

CAPÍTULO 3

CONSTRUCCIÓN/RECONSTRUCCIÓN, POSCONFLICTO Y LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD ²¹

CARLOS MURILLO ZAMORA ²²
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

RESUMEN

La construcción/reconstrucción posconflicto es una fase que inicia tras la entrada en vigencia de los acuerdos de paz, el cese el fuego y otras acciones que ponen fin al conflicto armado. No es un proceso automático, sino que resulta de la convergencia de una serie de factores políticos, sociales, económicos, jurídicos, estratégicos y culturales; por lo que demanda una activa participación de todos los actores, estatales y no estatales, que conforman una sociedad. De igual forma, comprende no solo aquello estrictamente militar en el sentido del fin de la violencia política y el desarme, desmovilización y reintegración/integración de los excombatientes, sino de igual forma aspectos normativos y procedimentales. Por consiguiente, tiene que ver con el Estado de Derecho, la gobernabilidad, la gobernanza y la legitimidad de actores y procesos. En el marco del posconflicto, la reforma del sistema de seguridad es un requerimiento básico, conduciendo a cambios en los

²¹ Capítulo de libro elaborado en el marco del proyecto de investigación “Seguridad Internacional en el siglo XXI”, adscrito a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

²² Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Ciencias Políticas y Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Magister en Relaciones Internacionales con énfasis en Negocios Internacionales de la Universidad Nacional, Costa Rica. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Internacional de la Universidad Nacional, Costa Rica. Es profesor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de

cuerpos de seguridad (militares y policiales) y en las prácticas para garantizar la seguridad concebida en un sentido amplio, no solo en la perspectiva tradicional (seguridad nacional) o de seguridad humana. De ahí que en la construcción/reconstrucción intervienen todos los actores, tanto domésticos como internacionales. Sin dejar de lado los ajustes que se generan en el mundo transformado de inicios del siglo XXI.

PALABRAS CLAVES:

Seguridad, Defensa, Reconstrucción, Construcción, Posconflicto.

ABSTRACT

Post-conflict construction / reconstruction is a phase that begins after the entry into force of the peace agreements, ceasefire and other actions that put an end to the Colombian armed conflict. It is not an automatic process, but the result from the convergence of a number of political, social, economic, legal, strategic and cultural factors. It demands an active participation of all the actors, state and non-state, that conforms a society. Likewise, it not involves only strictly military in the objective of ending political violence and disarmament, by the demobilization and reintegration / integration of ex-combatants, but also normative and procedural aspects. Therefore, it has to do with the rule of law, governance and the legitimacy of actors and processes. In the context of post-conflict, security system reform is a basic requirement, leading to changes in security (military and police) and practices to ensure security, conceived in a broad sense, not only in the traditional

perspective (national security) or human security. Hence, that in the construction / reconstruction all actors, both domestic and international, are involved. Without leaving aside the adjustments that, are generate in the world of early 21st century.

KEY WORDS:

Security, Defense, Reconstruction, Construction, Postconflict.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Algunas concepciones claves. 3. Construcción/reconstrucción posconflicto en escenarios multidimensionales. 4. Reforma del sistema de seguridad. 5. Algunas consideraciones generales.

1. INTRODUCCIÓN

Existe una tendencia en muchos sectores y organizaciones sociales a pensar que la reconstrucción posconflicto inicia inmediatamente después de firmado el acuerdo de paz y se concreta el cese al fuego. Ello, como si se tratara de un proceso natural. Otra creencia es pensar que la reconstrucción es el restablecimiento del *statu quo* vigente antes del conflicto, como si la sociedad y el marco institucional no hubieran cambiado. Ello hace necesario, primero, reconocer los aspectos, sobre todo conceptuales, para entender la naturaleza y fundamentos de un proceso de reconstrucción; considerando que en algunas oportunidades -según sea el tipo de conflicto-, se requiere construir. La sociedad y el Estado carecen de instituciones políticas, sociales, económicas, jurídicas, culturales y estratégicas.

De lo anterior se deduce la necesidad de reconocer que la construcción de la paz es parte de la reconstrucción posconflicto, no un mismo proceso. Esto es relevante porque en la práctica se les considera sinónimos. También ocurre con otros procesos como construcción de Nación, y mantenimiento de la paz, entre otros. De ahí que surjan múltiples cuestionamientos, tales como ¿cuándo inicia el posconflicto? ¿Qué se busca alcanzar con la reconstrucción en el posconflicto, la paz, la seguridad, el desarrollo? ¿Con la firma del acuerdo de paz y el cese de las hostilidades inicia el posconflicto? ¿Es cuando se garantiza la seguridad humana, en todas sus dimensiones, cuando inicia el posconflicto? Tal seguridad implica un grado significativo de confianza en las instituciones, la gobernabilidad y la gobernanza. Entonces, en principio se entiende que la fase de posconflicto es un periodo en el que las instituciones pasan por una transición y ajuste a las nuevas condiciones. Muestran cierto nivel de fragilidad, tornándose más vulnerables y generando espacios que fomentan el faccionalismo, que es lo que precisamente se busca superar tras el acuerdo de paz. Por consiguiente, deben establecerse mecanismos que contrarresten la vulnerabilidad, eliminen la fragilidad y superen los obstáculos que amenazan con el retorno al conflicto.

La construcción/reconstrucción posconflicto -CRP- es fundamental para el futuro de la sociedad y del Estado, sin olvidar que se produce en un momento de fragilidad institucional. Debe iniciarse al más corto plazo posible tras el acuerdo, siempre y cuando existan las condiciones propicias. En ese sentido el desarme, desmovilización y reintegración-integración -DDR- de los combatientes es una fase de transición entre el conflicto y el posconflicto, y el inicio de la construcción/reconstrucción. De lo contrario, existe evidencia que la probabilidad de regreso a la guerra es alta. Pero también porque si no se logra comenzar con la CRP, los esfuerzos para poner fin a la guerra habrían sido en vano; y quizás lo más grave es la pérdida de confianza de la sociedad y los diferentes sectores en el proceso.

Como CRP es el resultado de la necesidad de realizar cambios en el Estado para lograr que la sociedad en su conjunto y cada individuo en particular y pueda desarrollarse en forma integral, se requiere entender que se trata de un proceso complejo, multinivel y multidimensional. Por consiguiente, no es solo poner fin al conflicto y restablecer el Estado de derecho, sino generar un escenario que garantice las condiciones apropiadas para el desarrollo humano, poniendo fin a las causas que dieron origen al conflicto.

Al estar relacionada la CRP y el desarrollo humano, necesariamente se tiene que considerar lo relativo a seguridad; pero en un sentido amplio, no limitado a la concepción tradicional en términos de seguridad nacional, como tampoco concebirla solo en función de la seguridad humana –en este caso se dejaría de lado lo relativo a la seguridad estatal y a la defensa-. Por ello se trata de la seguridad con una visión holística e integral, que también responde a lo multisectorial, multinivel y multidimensionalidad –en este caso en términos de lo micro, macro y meso. Con multinivel me refiero a que hay articulaciones que se realizan entre lo local/comunitario con lo municipal/departamental/provincial, como también con lo nacional, sin dejar de lado el entorno regional en el que se ubica el Estado. Esto último es un factor que puede contribuir a la CRP, como también entorpecerla.

Es decir, la construcción/reconstrucción requiere una serie de fases previas, que comienzan con el acuerdo de paz, tales como: DDR, medidas para la construcción de confianza entre todos los actores societales y seguridad. Junto con la construcción/reconstrucción –según sea el caso- de la arquitectura institucional. Pues no se puede obviar o, aún peor, negar que las estructuras durante el conflicto han sido altamente politizadas y no se puede simplemente dar por hecho que tal y como están al finalizar la guerra, serán trasladadas al nuevo escenario. En particular hay que atender los cuerpos de seguridad, que por su alto grado de politización y brechas de capacidad –ante el nuevo

estatus- pueden frustrar el proceso. Por ello, lo que se conoce como el dilema de seguridad es un factor que incide en la conducta de las partes, sobre todo cuando se mantienen estructuras organizacionales que dominaron la dinámica del conflicto.

Por consiguiente, es necesaria una reforma del sistema de seguridad, y esto es una de las primeras tareas. Esta reforma pasa por pensar no solo en las organizaciones armadas reconocidas y, particularmente, en las que firmaron el acuerdo de paz, sino también en grupos formales e informales, como los paramilitares. En el caso de Colombia hay que considerar los grupos paramilitares y otras formas de expresión -Bacrim-, sino también los grupos del crimen organizado, particularmente los carteles del narcotráfico.

El punto de partida de este capítulo es que la construcción/reconstrucción no puede pensarse y diseñarse como si la realidad de hoy es la misma del siglo pasado. La realidad social doméstica e internacional ha sufrido profundas transformaciones, por todos los procesos que se generan en los distintos ámbitos y sectores. Entonces no puede construirse o reconstruirse sobre las bases y cosmovisiones de un mundo ido.

Para abordar lo anterior, en la siguiente sección se revisa, en forma resumida, algunos conceptos claves sobre el conflicto y el posconflicto; teniendo en cuenta que en las últimas décadas, tras el fin de la Guerra Fría, se han producido cambios significativos en la naturaleza y dinámica del Estado y del sistema internacional. En la segunda sección se alude a la CRP en escenarios multidimensionales, precisando por qué no se puede pensar solo en términos de la reconstrucción, sino que debe incorporarse la construcción y el rol de los distintos actores. En una tercera sección se hace referencia a la reforma del sistema de seguridad (RSS), como un componente clave, no el único, de la CRP.

Otra reforma fundamental es la del sistema de justicia, que no se aborda aquí por razones de espacio. Finalmente, se plantean algunas consideraciones generales sobre este proceso, por cuanto el propósito y el espacio del capítulo no permiten ahondar en conclusiones.

2. ALGUNAS CONCEPCIONES CLAVES

No se puede explicar y entender la CRP sin reconocer conceptos básicos que intervienen, en diferente grado, en el proceso. Entre ellos, y sin que pretenda que sea un recuento exhaustivo, es necesario aludir a cuestiones como conflicto, Estado de derecho, gobernabilidad, gobernanza, legitimidad, Estado frágil, fracasado o colapsado. El desarrollo humano es también significativo, pero por ahora me limito a señalar que este fue definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990) como:

[...]un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen las libertades políticas, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. (p. 33)

Antes de hacerse referencia a cada uno de los conceptos enumerados, se considera necesario recordar que la coyuntura se encuentra en lo que el autor denomina un mundo transformado caracterizado por dinámicas revolucionarias en diversos ámbitos.

No se trata solo de cuánto y cómo la revolución en las tecnologías de información, comunicación y transporte han modificado la arquitectura de los procesos sociales, políticos, económicos, culturales, jurídicos y estratégicos, por lo que ha “[...] incrementado la interconexión y escalado el ritmo del cambio en casi todas las dimensiones de la vida” (Metz, 2000, p. 2); sino de comprender que se está frente a un significativo cambio en las relaciones sociales en los diferentes ámbitos y dimensiones en los que interactúa el ser humano. Y el conflicto armado no es la excepción de estos cambios. Este es un aspecto a considerar, por lo que la reconstrucción debe reconocer la naturaleza y dinámica del conflicto y del posconflicto, por eso hay que entender la naturaleza del conflicto al que se le puso fin, para construir sobre las bases correctas.

También se ha producido una revolución en los asuntos militares, que constituye una variable independiente afectada por múltiples factores, como nuevas ideas, reconfiguración de lo religioso, cambios ecológicos, epidemias/pandemias, conquistas y muchas cosas más (Metz, 2000, p. 5). Particularmente hay que recordar la reconceptualización de la dinámica, no de la naturaleza del poder y las redes de interés (Metz, 2000, p. 12). No se trata solo de la dinámica cambiante del conflicto armado, lo cual afecta su naturaleza, aunque su esencia sigue siendo la misma: “[...] intento de los adversarios para imponer sus voluntades sobre los otros, mientras luchan con la confusión y la fricción” (Metz, 2000, p. 14), sino de la necesidad de los aparatos militares y en general de seguridad de adaptarse a las nuevas tecnologías, sobre todo en información, lo cual resulta más difícil para los Estados más poderosos. No hay que perder de vista las interacciones en el ciberespacio y la creciente mediatización de los hechos, eventos y fenómenos en todos los ámbitos.

Este mundo transformado resulta no solo del fenómeno de la globalización que ha generado un mundo altamente interconectado (Brinkerhoff, 2007), sino de lo que Rosenau (2003) denominó las proximidades distantes.

En esta oportunidad centró el análisis en el conflicto generado por las guerras civiles -GC- o intra-estatales, definidas por el carácter de internalidad, tipo de participantes y grado de resistencia efectiva (Sarkees & Wayman, 2010). Por lo que se trata de una confrontación armada que involucra a agentes de un Estado y a grupos no estatales organizados que aspiran a tomar el control del aparato gubernamental (Fearon & Laitin, 2003, p. 76). Por lo que en general, aunque existen una o dos causas que condujeron al estallido del conflicto, este es, en realidad, multicausal y multivariables.

Cuando el conflicto se prolonga a través del tiempo y se extiende horizontal y verticalmente es necesario reconocer que se generan múltiples efectos societal-sistémicos y “[...] consecuencias no intencionales, deteriorando la dinámica sistémica y atrofiando los procesos societales” (Marshall y Cole, 2014, p. 1), lo cual incrementa la desconfianza y la inseguridad, provocando lo que Marshall y Cole (2014), denominan los efecto societal-sistémicos de los conflictos sociales prolongados, que resultan en “consecuencias no intencionales” de “[...] la intransigencia política y el conflicto social prolongado acumuladas a través del tiempo e incrementan el deterioro sistémico y la atrofia societal a través de la difusión de la inseguridad” (p. 1).

Por consiguiente, el conflicto está relacionado con el desarrollo y la gobernanza, produciéndose una interacción de doble vía entre esos tres componentes de la “tríada del sistema societal” (Marshall y Cole, 2014, p. 11). Esto sucede porque los sistemas sociales están integrados por interconexiones, organizaciones y sociedades (Luhmann, 1998), sin olvidar que se relacionan con el entorno, pues “[...] la relación con

el entorno es constitutiva de la formación de los sistemas y no tiene un significado ‘accidental’, de acuerdo con la ‘sustancia’ del sistema” (p. 27); pero no se trata de dos realidades: la del sistema y la del entorno, aunque en el caso de los sistemas sociales no hay duda que “[...] la diferencia entre sistema y entorno esté a disposición de los sistemas mismos y pueda utilizársela también para la regulación de sus operaciones” (Luhmann, 1998, pp. 172-175). Por ello, en el caso de CRP es necesario tener en cuenta el entorno del sistema social y del Estado.

Cuando se observa el conflicto no se puede perder de vista la relación que hay con pobreza y con educación (cfr. The World Bank, 2005, pp. 1-2). Por ende, hay reconocer los efectos sobre los factores económicos, de identidad, de seguridad y de la guerra misma (The World Bank, 2005, p. 8).

El conflicto provoca que la sociedad desvíe algunos recursos, pasándolos de la actividad productiva al proceso de destrucción, teniendo un efecto doble: pérdida del crecimiento y el progreso y perjuicios de distinta naturaleza por el uso de los recursos (Collier, Elliot, Hegre, Hoeffler, Reynal-Querol & Sambanis, 2003, p. 13). Entonces, hay efectos económicos de la GC altamente persistentes, uno de ellos es el alto gasto militar, pues tras el fin del conflicto es difícil que regrese a su nivel anterior, sobre todo en términos del PIB. El gobierno tiende a presentar esa reducción como un dividendo de la paz, pero es necesario ver los costos ocultos en el presupuesto militar, que son difíciles de recuperar en el corto plazo (Collier et. al., 2003, pp. 20-21).

Otro factor es la salida de capitales, el cual en buena medida no regresa, o su retorno es lento, tras el fin del conflicto. En esto hay que tener en cuenta que “[una] vez que un país ha experimentado una guerra civil es mucho más probable ver futuros conflictos, de forma que aunque la paz es una mejora, los niveles de riesgo no retornan a los niveles pre-conflicto” (Collier et. al., 2003, p. 21).

De lo anterior, se deduce que la recuperación posconflicto no es un proceso a corto plazo, pues las consecuencias son muy variadas, comprendiendo lo político, económico, social, cultural, jurídico y estratégico. Así entre esos múltiples efectos a considerar están los flujos migratorios y las diásporas, el persistente y dañino lobby militar, y el cambio en el balance de intereses que intensifica los odios (Collier et. al., 2003, pp. 84-87). En general, impacta la construcción y mantenimiento de las identidades individuales y colectivas.

El Estado de derecho alude a una situación en la que autoridades y funcionarios gubernamentales, así como la ciudadanía, están regidos y actúan conforme con la ley, la cual se caracteriza por al menos: un conjunto de normativa descrita previamente (ser prospectiva); ser pública, general, clara, estable y certera; y aplicada de acuerdo a sus términos; al mismo tiempo que responda a los derechos fundamentales, la democracia y los criterios de justicia (Tamanaha, 2007, p. 3).

El Estado de derecho tiene dos funciones: a) restringir la acción de los funcionarios gubernamentales, evitando excesos y abusos; y b) mantener el orden y coordinar la conducta y transacciones entre ciudadanos (Tamanaha, 2007, pp. 3 y 6). Con ello se busca superar el complejo estado de naturaleza del mundo hobbesiano, por lo que el Estado de derecho y la ley en general contemplan cinco elementos: a) capacidad de las reglas, normas y principios para guiar la conducta de las personas; b) eficacia; c) estabilidad; d) supremacía de la autoridad legal; y f) instrumentalidades de la justicia imparcial (Center for Law and Military Operations, 2011, p. 2).

La existencia y vigencia del Estado de derecho está relacionada con tres conceptos básicos para la CRP: gobernabilidad, gobernanza y legitimidad, a los que aquí solo hago referencia general; pero también estrechamente relacionado con la condición de Estado, sobre todo en el caso de los Estados frágiles.

Por gobernabilidad se entiende, de acuerdo con Arbós y Giner (1993):

[...] la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. (p. 13)

Por consiguiente, la gobernabilidad está asociada con la agencia gubernamental y con la cuestión de gobernanza, de ahí que aluda a la relación entre el ejercicio del gobierno y los gobernados, definiéndose como “[...] la capacidad total para la gobernanza de cualquier entidad societal o sistema” (Kooiman, 2008, p. 173), lo que implica un fenómeno en permanente cambio, que depende de factores internos y externos.

Tal concepción de gobernabilidad implica un marco integrado en el que interactúan actores estatales y no estatales, vincula las políticas públicas y la participación de agentes, incluida la ciudadanía, vinculados en los subsistemas y ámbitos, tales como político, social, económico, ecológico, cultural y jurídico; considerando particularmente cada uno de los componentes: sistema de gobierno, interacciones de quien gobierna y sistema a ser gobernado (Kooiman, 2008, p. 174; Kooiman, Bavinck, Chuenpagdee, Mahon, & Pullin, 2008, p. 3). Ello involucra que un sistema puede ser altamente gobernable en un momento o tener baja gobernabilidad en otro (Kooiman et. al., 2008, p. 3); pues esta es una propiedad de los sistemas.

La gobernabilidad responde a tres elementos que interactúan: *imágenes* (visiones, conocimiento, hechos, juicios, presunciones, hipótesis, convicciones, fines y metas); *instrumentos* (son los mecanismos que vinculan las imágenes a la acción y por ende son neutrales); y *acción* (la puesta en práctica de los instrumentos, tal como la implementación de políticas) (Kooiman, 2008, p. 179). Esto significa que la gobernabilidad es influida por la gobernanza y viceversa.

Antes de referirme a la gobernanza, cabe citar que Kooiman y otros (2008), introducen la noción de “gobernanza interactiva”, definida como “[el] conjunto de interacciones adoptadas para resolver problemas societales y para crear oportunidades societales; incluyendo la formulación y aplicación de principios guiando aquellas interacciones y afectadas por instituciones que las posibilitan y controlan” (p. 2). Por consiguiente, la gobernanza interactiva se fundamenta en “[...] interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privadas” (Kooiman, 2005, p. 61). De forma que se debe atender la importancia de la diversidad, complejidad y dinamismo en la estructura de las interacciones en el sistema político (Kooiman, 2005, p. 63).

Ahorabien, gobernanza se define como “[...] las reglas, instituciones y procesos que forman el nexo de las relaciones Estado-sociedad en donde el gobierno y la ciudadanía interactúan” (Brinkerhoff, 2007, p. 2). Esto es clave porque “[este] dominio combina administración pública y estructuras estatales, política y el ejercicio del poder y autoridad, y la formulación e implementación de políticas” (Brinkerhoff, 2007, p. 2). De ahí que la gobernanza corresponde al “[...] proceso a través del cual los individuos y los funcionarios estatales interactúan para expresar sus

intereses, ejercer sus derechos y obligaciones, resolver sus diferencias y cooperar para producir bienes y servicios públicos” (Brinkerhoff & Goldsmith, 2005, p. 200).

A partir de los planteamientos del Banco Mundial (Brinkerhoff, & Goldsmith, 2005, p. 202) se ha generado una dicotomía de buena-mala gobernanza, la cual existe tanto en los sistemas formales como informales en los que interactúan la ciudadanía, la burocracia y las autoridades gubernamentales.

En cuanto a la legitimidad se trata de “[...] la aceptación de un régimen gubernamental como correcto, apropiado y apegado al derecho” (Brinkerhoff, 2007, p. 7). Por consiguiente, está vinculado con el fundamento y justificación del poder y resulta de un “mecanismo legitimador” que corresponde al “[...] respeto general a unas reglas decididas según el criterio de la mayoría del cuerpo social” (Del Hierro, 2013, p. 181), por lo que el ejercicio de la legitimidad no puede limitarse solo al origen, sino también al ejercicio. Pero también hay que considerar la vinculación con lo filosófico-jurídico y en este caso la legitimidad de la norma jurídica esta relacionada con el sistema de valores (Del Hierro, 2013, p. 183). Por ende, existe una vinculación entre legitimidad y legalidad, siempre que el cuerpo jurídico sea legítimo, a lo que se ha agregado en los últimos años la transparencia, que se deriva “[...] del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder y se corresponde con el reconocimiento del derecho de acceso que los ciudadanos tienen a la información pública” (del Hierro, 2013, p. 185).

La gobernanza es clave en el posconflicto, por lo que debe ser complementaria, así como complementarse, con la reforma, construcción y apoyo a las instituciones gubernamentales, de forma que se garantice una buena provisión de los bienes públicos (cfr. Baker, 2010, p. 14).

Reconstruir la gobernanza en escenarios posconflicto implica asegurar la seguridad, alcanzar la efectividad y generar legitimidad, lo cual requiere conectar subsistemas estatales en al menos tres funciones: a) gobernanza de la seguridad; b) gobernanza administrativa-económica; y c) gobernanza política. Por consiguiente, sin seguridad la gobernanza se dificulta. De esa forma se genera un proceso en el que cada componente condiciona la operatividad del otro, lo cual resulta clave para el éxito de CRP.

Al hacer referencia a la condición de Estado, lo primero que hay que tener en cuenta es que la noción de Estado que persiste es la que se apoya en la filosofía política eurocéntrica; es decir, se habla del Estado en su versión europea. Sin embargo, en la práctica fuera de ese continente existen otras formas y arquitecturas de organización político-administrativa, que en la práctica se les denomina Estado. Esto es significativo, como detallo en una sección posterior, porque algunos modelos de CRP impulsados por entidades internacionales están basadas en la concepción europea.

Cuando se alude al Estado en esos términos responde a la figura surgida tras el fin del orden medieval (Milliken & Krause, 2012), que se basa en, al menos, cuatro elementos determinantes/ condicionantes: territorio definido, gobierno legítimo, población –en el sentido de nación- y capacidad de mantener relaciones exteriores –reconocimiento por sus pares-. Esto es precisamente lo que permite aludir a la fragilidad, el fracaso y el colapso estatal.

En el caso del fracaso y colapso estatal, el primero ocurre en términos funcionales y el segundo de problemas institucionales, relacionados con soberanía (¿cuándo intervenir?) y la construcción de Estado (*state-building*), que alude a ¿qué reconstruir? En cualquier de los dos escenarios se trata de un proceso complejo y arduo, relacionado con seguridad, bienestar y representación (Schwarz, 2010, p. 29; Milliken & Krause, 2002, p. 772).

Por consiguiente, R. Schwarz (2002) señala que “[...] *fracaso estatal*, una especie de deformación estatal, en la que el Estado falla en proveer sus más básicas funciones, debe ser distinguido del *colapso estatal*, en donde el orden completo se rompe y una guerra de todos contra todos emerge” (p. 31).

En el caso de la fragilidad o debilidad estatal hay que tener en cuenta, por ejemplo, los enfoques respecto al gobierno como “3D” y “3C” que buscan promover las políticas y condiciones para reconstruir los Estados frágiles (Grimm, Lemay-Hébert, & Nay, 2014, p. 198). Con “3D” se alude a defensa, diplomacia y desarrollo y con “3C” a coherencia, coordinación y complementariedad que están en la gestión básica del “conjunto del gobierno”.

Ahora bien, no existe una definición de consenso de que son Estados frágiles. Lemay-Hébert y Mathieu (2014), lo conciben como “...una entidad política que carece de la capacidad institucional para implementar y ejecutar políticas” (p. 235). Por ende, el Estado sigue operando, pero la credibilidad y legitimidad de las instituciones se deteriora y puede llegar a fracasar o colapsar.

Hecho este recuento, paso a observar la cuestión de CRP en escenarios multidimensionales, entendido como un fenómeno complejo, a lo que me refiero en la siguiente sección.

3. CONSTRUCCIÓN/RECONSTRUCCIÓN POSCONFLICTO EN ESCENARIOS MULTIDIMENSIONALES

Como se señala anteriormente en la práctica internacional y en gran medida en la académica, predomina la tendencia a plantear la cuestión en términos de reconstruir –lo que tiene un sentido de restablecer las condiciones previas al conflicto. En esto ha influido el discurso

hegemónico de la paz liberal, que de acuerdo con Howarth (2014), plantea “[...] reconstruir y desarrollar las sociedades posconflicto a lo largo de las ideas centrales de democratización, liberalización económica, respeto por los derechos humanos y Estado de derecho” (p. 61). Con lo que se procura prevenir el retorno del conflicto y “[...] crear los fundamentos de una paz duradera y autosostenible que asegure el desarrollo económico, político y social” (p. 61). El desarrollo de esos fundamentos debe complementarse con el DDR –aunque en algunos casos debe hablarse de integración, porque un buen número de combatientes nacieron y crecieron en la dinámica del conflicto-, no solo de los excombatientes, sino del excedente de tropas de las Fuerzas Armadas y miembros de los cuerpos policiales. El de los excombatientes es fundamental, como se ha evidenciado en El Salvador, Mozambique y Cambodia, entre otros, por lo que “[...] el éxito de tales programas depende del consentimiento, apoyo y participación de los líderes políticos y militares locales, incluyendo representantes políticos de las partes en guerra” (Doobins, Jones, Crane, & DeGrasse, 2007, p. 20).

Cabe mencionar que el DDR involucra tres pasos: un sondeo de las armas; recolección de las armas; y almacenamiento, reutilización y destrucción de las armas (Doobins et. al., 2007, p. 28). Lo cual se debe complementar con la existencia de estructuras inclusivas, que permitan un proceso exitoso, particularmente, en aquellos casos en que hay integración militar en el marco de las nuevas funciones del aparato de seguridad, sobre todo del ámbito militar (cfr. Knight, 2009, p. 18).

Los tres pasos enumerados son correctos. Sin embargo, se debe tener en cuenta si el marco institucional es sólido y si no existen divisiones profundas en la sociedad, altos niveles de confrontación entre todas las partes que hagan que las medidas que se adopten para lograr lo anteriormente indicado, se asienten sobre bases obsoletas o endeble. Por ello, las sociedades posconflicto deben atender: la recuperación económica y la reducción del riesgo de la recurrencia del conflicto (Collier, Hoeffler, & Söderbom, 2008, p. 461). Existe una interacción entre esos dos componentes, pues “[...] la recuperación

económica puede reducir el riesgo y la reducción del riesgo puede acelerar la recuperación” (Collier et. al., 2008, p. 462). Sin embargo, ambos procesos requieren instrumentos y mecanismos específicos. La cuestión es que para ello se necesita que la sociedad recupere la confianza y las partes en conflicto logren confiar que el otro cumplirá con los compromisos del acuerdo de paz.

El principal modelo que se aplica es que la secuencia de prácticas internacionales posconflicto comienzan durante el conflicto mismo, con lo que se evita que una de las partes combatientes obtenga la victoria y favorezca una solución negociada. En un segundo momento puede haber tropas para mantener la paz o la presencia de algún recurso internacional para alentar el proceso; lo cual se complementa en una tercera fase con las iniciativas a favor de la democratización y se consolida el proceso con la intervención internacional (cuarta fase). En quinto lugar, tienen lugar las “elecciones posconflicto” y finaliza el proceso en la sexta etapa con el retiro de las tropas interventoras (cfr. Collier et. al., 2008, p. 463).

Se debe reconocer, antes de comenzar con la CRP, si se trata de un Estado frágil, fallido o colapsado, considerando los problemas metodológicos de cada uno, están disponibles índices como el de fragilidad estatal y el de Estados fallidos (Marshall, 2008). Ante esa situación se requiere superar esa condición; de lo contrario, los esfuerzos por superar las condiciones que dieron origen al conflicto darán escasos resultados. Pero no se puede obviar que la construcción de una “nueva entidad”, que sustituye al Estado fracasado, no puede ser impuesta exógenamente. El Estado es una construcción social que, para que funcione, debe tener en cuenta la cosmovisión, la cultura y las tradiciones de cada sociedad.

Asimismo, no se trata de importar modelos, incluso ni de adaptarlos para luego ser implementados. Las experiencias exitosas -como también las fracasadas, que casi nunca se valoran-, deben ser

sistematizadas, generando lecciones aprendidas que sirvan de base para desarrollar el modelo propio en el posconflicto.

Por otra parte, a menudo se considera que la clara definición de eventos y fenómenos, así como la operacionalización de los conceptos, es una cuestión metodológica, y por ende, responsabilidad de quien investiga. En realidad, la apropiada conceptualización es una condición *sine qua non* de CRP.

De ahí que la adecuada conceptualización es necesaria, porque como advirtió un ministro de defensa de Rumania (citado Neag & Neag, 2011, p. 365), “[...] la reconstrucción significa diferentes cosas para distintas personas, como la guerra puede tener varios significados; pero en las zonas de guerra reconstruir puede ser la oportunidad de una nación para hacer su camino a la libertad”; pero cuando se trata de una región en conflicto, “[...] la construcción y el mantenimiento de una seguridad durable llega a ser prioritaria” (Neag & Neag, 2011, p. 365).

De lo planteado hasta aquí, se deduce que en algunas ocasiones se requiere construir instituciones, marcos jurídicos y culturales que generen las condiciones para poner fin a las causas que dieron lugar al conflicto; mientras que en otras procede la reconstrucción del estatus quo ante. Ello implica reconocer las interacciones de los grupos sociales y las redes existentes en los sistemas societales, así como “[...] sus conexiones a través de las fronteras políticas tradicionales en la formación de los sistemas local, regional y global dinámicos” (Marshall & Cole, 2014, p. 26). Sin duda ello obliga a determinar la magnitud y profundidad de los cambios societales ocurridos a lo largo del conflicto, para reconocer cuánto ha cambiado la sociedad.

Como parte del análisis del conflicto para iniciar la fase de construcción/reconstrucción se deben identificar claramente las causas y motivaciones que dieron origen al mismo. No es lo mismo construir/reconstruir sociedades profundamente divididas por razones étnicas y religiosas, que por razones políticas y económicas. Por ello, en conjunto, la sociedad y las autoridades deben decidir cuán profundo quieren que

sea el cambio, si se aspira a llegar a una transformación del Estado o una nueva gestión de lo público, con una mejor implementación de los principios constitucionales del sistema político.

En esas condiciones cabe señalar que el proceso de reinserción y reintegración se torna más complejo, incluso en una “tarea formidablemente abrumadora”, en el caso de Estados frágiles, pues se trata de asuntos de vivienda, asentamiento laboral e integración de los excombatientes a sus familias y comunidad, lo cual puede requerir una reingeniería social que involucra a múltiples y diversos actores.

Entonces, no se puede perder de vista que “el fin de la guerra no crea paz; simplemente crea una calma durante la cual la creación de una paz significativa puede ser razonablemente considerada” (Marshall, 2012, pp. 652-653). Es decir, la paz es el punto de partida para CRP. Adicionalmente, según los modelos más conocidos en la literatura, se identifican como principales dimensiones del proceso de CRP: a) seguridad: DDR, reforma del sistema internacional; b) política: replantear los escenarios de lo y la política; legislación electoral y fortalecimiento de la sociedad, entre otros; y c) económica: atención a la población afectada, estabilización económica, garantías para los agentes económicos y revisión del sistema financiero/bancario (Ottaway, 2012, pp. 1007-1008).

De ahí la necesidad, como lo mencioné antes, de diferenciar entre lograr la paz, sobre todo a través de operaciones que preserven la ausencia de guerra (*peace-keeping*) y el conjunto de medidas parar reducir el riesgo de regreso del conflicto (*peace-building*) (Neag & Neag, 2011, p. 367; cfr. Doobins, 2013, p. 2), y el amplio complejo proceso de CRP. De igual forma es necesario tener en cuenta las diferencias cuando la paz resulta de acuerdos negociados con la presencia internacional y se establecen acciones por parte de ONU. Sobre esto puede consultarse la

Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad sobre una solución política de la crisis de Kosovo.

Ahora bien, sin duda la participación de actores estatales y no estatales extranjeros es valiosa; pero esto no debe convertirse en sustituto de las acciones y responsabilidades de los agentes domésticos, incluida la sociedad. No se trata de que las acciones internacionales sustituyan a las nacionales, sino que las complementen.

Lo que se debe evitar es adoptar conceptos, como el de construcción de nación (*nation-building*), que responden a cosmovisiones y lógicas que el discurso hegemónico de paz busca imponer a partir del modelo eurocéntrico y sobre todo el impulsado por EUA. En mi criterio tal concepto de *nation-building* es erróneo y responde a la visión estadounidense de que las sociedades deben adoptar las experiencias “exitosas” de esa sociedad. La nación se construye a través del tiempo con la participación activa de los distintos sectores que la componen. No es algo exógeno que se adopta.

Ahora bien, lo que sí cabe rescatar es el hecho que la organización político-administrativa, de naturaleza estatal, hoy demanda “[...] una mezcla de capacidades militares y civiles y de participación nacional, multinacional e internacional” (Doobins et. al., 2007, p. 6) que no se observaba en el pasado. Pero también se debe considerar el fortalecimiento institucional y al reclutamiento de personal idóneo, es necesario, identificar con la claridad la ley aplicable, mejorar el sistema correccional, establecer una cultura de Estado de derecho, apoyar la justicia transicional y las comisiones de la verdad (Doobins et. al., 2007).

Por consiguiente, entre las tareas a realizar como parte de CRP están seguridad, asistencia humanitaria, gobernabilidad, estabilización económica, democratización y desarrollo (Doobins et. al., 2007, pp. 14-15), y en el caso de las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales

que intervengan en el proceso deben asumir funciones específicas y no mantener aquellas propias de la fase de conflicto. Entre estas, y adicionales al ámbito de seguridad, cabe mencionar: a) *planeación y preparación*: para atender las potenciales amenazas a la seguridad, reforzando las estructuras de seguridad locales, reconociendo las condiciones sociopolíticas que inciden en el proceso de transición hacia el posconflicto; b) *seguridad pública*: que contribuya a la cooperación de la ciudadanía, anticipando escenarios de criminalidad y elementos extremistas que desalienten el proceso; c) *inteligencia, vigilancia y reconocimiento*: no solo con el propósito de confrontar a combatientes que no se desmovilicen y los grupos criminales, sino restaurar los servicios normales del aparato militar; y d) *acción civil*: de forma que se garantice el normal ejercicio del poder político, resistiendo la dinámica que caracterizó el periodo de guerra civil (cfr. Doobins, et al., 2007, pp. 19-21).

En el caso específico de los cuerpos policiales se agregan las de investigación y entrenamiento policial, reforma institucional –para superar funciones no policiales que adquirieran durante el conflicto–, y desarrollo de largo plazo (Doobins et. al., 2007, pp. 50-52). Sin olvidar que en muchos casos, como ocurre en la experiencia africana, la policía es vista como un instrumento de represión del Estado (Knight, 2012, p. 19).

Por consiguiente, las tareas de reconstrucción involucran actividades militares y civiles, agrupadas en cinco ámbitos: a) protección de la seguridad; b) suministro de servicios esenciales; c) diseño de la estructura política; d) construcción de infraestructura económica; e) facilitar la reconciliación entre grupos (Neag & Neag, 2011, p. 365).

La actividad insurgente involucra una actividad de redes, más que un liderazgo unificado, y requiere de un conocimiento sobre zonas

deshabitadas y con escasa infraestructura (Neag & Neag, 2011, p. 365); así como control de las estructuras de poder local, prácticas de intimidación contra la población civil y mecanismos terroristas (Neag & Neag, 2011, p. 366). Ello resulta valioso en el proceso de reconstrucción posconflicto, la cuestión es cuánta disposición real y efectiva hay entre los grupos desmovilizados para contribuir a la reconstrucción en función del interés general y no de aquellos particulares de la organización política en que se convirtieron.

Además, como parte de la CRP se requiere atender la situación de las víctimas, las cuales constituyen una nueva identidad ciudadana, con derechos diferenciales (Ángel-Botero, 2017, p. 48). Pero también, en la construcción de nueva identidad de los excombatientes se debe evitar que se conviertan en individuos privilegiados, porque ello crearía desconfianza y resentimientos. Esta cuestión de la victimización y estigmatización es un factor al que hay que ponerle atención a lo largo de la CRP, como parte de la ya citada complejidad de la formación de identidades (Bardos, 2012, p. 95).

Como lo advierten Bakarat y Zyck (2009), y que a pesar de lo extenso es válido citar:

[...] las variadas intervenciones emprendidas en el nombre de la recuperación del posconflicto-rehabilitación de la infraestructura, gobernanza, desarrollo económico, desmilitarización, reforma del sector de seguridad, reforma de la administración pública, reasentamiento de refugiados, construcción de la paz, empoderamiento de las mujeres, salud, educación y muchas otras- complican más la discusión por

el involucramiento de la medicina, ingeniería, arquitectura, educación, estudios de género y otras numerosas disciplinas. La práctica de la recuperación posconflicto ha demostrado ser aún más multifacética. (p. 1071)

Por lo tanto, en este proceso los desafíos claves incluyen: entender los obstáculos y oportunidades; estructuración de las instituciones representativas; diseño constitucional; fortalecimiento de la sociedad civil; crear una prensa libre; y organizar elecciones (Fearon & Laitin, 2003, pp. 190-191).

Al mismo tiempo que hay que trabajar en reconstituir—entendido como construir o reconstruir, según corresponda—la efectividad y la legitimidad. La primera está relacionada con la recuperación de la infraestructura, la provisión de servicios básicos (salud, educación, agua, electricidad), en general bienes públicos, lo cual es el punto de partida para reactivar la economía, asegurar el bienestar general, reducir la pobreza y fomentar el crecimiento socioeconómico. Sin olvidar el desarrollo y fortalecimiento del aparato institucional, lo que contribuye a una “suficiente buena gobernanza” (cfr. Brinkerhoff & Smith, 2005). Lo segundo involucra expandir la participación ciudadana, garantizar la inclusividad, reducir las brechas y desigualdades, incrementando la transparencia y rendición de cuentas, y combatiendo la corrupción, entre muchas otras (Brinkerhoff, 2007, p. 17).

Con ello se pretende superar la anomia, un estadio común en escenarios de conflicto prolongado. La anomia está ligada a la “socialización a través del conflicto”, lo cual persiste en el posconflicto (Baumann, 2009, p. 10). Es decir, durante la guerra la sociedad en su conjunto, así como actores en particular, adoptan conductas y prácticas que consideran normales, y al finalizar el conflicto pretenden mantenerlas, lo cual dificulta la construcción de un nuevo orden social y político, así como la vigencia del Estado de derecho, la gobernanza

y la legitimidad, que Durkheim (citado Baumann, 2009, p. 10) concibe como “ausencia de orden social”.

Lo complicado es que el Estado no es un sistema en donde todos los niveles y ámbitos operan como si fueran partes y mecanismos de un reloj. Por lo que puede haber zonas (v.gr. un municipio) con anomia, otras con violencia criminal y otras en donde el sentido de comunidad está arraigado profundamente en la ciudadanía y las instituciones. Lo cual demanda acciones específicas para replantear las condiciones.

Ahora bien, si la fragilidad aumenta durante la fase de CRP, lo relativo a la criminalidad, la corrupción y la violencia comunitaria, étnica, política o generalizada, junto con la ineficiencia administrativa que persiste en ese momento, constituyen amenazas al proceso y a los esfuerzos por restablecer el Estado de derecho.

Brinkerhoff (2007), señala la necesidad de reconstituir la conexión entre lo central/local y lo local/comunitario, como parte de recuperar el aparato estatal, planteándolo en los siguientes términos:

[r]econstruir un Estado en el nivel central que los ciudadanos perciban como legítimo y efectivo es clave para sostener la paz y crear gobernanza visible. Además, un Estado central sin raíces que se extiendan más allá del nivel local es inherentemente vulnerable e inestable. La incapacidad para integrar regiones y minorías dentro de comunidades más grande es una fuente clave de la fragilidad, fracaso y conflicto estatal a través del globo. El fracaso para resolver este problema tiene repercusiones para cada dimensión de la gobernanza. La exclusión de regiones. (p. 17)

En definitiva, cuando se piensa en posconflicto hay que atender que se trata de espacios de naturaleza híbrida, “[...] marcados por multiplicidad de agentes, agendas y prácticas” (Keranen, 2014, p. 136).

Por consiguiente, la CRP debe seguir una secuencia, comenzando con seguridad y orden y luego impulsando el desarrollo económico y posteriormente la democracia; garantizando la seguridad, puesto que “[...] no puede haber desarrollo sin seguridad, pero tampoco hay seguridad sin desarrollo” (Jabareen, 2013, pp. 114-116); y reconstruyendo para evitar el conflicto.

En el caso particular de Colombia, el proceso de CRP debe tener en cuenta que la fase de posconflicto es un periodo en el que las instituciones pasan por una transición y ajuste a las nuevas condiciones, por lo que muestran cierto nivel de fragilidad, tornándose más vulnerables y generando espacios que fomentan ese faccionalismo, que es lo que precisamente se busca superar tras el acuerdo de paz. Por consiguiente, deben establecerse mecanismos que contrarresten la vulnerabilidad.

Hay que observar y sistematizar las experiencias de otros países. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala son ejemplos de acuerdos de paz exitosos en los que la reconstrucción posconflicto falló, generándose graves problemas de inseguridad por criminalidad violenta, esto tiene que ver no solo con seguridad, sino con justicia (cfr. Call, 2007, pp. 3-4).

4. REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

Una aclaración antes de abordar el tema como parte de los cambios de la CRP. En la mayor parte de la literatura se alude al sector de seguridad. Desde mi perspectiva, si la seguridad se observa en un sentido amplio, se comprende que permea el quehacer del individuo y todos los ámbitos sociales. Por ende, si se refiere al sector de seguridad se limitaría el enfoque a las Fuerzas Armadas, los cuerpos policiales y otras instancias de seguridad. La CRP no puede quedarse ahí, debe abarcar el sistema— en sentido estricto sería subsistema— de seguridad, que comprende la arquitectura institucional, los actores estatales y no estatales y las dinámicas que se producen en ese ámbito. Entonces, por RSS me refiero a la reforma al sistema de seguridad.

La concepción de reforma en materia de seguridad apareció originalmente en el marco de la Posguerra Fría y para el caso específico de las sociedades en transición en Europa Central y Oriental y pronto se generalizó para Asia, África y América Latina (Hadžić, 2004, pp. 11-12; también véase Sedra 2010, p. 16). En ese sentido al inicio se concibió como una serie de “[...] cambios radicales y de amplio alcance en los ambientes de seguridad local, regional y global” (Hadžić, 2004, pp. 11-12), que conducirían al “[...] desmantelamiento del conjunto de la estructura bipolar para comenzar el cambio en la configuración de seguridad de la comunidad mundial, también como en la lista de desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad” (Hadžić, 2004, p. 13).

Ello se produjo en el contexto de las transformaciones globales y de la noción de seguridad, por lo que Hadžić (2004), considera que indirectamente se derivó de “[...] la evolución antropocéntrica de visiones sobre seguridad, que colocaron un individuo (ciudadano) en su centro y entonces, al menos nominalmente, lo hicieron el propósito y estándar de la sociedad y el Estado” (p. 14). Con ese trasfondo se

entiende que la RSS está relacionada con el desarrollo económico y la democratización; y con las relaciones civil-militares, teniendo en cuenta las formaciones militarizadas que se generaron en la segunda mitad del siglo XX y lo ocurren durante los conflictos armados, así como “[...] el reconocimiento de que el rol de la seguridad y los actores del sector de seguridad en la reforma política y económica es importante y compleja, y no simplemente limitada a cuestiones de *petrorianismo* militar y control civil sobre las fuerzas armadas” (Edmund, 2004, p. 45).

Cabe señalar que la reforma no solo debe abarcar el sistema de seguridad, sino también el judicial, para que haya una sólida contribución a la CRP; incluso se considera (Hadžić, 2004, p. 14) que el sistema de seguridad comprende a toda la sociedad y sus instituciones, de forma que la reforma abarca: a) el pensamiento y práctica de la seguridad; b) las disposiciones constitucionales e institucionales; c) el control civil sobre las fuerzas armadas; d) las fuerzas armadas; y e) formas de cooperación en seguridad internacional. Sin embargo, en este trabajo me centro -por razones de espacio- en una perspectiva general de la seguridad.

Por consiguiente, por “temas de seguridad” es necesario tener en cuenta tanto lo relativo al ámbito tradicional y su política de seguridad nacional, como a lo que afecta a la seguridad humana y otros ámbitos de la población en general (tanto ciudadanía como migrantes); por cuanto esta concepción “[...] incluye no solo seguridad física frente a la violencia y el crimen, sino también la seguridad económica frente a la pobreza crítica, la marginalización social, y la baja provisión de bienes sociales y públicos elementales como infraestructura, educación, cuidado de la salud y Estado de derecho” (Felbab-Brown, 2012, p. 2). Un aspecto por considerar es que esta visión holística e integral no necesariamente es vista y aceptada por gobiernos cooperantes y organizaciones intergubernamentales (cfr. van Houten, 2007, p. 651). De igual forma, como lo señala Kfir (2012), la seguridad nacional es una construcción social y concepto subjetivo que “[...] trata con una percepción del Estado de su seguridad en el sentido de su sobrevivencia en un mundo anárquico, asegurando que las

amenazas sean percibidas como existenciales y son predominantemente de naturaleza militar” (p. 75).

Asimismo, el discurso de la seguridad tradicional y su caso específico de la seguridad nacional se restringe al campo propio de lo militar, limitado a la defensa, y que como tal no corresponde a la agenda de desarrollo social y económico (cfr. Kfir, 2012, p. 86). Aunque desde mi perspectiva, el mundo hoy se enfrenta a un retorno a la concepción tradicional, pues los gobiernos han vuelto a priorizar la defensa sobre la seguridad.

En resumen, es necesario reconocer las necesidades de los distintos grupos que componen la sociedad, la situación de las mujeres, de los adolescentes e infantes, de las personas de género diverso. Teniendo en cuenta que en el caso de la infancia hay que ir más allá de la reconciliación, respecto, disculpas, arrepentimiento y perdón, por lo que se hace necesario reconocer que “[...] hay un pasado, el cual es importante, pero necesitamos tener control del presente y hacer cosas en una forma sensible [buscando] gran igualdad de oportunidades, menos segregación, y también apropiado respeto a los valores culturales” (Yule, 2005, pp. 129-130).

Como he señalado a lo largo de este capítulo la seguridad se concibe en un sentido muy amplio, sobre todo, en escenarios posconflicto, por la naturaleza de estos. Por ejemplo, Baker (2010) la entiende en términos de lo individual y la ciudadanía, o “[...] seguridad frente al crimen y el desorden [por lo que en sentido positivo y amplio a lo que] asegura a la gente que todos en la comunidad de la cual son parte (incluyendo los gobernantes y los poderosos) viven según las reglas acordadas que gobiernan las relaciones” (pp. 1-2). Por lo que está relacionada con aspectos de la concepción tradicional, tales como amenaza de inundaciones, sequías, hambrunas, calentamiento global, disminución del ozono, enfermedades infecciosas y mucho

más. Mientras que “inseguridad es una red de amenazas”, por lo que entender el fenómeno de seguridad/inseguridad requiere reconocer la naturaleza y dinámica de las interacciones que causan las tensiones y conflictos, lo cual se observa en una perspectiva amplia como la de seguridad humana, que no existe hasta tanto la gente no viva.

[...] en libertad, paz y seguridad, participe totalmente en la gobernanza de sus países, disfrute de la protección de los derechos fundamentales, tenga acceso a recursos y las necesidades básicas de la vida y habiten en un ambiente que no es diametral a su salud y bienestar. (OECD citado Baker, 2010, p. 2)

Por ello es necesario diferenciar la seguridad en el pre y el pos conflicto. En este último la seguridad contempla lo individual, lo colectivo (social, político, económico, étnico, jurídico, cultural), la identidad, el género, lo generacional, lo subjetivo y objetivo, con una perspectiva holística (cfr. Baker, 2010, p. 15).

Ahora bien, teniendo en cuenta los planteamientos de las tesis de Hobbes y Weber, la provisión de seguridad interna y externa -con un sentido amplio-, es una función clave del Estado, que Schwarz (2010, 434) resume en los siguientes términos:

[el] valor de la seguridad comprende la protección de la existencia física contra las amenazas internas y externas. En su dimensión interna limita con el dominio del derecho en el cual las oportunidades para ejercer la libertad y para

la participación política son distribuidos entre individuos. Estos aseguran la preservación de la existencia física del individuo y sirve a su progreso [respectivamente]. Con referencia a las necesidades materiales, lo último es provisto por el dominio del bienestar económico, por medio de la distribución de las ganancias económicas también como las oportunidades para alcanzar esas ganancias. (p. 434)

Así, desde la perspectiva weberiana el ámbito de seguridad es una pieza vital del Estado, porque este es el que detenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza coercitiva; pero entendiendo que hoy esto va más allá de la lógica propia de la Guerra Fría, por cuanto debe considerar lo relativo a gobernanza, de ahí que “[...] el profesionalismo y efectividad del sector de seguridad no es solo medido por la capacidad de las fuerzas de seguridad, sino cuan bien son administradas, monitoreadas y se mantienen responsables” (Sedra, 2010, p. 16).

Ello no resulta contradictorio con lo que he afirmado sobre la naturaleza de la seguridad en el contexto actual, porque de lo que se trata es de pasar de la concepción tradicional a una integral y holística, en la cual la seguridad permea todos los ámbitos y acciones del ser humano y las colectividades. Lo cual se produce en lo que denomino un mundo transformado, en el que se ha reconceptualizado el Estado, pues no puede seguir siendo el modelo decimonónico, pues que hoy ese aparato es encapsulado en la “relación del Estado con sus ciudadanos” (Schwarz, 2010, p. 441). Por ende, hoy “[...] las fuerzas de seguridad no pueden ejecutar sus deberes de forma efectiva en ausencia de marcos legales y cuerpos judiciales competentes, también como instituciones correccionales y cuerpos gubernamentales de vigilancia” (Sedra, 2010, p. 16).

Por otra parte, como ya lo mencioné, es necesario reconocer el nexo entre seguridad y desarrollo, que se fundamenta en “[...] el reconocimiento que la provisión de seguridad es una precondition para el bienestar político, social y económico” (Schwarz, 2010, p. 437; véase también van Houten, 2007, p. 639).

Tampoco se puede obviar la relación entre seguridad y prosperidad, en el sentido unidireccional de que “la seguridad es un prerrequisito para el crecimiento económico”, a lo que se suma que este es “[...] un factor importante en prevenir un retorno al conflicto” (Bardos, 2012, p. 13). Esto hace necesario reiterar que la seguridad es uno de los primeros pasos tras el acuerdo de paz, y simultáneo con el desarme y la desmovilización es la reforma al sistema de seguridad, porque ayuda a crear confianza y sirve de base para las otras reformas. De ahí que el tiempo del desarme y desmovilización no puede ser muy prolongado, porque genera incertidumbre en todos los actores, incrementa los temores y desalienta sobre todo a quienes tienen que reintegrarse a la sociedad. Deben evitarse los cuestionamientos acerca de si valió la pena abandonar el conflicto.

Lo anterior evidencia la necesidad de entender la RSS en escenarios pos-autoritarios y sobre todo posconflicto como un proceso que involucra, a criterio de Edmunds (2004), las siguientes áreas:

- a) *democratización*: que se asiente, particularmente, en el control efectivo y democrático del aparato de seguridad, contribuyendo a consolidar la democracia; b) *buena gobernanza*: recordando que la seguridad es un bien público fundamental, la solidez de ese bien no genera demandas inapropiadas a la sociedad y la economía, por

lo que favorece la gobernanza; c) *desarrollo económico*: por cuanto la inseguridad y la desconfianza minan los beneficios económicos y repercute en forma negativa en el desarrollo; d) *profesionalización*: de los cuerpos de seguridad, para que asuman las tareas y roles específicos que le corresponden, para que puedan enfrentar de manera eficiente y eficaz los desafíos y requerimientos futuros, sobre todo en el ámbito militar; e) *prevención del conflicto*: tanto doméstico como internacional, a través de una “efectiva gestión de las tensiones y los problemas que pueden conducir a la inestabilidad y el conflicto”; y f) *integración con instituciones occidentales*: en el planeamiento del autor esto alude específicamente a los países del antiguo bloque soviético por lo que tiene el sentido de fomentar la cooperación regional e internacional en materia de seguridad. (pp. 47-49)

Por consiguiente, es necesario aprovechar la coyuntura de la CRP para reconstituir el sistema de seguridad como parte del “nuevo Estado” que resultará del posconflicto. Por ello se requiere cambiar la percepción del rol de los cuerpos policiales, particularmente cuando estos han adoptado, durante el conflicto, prácticas represivas contra la sociedad. Pero no solo de esos cuerpos, pues el ámbito de seguridad involucra tres pilares: a) grupos poseedores de los instrumentos de violencia (ejército, paramilitares, fuerzas policiales); b) instituciones con funciones vinculadas a la seguridad (poderes ejecutivo y legislativo, ONG); y c) instancias responsables de garantizar el Estado de derecho (sistema judicial, penal, defensor de los derechos humanos y hasta instancias internacionales) (Clingendael, 2002, p. 1).

Al mismo tiempo resulta clave evitar el vacío de la administración efectiva de la seguridad (Baumann, 2009, p. 6), que se puede producir en la transición hacia el nuevo escenario. Por ejemplo, hay que pasar de una *fuerza* de policía a un *servicio* policial, que atienda el crimen, regular y organizado, y no la violencia política, entendiendo la lógica de la violencia en el posconflicto y su diferencia con los anteriores estadios (Baumann, 2009, p. 6). Sin duda esto implica romper muchos círculos viciosos, que se constituyeron durante el conflicto; a lo que contribuirán modelos como el de justicia restaurativa y las otras acciones que se adopten en el marco de la CRP.

También se debe evitar que se produzca el dilema que Baumann (2009), establece entre “seguridad a través de la violencia o inseguridad a través de la anomia” (pp. 8-9), que ese presenta en los escenarios de posconflicto, sobre todo a través de los denominados “actores de seguridad no estatales”. Por ende, se trata de que con la RSS se enfatice la gobernanza más que el gobierno y se reconozca “...la gran diversidad de actores y procesos y la multiplicidad de contextos en los cuales la reforma del sector de seguridad tiene lugar” (Jackson, 2012, p. 252).

En algunos casos, sobre todo por parte de “actores no estatales violentos” se practica la “violencia comunitaria” justificándola como respuesta a la “violencia criminal”, lo cual resulta de una construcción social que define algunas acciones como violentas o criminales o “conducta desviada”, generándose la “violencia no estatal” (Baumann, 2009, p. 8). En contraste a lo que sería las medidas de seguridad o “contra-violencia” legítima ejercida por el Estado (Baumann, 2009, p. 9). De ello se evidencia que la RSS no puede divorciarse del contexto de la CRP (Tull, 2011, p. 53); particularmente, porque en palabras de Jackson (2012), el hacer el ambiente posconflicto más seguro:

[...] involucra gestionar, desmovilizar e integrar las milicias, establecer el Estado de derecho (y la justicia en términos generales), asegurando que los crímenes pasados son corregidos y construir un sistema de gobernanza de seguridad que prevenga futuras amenazas a la población en general. La perspectiva de gobernanza de seguridad facilita un enfoque comprehensivo para asistir a una seguridad legítima, responsable y públicamente apropiada. Esto se dirige al corazón de lo que significa gobernar bien. (p. 252)

La reforma del sistema incluye varios sectores como defensa nacional, aplicación de la ley, espacios correccionales, servicios de inteligencia e instituciones responsables de las aduanas, emergencia civil y administración fronteriza (Dayal, 2010, p. 10). Entonces están involucradas “[...] todas aquellas organizaciones que tienen autoridad para usar u ordenar el uso de la fuerza, o la amenaza de la fuerza, para proteger el Estado y sus ciudadanos, también como aquellas estructuras civiles que son responsables para su gestión y supervisión” (Clingendael, 2002, p. 1). Esto porque en el posconflicto la presión es mayor en el ámbito de seguridad nacional, que comprende los servicios de seguridad uniformados y no uniformados y las instituciones estatales ya citadas (Jackson, 2012, p. 252).

Sin bien no hay una definición de consenso sobre lo que es RSS, se puede entender que es “[...] un proceso de valoración, revisión, implementación y evaluación conducida por las autoridades nacionales, que [particularmente en la última década] pueden recibir asistencia significativa de organizaciones internacionales” (Dayal, 2010, p. 10). Mientras que Clingendael (2002), la concibe en función del objetivo

de la reforma: “[...] la transformación de las instituciones de seguridad de forma que jueguen un rol efectivo, legítimo y responsablemente democrático en proveer seguridad externa e interna a sus ciudadanos” (p. 1).

De ahí que en esta materia se deba tener en cuenta que en cada una de las instancias del sistema de seguridad hay muchos intereses individuales y grupales que sus poseedores intentarán defender durante la construcción/reconstrucción. Por ende, se encontrarán múltiples obstáculos y reticencias para avanzar con los cambios. Por lo que resulta válido citar a Edmunds (2004), cuando anota:

RSS es un proceso más que un punto final. Los requerimientos de seguridad internacional y doméstica son inherentemente dinámicos, y todos los Estados tienen que ser capaces de adaptar sus sectores de seguridad para enfrentar efectivamente sus demandas. La democracia también es un proceso continuo, y todas las democracias establecidas adaptan y reforman sus procedimientos democráticos en concordancia con las circunstancias cambiantes [...] Si embargo, la RSS formula demandas particulares en sociedades posautoritarias y posconflicto. En estos ambientes, no hay a menudo procedimientos establecidos para el control democrático de los actores del sector de seguridad, a pesar de que puede haber habido un fuerte control civil -aunque no democrático- durante el periodo autoritario. (p. 49)

Dentro de la reforma de seguridad, en conflictos muy prolongados, lo que corresponde a los cuerpos de seguridad (fuerzas armadas, fuerzas

policiales) es fundamental, pues durante la guerra se convirtieron en uno de los tres protagonistas (los otros dos son el binomio gobierno-clase política y los movimientos insurgentes). Así uno de los primeros pasos es el restablecimiento del control civil sobre lo militar/policial.

Entre los principales indicadores para medir el progreso alcanzando en el caso de las fuerzas armadas y cuerpos policiales, se pueden citar, adicional a lo anterior, dos formas: a) *escaso control*: que corresponde a la responsabilidad institucional, y que cuando es descuidada por la ciudadanía, pasa por el congreso y el poder ejecutivo; y b) *mucho control*: cuando las autoridades civiles pueden establecer limitaciones a las militares, sobre todo en momentos de crisis (Dayal, 2010, p. 11).

Lo anterior ocupa un esquema de cooperación civil-militar, que Neag & Neag (2011), resumen en los siguientes términos:

[la] interrelación y la cooperación civil-militar requiere recursos, organización y actividades para apoyar la misión que mantenga el contacto, coordinación y cooperación entre las fuerzas militares y los elementos claves del ambiente civil. Estos incluyen contacto, coordinación y cooperación con ONG nacionales e internacionales y otras agencias. (p. 370)

La coordinación civil-militar también tiene importancia en el marco de los programas de asistencia humanitaria que se implementen durante las primeras etapas del posconflicto, porque las agencias nacionales, internacionales y no gubernamentales son vistas como “[...] mejor entrenadas y equipadas para los esfuerzos humanitarios y son

generalmente vistas como más imparciales que las fuerzas militares” (Doobins et. al., 2007, p. 120).

El revisar/replantear las relaciones civil-militares resulta significativo porque en la mayoría de los casos las fuerzas militares y policiales tienen que ser reconstruidas, sobre todo para ajustarlas a las nuevas necesidades del Estado y la sociedad (Doobins et. al., 2007, p. 22). Ello se produce en el marco del replanteamiento de las prioridades presupuestarias, tanto porque se eliminan aquellos rubros destinados a atender el conflicto, como el destinar recursos a las áreas prioritarias del posconflicto. Estas incluyen, en lo que corresponde a la RSS, el completar el DDR y consolidar el proceso de reforma del sistema policial y lo que corresponde a la justicia transicional.

En el contexto de la RSS se deben romper muchos círculos viciosos creados en el marco del conflicto y sustituirlos por círculos virtuosos. Uno de estos es el de incrementar la confianza en los otros y en los procesos a través de los cuales se consolida la seguridad, superando la percepción de inseguridad. Porque en aquellos casos en donde fracasa el desarrollo se incrementa la desconfianza y se generan nuevas inseguridades, como advierten Collins y otros (2003), “[...] los países están en alto riesgo a ser cazados en la trampa del conflicto, en la cual la guerra arruina la economía e incrementa el riesgo de futuras guerras” (p. 1). En el plazo de cinco años el 44% de los casos de posconflicto retornan al conflicto (Collier et. al., 2003).

Otro aspecto que considerar de la RSS es cuando durante el conflicto se ha desarrollado un vínculo con la producción y distribución de drogas ilícitas. Este es un fenómeno que se ha generalizado, puesto que los movimientos insurgentes e irregulares encuentran en el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado una fuente

de financiamiento. Esto lo describen Collier y otros (2003), en los siguientes términos:

[el] vínculo de la guerra civil a las drogas duras es a través de la producción y distribución. Hoy en día, el cultivo de drogas duras, coca y opio, predominantemente requiere territorio que esté fuera del control de cualquier gobierno reconocido. En donde el territorio está bajo el control de un gobierno reconocido internacionalmente puede, generalmente, prevalecer la implementación razonablemente efectiva de las políticas anticultivo. Un subproducto de la guerra civil es que las grandes áreas rurales dejan de estar bajo control gubernamental. Actualmente un 95% de la producción global de opio es en países con guerra civil. No solo es producción concentrada en territorio bajo guerra civil, sino canales de distribución y almacenaje dependen de la ilegalidad que genera la guerra civil. (p. 41)

De ahí que el vínculo entre drogas y conflicto constituya un desafío para el desarrollo económico, pues las interacciones entre las estructuras del conflicto y la economía ilícita de las drogas son complejas; además que involucra regiones de escaso desarrollo socioeconómico y profunda debilidad institucional (Graubner, 2007, p. 1). Interacción que se enmarca en esquemas más amplios y complejos: relación entre seguridad humana, crimen, economías ilícitas e implementación de la ley (Felbab-Brown, 2012, p. 2).

En esos casos la RSS debe ir más allá de lo citado en esta sección, porque no se trata solo de replantear el escenario de desconfianza e

inseguridad, y consolidar la DDR, sino romper las redes vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado, algunas de las cuales no son parte del conflicto. Tales redes y sus actividades responden a otra lógica que no finaliza con el acuerdo de paz. Esta es una tarea urgente para las autoridades políticas y los cuerpos de seguridad, porque si se desatienden los espacios de esas redes, de inmediato serán ocupados por nuevos actores.

Lo anterior es parte de la RSS porque el control y la acción policial deben enmarcarse en la lógica del posconflicto, y no ser una prolongación de los esquemas de la guerra. Por ende, debe haber un balance para evitar condiciones en las que converjan los intereses de actores vinculados al narcotráfico, los de aquellos combatientes que no se desmovilizan y aspiran a mantener actividades de drogas ilícitas y delincuencia organizada, y de quienes se desmovilizaron, pero se oponen a que el negocio pase a otras manos, en lugar de desmantelarse. Sin olvidar que en el caso del crimen organizado cualquier espacio liberado por un grupo es inmediatamente ocupado por otro, puesto que la demanda persiste y los compromisos a lo largo de las cadenas de valor presionan por ser atendidos.

Por la dinámica del posconflicto y la naturaleza de la seguridad es relevante reconocer los aspectos simbólicos de la CRP. Ello porque,

[...] los símbolos no son simplemente un opuesto de la ‘vida real’; no solo juegan un importante rol en ordenar los pensamientos y sentimientos y transformarlos en acción, sino que también son reales en el sentido que a menudo llegan a ser rasgos tangibles en los procesos sociales (Keranen, 2014, p. 130).

Los símbolos, los estereotipos, los prejuicios y las estigmatizaciones son parte esencial de las interacciones entre individuos y colectividades, como también en la construcción de identidades; de ahí que no pueden ser ignorados en la CRP. Ello porque, reitero, se trata de un proceso integral y holístico.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

La construcción/reconstrucción de los distintos ámbitos en situaciones posconflicto no es un proceso natural ni automático, sino que resulta de los esfuerzos de todos los actores, estatales y no estatales, que constituyen la sociedad de un país. Tampoco la CRP es un esquema que resulta de lo que contengan los acuerdos de paz; de serlo así, solo se estarían considerando los intereses de las partes en la negociación y desconociendo o dejando en un segundo plano aquellos de actores que no participaron en el diálogo para poner fin al conflicto armado; por supuesto, lo que contengan esos acuerdos es una parte fundamental, pero la única. Se debe entender que lo que resulte de la dinámica del posconflicto no es la decisión de una mayoría, sea la gubernamental o la del movimiento insurgente (que se torna más complejo cuando es un grupo híbrido al operar simultáneamente en los espacios del crimen organizado), sino que se trata del bienestar general y el interés común, que respeta los intereses de las minorías en los distintos niveles y ámbitos.

La CRP tampoco es un asunto de corto plazo, que se genera con solo declararse el cese el fuego y se consolide la DDR, junto con la transformación del grupo insurgente en un movimiento político, que respeta el orden constitucional y la coexistencia pacífica de todos los sectores; corresponde un proceso de mediano y largo plazo. Los nuevos actores políticos y económicos se insertan en el Estado de

derecho, respetando el ordenamiento jurídico y buscando garantizar una buena gobernabilidad y gobernanza, junto con procesos legítimos -reconociendo que la legitimidad opera tanto en el origen como en el ejercicio del poder político-. De ahí que resulte contradictorio que de los acuerdos de paz surjan actores políticos antisistema y anticonstitucionales, pues estarían contradiciendo los esfuerzos y sacrificios que se han realizado para revertir el conflicto y generar una nueva sociedad. De producirse esto, y aún más grave si no se ha producido, junto con la DDR, la entrega y destrucción de la totalidad del armamento de los grupos insurgentes, las probabilidades de un retorno al conflicto armado durante el primer quinquenio aumentan de manera significativa.

Un aspecto a considerar, porque es una variable que puede incidir negativamente en el proceso de CRP, es el surgimiento de actores privilegiados. Por ejemplo, las víctimas y algunos excombatientes que aspiren a tener prerrogativas y beneficios diferentes al resto de la ciudadanía. Esto es relevante porque en el posconflicto la confianza en el proceso y en los otros es un factor vital para obtener una paz firme y duradera y una nueva sociedad, en donde el ser humano encuentre las oportunidades para desarrollarse de forma integral y holística. Pero reconociendo que eso es solo uno de los componentes del nuevo escenario.

Ahora bien, como se trata de pasar del conflicto armado al posconflicto, en donde se superen las causas que dieron origen a la GC y se rompan los múltiples círculos viciosos que se generaron durante las décadas de lucha y violencia política, complementada -en algunos casos, como ocurre en Colombia, y se tiende a generalizar alrededor del mundo- con la violencia criminal y la comunitaria, producto de la vinculación entre los grupos insurgentes y las actividades del

crimen organizado, la superación de las condiciones de inseguridad resultan fundamentales para avanzar en la CRP. Esto pasa por cambios en múltiples sectores, niveles y ámbitos de acción. Por eso es que en este trabajo señalo que se requiere una reforma del sistema de seguridad y no solo del sector de seguridad (entendiendo que este es el núcleo de aquel).

Se deben reformar aspectos normativos y prácticas culturales y organizacionales relacionadas con la naturaleza, dinámica y gestión de los distintos actores vinculados a la seguridad. No es solo la DDR verificada de los excombatientes, la reducción de los cuerpos de seguridad (militares y policiales), los ajustes en el presupuesto de esos cuerpos, la revisión de las políticas en materia penitenciaria, los ajustes en el sistema de justicia, y la adopción de una cultura de paz por parte de todos los actores de la sociedad. En esto los primeros responsables de impulsar los ajustes necesarios son quienes firmaron el acuerdo de paz; pues deben convertirse en los impulsores de los cambios que contribuyan a garantizar el Estado de derecho. No es tarea solo del gobierno.

Adicional a esos cambios, está lo relativo a las actividades del crimen organizado, sobre todo aquel vinculado al narcotráfico. Poco se habría logrado con buscar una nueva sociedad en el escenario del posconflicto, si los principales actores no se desvinculan de esas actividades y luchan por su erradicación. Porque no es propio de la nueva sociedad que los grupos insurgentes se conviertan en movimientos políticos y mantengan sus negocios ilícitos para financiar las campañas electorales y las actividades proselitistas. Esto sería revertir la tesis de Clausewitz, al generar una especie de la continuación de la guerra por otros medios, que es lo que parece buscan muchos movimientos guerrilleros.

Finalmente, hay que tener en cuenta en la CRP la existencia de grupos no estatales que operan en la frontera entre lo legal o ilegal e incluso buscan revertir los esfuerzos, generando anomia, pues usufructúan del conflicto y la violencia. La cuestión es que este tipo de actores constituyen un desafío y un reto para los esfuerzos de los protagonistas del proceso de paz y de construcción/ reconstrucción, uno que debe ser atendido con prontitud, para evitar presiones sobre el retorno a la violencia política. Sin esas medidas, la construcción/ reconstrucción no dará los resultados esperados por la sociedad en su conjunto.