel profesional) con unos principios y valores institucionales diferentes derivados de la misión institucional que giraría en torno al concepto de seguridad humana y construcción de ciudadanía campesina. Es decir, habría un proceso que daría nacimiento a una nueva subcultura de la cual surgiría un nuevo espíritu de cuerpo propio y específico de la GNR.

Guardadas las proporciones ocurriría algo similar a los procesos que a mediados del siglo pasado dieron nacimiento a la Armada Nacional y a la Fuerza Aérea, que en sus comienzos fueron integradas por cuadros provenientes del Ejército Nacional.

### Viabilidad

Independientemente de cálculos económicos y actuariales que salen del propósito de este escrito, se podría afirmar que es mejor mantener lo que existe, re-entrenando y reorganizando el Ejército y ampliando el cuerpo de carabineros. Es más, se van a presentar otras economías representadas en el apoyo logístico que se ahorra en tiempos de paz interna y en la ostensible disminución que habría en el uso de municiones y equipamiento de combate, y en el constante empleo del componente aéreo de las FF.MM.

Sin embargo, de no crearse la GNR, no puede ignorarse que las principales amenazas a la seguridad del país en el postconflicto (crimen organizado y delincuencia común) generan la necesidad de que la Policía Nacional crezca en mayor proporción que cualquiera de las FF.MM., las que a su vez tendrían que ir disminuyendo paulatinamente su pie de fuerza. Esto lleva a considerar<sup>26</sup> la disminución principalmente de los efectivos del Ejército, no solo por ser la fuerza más numerosa, sino porque las principales amenazas internas previsibles a futuro serían afrontadas con más propiedad con fuerzas policiales (principalmente carabineros) aumentadas y reforzadas en su equipamiento.

Se podría pensar en que a los cuadros del Ejército (y posiblemente de Infantería de Marina) que fuera necesario pasar al retiro, se les ofreciera la opción de ser transferidos a la Policía manteniendo sus condiciones

• • • •

<sup>26</sup> En el postconflicto no tendrían justificación política aumentos importantes en el presupuesto de Defensa y Seguridad.

salariales y de seguridad social y, claro está, re-educándolos en lo pertinente. Si así fuera, las autoridades tendrían que desarrollar una estrategia de motivación que reoriente el espíritu de cuerpo y orgullo profesional hacia la construcción de la paz del país. Esta opción brindaría oportunidades a muchos miembros de las Fuerzas Armadas de continuar con una carrera reorientada a las nuevas prioridades del país.

No obstante lo anterior, es importante afirmar que la creación de la GNR tampoco requiere considerables erogaciones presupuestales. Cada componente de la fuerza pública llegaría con su dotación logística. Por ejemplo, el personal transferido pasaría no solo con el presupuesto requerido por sus sueldos y prestaciones sociales que se mantendrían intactas, sino también con el equipamiento individual y, en parte, con el colectivo. Aún más, las instalaciones o cuarteles de las distintas fuerzas existentes en las jurisdicciones que se asignen a la GNR pasarían a ser parte de los inventarios de esta. Las faltantes, incluyendo al menos una escuela de formación de cuadros, se irían construyendo paulatinamente pues inicialmente se podría utilizar para esos efectos una de las actuales escuelas de formación de carabineros. En fin, como la GNR estaría adscrita al Ministerio de Defensa, esta entidad haría el planeamiento y la redistribución presupuestal correspondiente.

Finalmente cabe resaltar el hecho de que la creación de la GNR no conllevaría cambios abruptos siempre y cuando se implemente de forma paulatina y sin afanes. De esta manera se evitarían posibles vacíos en la provisión de seguridad. Si se decidiera crear la GNR se haría necesario un planeamiento para darle nacimiento por fases sucesivas que podrían ser: 1) Determinar

las FF.MM. necesarias para atender las potenciales amenazas provenientes del exterior. 2) Determinar la misión, funciones, estructura y dispositivo inicial de la GNR. Estos dos puntos correrían paralelos a la reforma constitucional que se debatiría en el Congreso. 3) Escoger y trasladar los cuadros y tropas que integrarían los efectivos iniciales de la GNR. 4) Conducir la re-educación y re-entrenamiento iniciales. 5) Entrada oficial a operar mediante la ocupación del dispositivo inicial de la GNR<sup>27</sup>.

• • • •

<sup>27</sup> Se calcula en cinco (años) el tiempo en que se cumplirían las fases mencionadas. Es decir, a partir del momento de la decisión –si se adopta– la segunda mitad del quinto año estaría dedicada a la ocupación inicial del dispositivo de la GNR, lo que implica su entrada oficial a cumplir su misión.



## CONCLUSIONES

# 04

## CONCLUSIONES

El debate público sobre el papel de la fuerza pública en un escenario de postconflicto y su necesaria readecuación está vigente. Por esta razón este documento espera contribuir con elementos de juicio al debate.

De cerrarse el conflicto armado con las guerrillas de las FARC y el ELN, el escenario de seguridad tendrá un cambio representado en la disminución de las amenazas a la seguridad interior provenientes de esos grupos armados, pero también se prevé una mutación en el sentido de que los principales retos a la seguridad estarán constituidos por las diferentes modalidades del crimen organizado en lo rural y la delincuencia, tanto organizada como común, en las ciudades. Ambos con la potencialidad de afectar directa e indirectamente varios de los derechos humanos fundamentales de los colombianos, como la vida, la libertad personal y la propiedad.

De otra parte y como quedó planteado, también se está conformando un escenario internacional que hace mantener la razón de ser constitucional y misional de las FF.MM. De todas maneras, como el escenario de seguridad cambiará, y de hecho ya está cambiando, la fuerza pública tiene que readecuarse para afrontar de la mejor manera los nuevos retos.

Por lo anterior, a lo largo de este escrito se discutió la propuesta de reorganizar la actual fuerza pública creando una Guardia Nacional Rural mediante el desdoblamiento proporcional en personal y logística de la actual, incluyendo la posibilidad de que en su proceso de reintegración exguerrilleros y exparamilitares también la integren. Y en esa discusión se demostró que

la creación de la GNR cumpliría satisfactoriamente con los criterios de conveniencia, pertinencia y viabilidad. Ello genera una alternativa para afrontar tanto las amenazas a la seguridad interior previsibles, como para contribuir a solventar un inveterado problema del país: la debilidad crónica de las instituciones en las zonas de la periferia como prerequisito para sacar adelante la tarea pendiente de desarrollar en toda su dimensión el campo colombiano. Esta opción permite ofrecer una vida más segura y digna tanto para los campesinos, indígenas y afrodescendientes, como para los empresarios del campo y sus inversiones, sin descuidar lo alcanzado en el resto del país. En esto último, la creación de una GNR le permitiría a la Policía Nacional concentrarse en su principal razón de ser misional: la seguridad ciudadana y a las FF.MM. reprofesionalizarse para afrontar los retos de un mundo cada vez más interdependiente en su seguridad.

Aún más, entre lo que se ha acordado en La Habana sobresale el compromiso para realizar en Colombia una reforma rural integral durante la etapa del post-conflicto que incluye una reforma agraria pero es más que eso, pues en el fondo se trata de un desarrollo rural multifacético. Y en esta macro-tarea que debe acometer el país, la GNR cumpliría un rol clave pues contribuiría de mejor manera a construir paz, despejando los distintos temores de seguridad personal, tanto de los empresarios del campo y ganaderos como de los campesinos y excombatientes.

Para cerrar este escrito podemos dar una breve mirada histórica a la evolución de las instituciones de seguridad de nuestro Estado-Nación. La Policía pudo pasar de aquella fuerza politizada (“chulavita”) durante “La Violencia” a una policía más profesional y le-

gitimada gracias al acuerdo de paz que fue el Frente Nacional. En ese entonces desaparecieron las 13 policías existentes para ser reemplazadas por una sola policía de carácter nacional, evitando así su manipulación por los partidos políticos y las autoridades locales. Al mismo tiempo en que se transformaba la Policía, iniciaba el conflicto interno que estamos tratando de cerrar y las necesidades de seguridad interna fueron sobre pasando las capacidades de la Policía Nacional demandando que el Ejército (y después las FF.MM.) se involucraran cada vez más en la seguridad interior. Al superarse este conflicto se abre otro período en el que es conveniente, pertinente y viable que las instituciones de seguridad evolucionen en la dirección que aquí se propone.



### **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8<sup>a</sup> – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)