

Por: Juliana Coronado

Tanto las Fuerzas Armadas como la Policía deberían tener cambios importantes si se llega a firmar un acuerdo de paz. ¿Cuáles deben ser estos cambios? ¿Cuál sería la mejor manera de llevarlos a cabo? ¿Qué ejemplos extranjeros le sirven a Colombia?

Rumores y reforma

Que a raíz de la escala terrorista de las FARC, los mandos militares están presionando a Santos para que rompa las negociaciones de La Habana. Que el cambio de ministro de Defensa fue todo lo contrario. Que las bombas de esta semana en Bogotá fueron bombas contra el proceso de paz. Que el general Mora y el general Naranjo se fueron pero volvieron a la mesa, que en la mesa se está negociando el futuro de las Fuerzas Armadas, que las FARC exigen cambios sustanciales en su orientación, y que de todas formas habrá que reducir su pie de fuerza cuando llegue el posconflicto.

Más allá de los rumores que vienen de La Habana, la reforma de la Fuerza Pública es un debate necesario y saludable, con el rigor y seriedad que por supuesto merece un tema de tanta envergadura.

Porque en efecto las reformas han de hacerse una vez que se firman acuerdos de paz o se alcanza la paz por vía militar: las instituciones tienen que adaptarse al cambio de las circunstancias. Por eso en todos o casi todos los países que han puesto fin a un conflicto bélico han sido reformadas las Fuerzas Armadas.

El tema no hace parte de la agenda de negociación preestablecida entre el Gobierno y las FARC, de manera que no debería discutirse en este escenario. Pero por ser un asunto de alto interés nacional sí tendrá que ventilarse en las instancias políticas y ante la opinión pública, a partir de las conversaciones técnicas entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, con el ministro de Defensa como canal de comunicación institucional.

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional han venido preparándose para un eventual posconflicto, y cada institución cuenta con grupos de especialistas que han venido trabajando sobre los cambios posibles en su misión y en su organización. Estos esfuerzos no deben desperdiciarse, porque además el éxito de una reforma depende en mucho de haber sido consultada con quienes han de llevarla a la práctica.

No menos importante, la reforma debe ser diseñada para el posconflicto, y el posconflicto es

una etapa distinta del “post-acuerdo”.

La experiencia centroamericana

Las reformas posconflicto suelen abordar cuatro dimensiones.

-En su dimensión política, las reformas han buscado fortalecer el control civil sobre lo militar, bien sea porque la transición es de la dictadura a la democracia o porque la transición de la guerra a la paz afianza los valores democráticos. Por ejemplo en El Salvador y en Guatemala las reformas se encaminaron a crear cuerpos de seguridad ajenos a la lucha política. En El Salvador se crearon además figuras de veeduría civil que robustecieron el control cívico-militar.

-En su dimensión económica, tanto Guatemala como El Salvador disminuyeron el gasto militar tras la firma del acuerdo de paz (aunque hay que decir que este gasto venía disminuyendo desde años anteriores).

-En el plano social, estos países no intentaron establecer un servicio militar voluntario pero sí introdujeron reformas al existente. El caso de Guatemala resulta valioso, pues allí se estableció la representación obligatoria de diferentes etnias y culturas dentro de las Fuerzas Armadas, lo cual dio más legitimidad a la institución.

-Por último, desde un punto de vista institucional, las Policías de Centroamérica quedaron adscritas a un cuerpo ministerial distinto del de defensa nacional (el Ministerio de Gobierno o del Interior) y fueron diseñadas desde una perspectiva civilista.

El Salvador creó además una entidad independiente compuesta por civiles (la Academia Nacional de Seguridad Pública) encargada de formar a los miembros de la nueva Policía. También aquí se innovó al separar las funciones de la Fuerza Pública: al Ejército corresponde la defensa contra amenazas externas y solo en casos excepcionales podría ocuparse de asuntos de seguridad pública.

Por lo demás todos los procesos de reforma han encontrado dificultades e intentos de sabotaje, principalmente por parte de antiguos miembros de los cuerpos y sectores políticos cercanos a estos. El proceso en Guatemala tuvo además una marcada oposición del sector empresarial.

El caso colombiano

Colombia tiene un gran camino recorrido con sus Fuerzas Armadas. Se destacan, especialmente, los avances en su profesionalización, los sistemas de recopilación de datos y

las divisiones especializadas.

Esto no quiere decir que estas reformas estén consolidadas, y el desafío más grande que hoy tenemos es perfeccionar los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas ha tenido lugar desde hace varios años y ha sido impulsada en mucho por la necesidad de combatir a las guerrillas. Esta profesionalización se ha traducido en mayor eficiencia y eficacia, lo cual se ha reflejado en mejorías de imagen de modo que, según las encuestas, ellas lideran los índices de legitimidad en Colombia y figuran entre las más prestigiosas de América Latina.

Por otro lado, si bien se ha avanzado en los sistemas de recopilación de datos, el enfoque cuantitativo que hoy predomina causa problemas tanto en la comprensión de los fenómenos (y en las respuestas que se dan a ellos) como en los incentivos para los miembros de la institución que pueden llegar a extremos perversos, como se ha visto en los “falsos positivos”.

La eventual reforma debería plantear un enfoque mixto tanto en la medición del fenómeno delictivo como en la del desempeño. La rendición de cuentas debería ir destinada a una autoridad civil.

Los civiles y la separación de poderes

La construcción de la paz debe incluir cambios en el patrón de relaciones entre civiles y militares.

Pero el control civil por sí mismo no garantiza que las decisiones o políticas se traduzcan en mejoras de la seguridad. El éxito consiste en un control civil de corte democrático sin sacrificar la eficacia ni la eficiencia o la eficacia. Necesitamos un sector de seguridad con fuerza suficiente para llevar a cabo las decisiones, pero con subordinación suficiente para no hacer sino aquello que autoricen los civiles.

En el caso colombiano el reto más grande está en la periferia, pues las resistencias pueden presentarse incluso por parte de las mismas autoridades civiles, quienes ante la falta de herramientas y recursos quizá no querrán asumir estas responsabilidades.

En el escenario de posconflicto los recursos deberían reasignarse dentro del amplio sector de la seguridad, teniendo en cuenta las condiciones difíciles que en esta materia acarrea la transición:

En primer lugar hay que atender las causas del conflicto y reforzar la interdependencia ente

desarrollo y seguridad.

En segundo lugar hay que prestar atención a las entidades directamente encargadas de la transición, y

En el caso de una eventual separación de Ministerios (el de Defensa y el de Seguridad Ciudadana), los recursos tendrían que ser redistribuidos.

La participación de los militares en tareas de seguridad ciudadana plantea problemas serios para una democracia. El postconflicto resulta propicio para una perfecta separación de funciones -lo cual sin embargo no implica necesariamente la creación de un nuevo Ministerio-. En vez de ello, la Policía podría regresar al Ministerio del Interior, lo cual además evitaría los costos de crear un nuevo órgano.

Frente al escenario del posconflicto Colombia debería mantener el servicio militar obligatorio, pero reformando su carácter desigual y con mejor entrenamiento de los jóvenes reclutados.

Hoy por hoy existen cuatro sub-categorías de servicio militar, tres de ellas en el Ejército y solo una en la Policía Nacional. Bajo el posconflicto la mayor parte de los recursos humanos debería pertenecer a la Policía, entidad responsable de la seguridad ciudadana. Esto a su vez implicaría cambiar el enfoque del servicio, pues debería ser menos militarizado y más cercano al enfoque cívico-policial.

Aprender lecciones

La reforma de la Fuerza Pública debe empezar a planearse desde el primer indicio de una posible terminación del conflicto. Y aunque dicha reforma debe hacerse efectiva de modo progresivo y según las condiciones emergentes, tendría que iniciarse inmediatamente después de la firma del acuerdo.

Aunque algunos aspectos de la reforma puedan llevarse a cabo en el corto plazo, el proceso completo debe ser concebido como de largo plazo. Más aún: parte de las reformas que he mencionado antes deben llevarse a cabo independientemente del resultado de las negociaciones de paz, porque ellas corresponden al talante de una democracia.

Otros intentos de reforma se han visto entorpecidos por razones como las resistencias de los sectores acostumbrados al poder, la falta de una voluntad política clara y decidida, el manejo de la seguridad según criterios partidistas, o la incidencia de altos índices delictivos. Estas lecciones deben tenerse en cuenta.

Los rumores y debates en los medios dejan en claro que el Gobierno no ha podido

desarrollar una pedagogía adecuada sobre la paz, ni con los actores del conflicto ni con la sociedad en su conjunto. Es bien sabido que la Fuerza Pública podría llegar a sabotear un eventual proceso de transición, de modo que el Gobierno debe hablar con la verdad y actuar en concordancia. Esta será la mejor manera de ganar la legitimidad y los acercamientos sinceros que necesitamos.

<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8575-posconflicto-y-reforma-de-la-fuerza-p%C3%BAblica.html>