

**Economía Política  
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

# Economía Política de la Seguridad Ciudadana



**Entidades gestoras**

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

**FLACSO, sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

# Índice

Presentación .....	7
--------------------	---

## Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad .....	9
--	---

*Fernando Carrión M.*

## I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen .....	39
---	----

*Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón*

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile .....	59
--	----

*Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández*

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú .....	81
---	----

*Alejandra Muñoz Gonzáles*

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México .....	111
--	-----

*Benjamín Méndez Bahena*

## II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

<b>Los costos económicos de la violencia en El Salvador</b> . . . . .	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
<b>El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá</b> . . . . .	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
<b>La violencia y sus costos en Guatemala</b> . . . . .	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

## III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

<b>Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias</b> . . . . .	205
<i>Andreina Torres</i>	
<b>Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional</b> . . . . .	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

## IV. SEGURIDAD PRIVADA

<b>Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación</b> . . . . .	269
<i>Adam Abelson</i>	
<b>Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil</b> . . . . .	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
<b>La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil</b> . . . . .	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
<b>Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad</b> . . . . .	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

# Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional

Nathalie Pabón Ayala  
Felipe Ortega Gómez<sup>1</sup>

Este artículo explora la relación existente entre las políticas de seguridad ciudadana y las dinámicas de la cooperación internacional en Colombia. En primer lugar, presenta una introducción al concepto de seguridad ciudadana y cómo es entendida en Colombia, teniendo en cuenta la relación del concepto con el conflicto armado que se desarrolla en este país; luego se exponen las estrategias de cooperación en Colombia para la seguridad ciudadana, principalmente las relacionadas con la lucha contra el narcotráfico.

## La seguridad ciudadana en Colombia

Para entender la importancia del término seguridad ciudadana, debemos remitirnos al significado del término seguridad y entender que la condición de seguridad es inherente a los individuos, en la medida en que les permita sentirse libres de amenazas y riesgos, o por lo menos, tenerlas bajo control. Como las amenazas no pueden ser totalmente erradicadas, la sociedad ha aprendido a convivir con ellas, de tal manera que ha creado dispositivos para enfrentarlas. Con la emergencia del Estado, a este

---

1 Nathalie Pabón Ayala es Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y actualmente cursa la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Felipe Ortega Gómez es Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Ambos son miembros del grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

se le ha delegado gran parte de la definición de las amenazas, en particular al rol que desempeñan las Fuerzas Armadas, así asistimos a la emergencia de las concepciones de seguridad nacional, con prioridad de la defensa de las instituciones del Estado y su soberanía en contra del enemigo interno. No obstante, el término seguridad ciudadana enfatiza, como su nombre lo dice, en el ciudadano, en relación al ejercicio de sus derechos, deberes y libertades. En efecto, se ha denominado a la seguridad ciudadana como:

la condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad (Gómez y otros, 2005: 71).

Como vemos, el concepto de seguridad ciudadana abandona la matriz estatal en que se encontraba el tema de la seguridad, entendido además como seguridad del Estado (con un correlato represivo), para darle paso a la protección del individuo y a la dignidad de las personas, en lo que Ernesto Borda denomina “la nueva doctrina de la seguridad democrática” (1999: 39) –no necesariamente equivale a la puesta en boga por el actual Gobierno nacional colombiano–. Esta doctrina encuentra origen en el escenario de conflicto de América Central. En la búsqueda de soluciones a la situación de violencia, se adoptó tanto en los acuerdos de Contadora (1983) como en el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocida como Esquipulas II (1987), una concepción ampliada de seguridad “que supera su connotación militar y hace hincapié en la necesidad de garantizar el pluralismo y la participación, la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las elecciones libres” (Borda, 1999: 39).

Dentro de esa misma línea, el tratamiento de las amenazas se hace de forma distinta en cuanto se abordan variables relativas a los desequilibrios sociales y económicos así como a las condiciones de pobreza y la discriminación social y política; lo que pone de presente la emergencia de nuevos marcos de análisis para entender la seguridad ciudadana, siempre con

el referente de la protección y el libre ejercicio de las libertades y derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.<sup>2</sup>

A pesar de este nuevo marco de análisis, el papel del Estado sigue siendo fundamental. Como lo argumenta Alexandra Guáqueta, la emergencia de los conceptos de seguridad humana y ciudadana supuso, en apariencia, choques con la función estatal en tanto las nuevas concepciones de seguridad estaban volcadas hacia una idea integral, democrática y maximalista de seguridad de las personas. Sin embargo, el Estado es necesario en tanto se necesite un

ente político-administrativo que pueda regular el uso de la violencia y ayudar a solucionar problemas de acción colectiva mediante la formulación e implementación de políticas públicas en temas que van desde lo medioambiental, lo social y lo económico hasta las cuestiones básicas de seguridad (Guáqueta, 2007).

Por otra parte, es útil diferenciar tal y como lo hace Álvaro Camacho Guizado, entre dos acepciones de la seguridad ciudadana. La primera, que podríamos denominar “civilista”, enfatiza:

En una situación de bienestar que resulta de las medidas destinadas a proteger a la población de riesgos producidos por la ausencia o las malas condiciones de equidad, justicia, democracia y habitabilidad. Da importancia central a la convivencia y la tramitación concertada de conflictos. Bienestar, gestión estatal y prevención son los ejes de una política en este campo. En síntesis, se basa en el fortalecimiento de la sociedad civil (Camacho, 1996: 33).

La segunda, de corte coercitivo:

sostiene que la seguridad ciudadana resulta de la protección frente a los delitos que afectan directamente a las personas. Las claves son la lucha contra la impunidad, las penas y el refuerzo de los aparatos judiciales,

---

2 Es necesario atenerse a la acepción inglesa del término amenaza, la cual no es definida como acción de amenazar (como lo hace el idioma español) sino se refiere a “algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa” (Ugarte, 2003: 5).

policiales y penitenciarios. Su énfasis es el monopolio estatal sobre la justicia y la violencia (Camacho, 1996: 33).

Ambas concepciones se presentan en la teoría como complementarias, sin embargo, cuando se formulan y ejecutan la segunda acepción suele primar en los planes del gobierno. Así, a lo que nos atenemos es al fortalecimiento de los objetivos, los medios y los recursos para hacerle frente a la inseguridad y a la criminalidad, olvidando la vulnerabilidad de la ciudadanía en campos que no son estrictamente punitivos.

Ahora bien, siguiendo al grupo de reflexión de políticas de seguridad ciudadana, en Bogotá la seguridad ciudadana debe entenderse como respuesta a, por lo menos, dos interrogantes: ¿seguridad ciudadana para qué?; y ¿seguridad ciudadana para quién? (Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana en Bogotá, 2004: 4).

Respecto de la primera interrogante, la seguridad ciudadana responde a una interrelación entre libertad y autoridad. La libertad implica el reconocimiento de los individuos como el sujeto y el fundamento de la política. Así, los individuos deben encontrarse con plenas capacidades para ejercer sus derechos. La autoridad implica que a la vez que los individuos gozan de su libertad se pueda garantizar el orden público distrital. De esta manera, se entiende que una política pública de seguridad ciudadana no estará completa si no se conjugan ambos principios. La reflexión del grupo se orienta a considerar que si bien el Estado contribuye a la generación y al mantenimiento del orden público, el principio de libertad debe tener en cuenta que los ciudadanos han de ser conscientes de sus responsabilidades en la construcción y el mantenimiento de ambientes seguros.

En respuesta a la segunda interrogante, la seguridad ciudadana está dirigida al individuo y a la posibilidad de que este ejerza y goce de las libertades, derechos y deberes consagrados enmarcados en la colectividad, que busca preservar un ambiente sano y tranquilo. En última instancia, la seguridad ciudadana se dirige al bienestar general del colectivo.

Por lo pronto, y aunque el concepto de seguridad ciudadana es todavía muy variable, ha de tenerse en cuenta que la mayoría de autores llegan al punto de consenso de la protección y el libre ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos como la variable principal, en contraposi-

ción a lo que podría pensarse acerca de los factores de la criminalidad como el único objetivo de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el tema de la seguridad ciudadana requiere, en este caso, de una somera reflexión sobre las violencias. De estas se ha producido una amplia literatura que contempla las diversas manifestaciones de la misma, lo que hace difícil encontrar una única reflexión. Nos sustentamos entonces con Alejo Vargas, en tanto que el criterio que divide a la violencia pública de la violencia privada es que la primera involucra a grupos sociales y está relacionada con el manejo de la sociedad, mientras que la segunda se dirige a los individuos. Esta violencia privada es la que resulta más apremiante con la política de seguridad ciudadana, en tanto atravesía el ejercicio de las actividades de los ciudadanos, sus derechos y libertades (Vargas, 2002: 48).

Aún así, el tema sigue siendo muy polifacético y complejo, en tanto que la clasificación de las variables de la violencia viene acompañada de una gran cantidad de indicadores de índole variada. En efecto, se atiende a los individuos que la sufren (mujeres, niños, ancianos o discapacitados); los agentes que la cometen (pandillas, traficantes de drogas, jóvenes, muchedumbres, grupos armados); la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual); y el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional), o la relación entre la persona que padece la violencia y la que comete (parientes, amigos, conocidos o extraños) (Frühling y otros, 2005: 124).

Sobre estas consideraciones, las políticas de seguridad ciudadana han buscado encontrar diversas soluciones, de índole menos coercitiva, pues como afirman Merchán y Cárdenas:

La seguridad no puede restringirse al control de conductas sino requiere incluir variables relacionadas con el desarrollo de la ciudadanía. De esto resulta una seguridad integral cuyas dimensiones dejan de ser variables independientes para convertirse en elementos concatenados que, como un todo, afectan a toda la sociedad (2007: 2).

Por otra parte, debe anotarse que, para el caso colombiano, las estadísticas sobre criminalidad real engloban elementos que se han hecho públicos en los sondeos de victimización y percepción de seguridad. Estos ele-

mentos son las muertes violentas (que incluyen homicidios, suicidios, muertes por accidentes de tránsito y las causadas por otras acciones violentas), y los delitos de alto impacto<sup>3</sup> (relacionados con el hurto calificado a personas, el asalto a residencias, entidades financieras, establecimientos comerciales y el robo de vehículos y motos).

## El papel de la Policía

La Policía Nacional colombiana tiene su origen en el Cuerpo de Policía Nacional creado en 1891 bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, y enfrentó en sus orígenes los embates de las contiendas partidistas. Para alejarla de estas dinámicas, la solución de los gobernantes fue trasladar la fuerza policial a la órbita del Ministerio de Defensa. Por cuestiones presupuestales, en su primera etapa operaba bajo la lógica de policías departamentales y municipales, que solo hasta la década de los años sesenta se vería abocada a un proceso de nacionalización. A pesar de haber encontrado su propio rumbo, la Policía Nacional sigue manifestando un perfil militar (Llorente, 2005: 194-195).

Por lo demás, la *Constitución política* de 1991 establece, en su artículo 218, que:

la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas,

- 3 Se debe ser muy cuidadoso al momento de analizar el significado de la seguridad ciudadana, en especial, respecto a su cercanía con el concepto de seguridad pública. Como afirma Rivas, tanto seguridad ciudadana como seguridad urbana son productos conceptuales recientes derivados del abandono de la doctrina de seguridad nacional como paradigma del manejo del tema. La seguridad urbana remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La seguridad ciudadana, por su parte, remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único (2005: 85-86).

y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1994: 82).

Para algunos autores, el reto principal que enfrenta la Policía colombiana –que se encuentra inmersa en la lucha contra el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares– es enfatizar en su papel preventivo antes que represivo. Como actor armado institucional del conflicto, la Policía Nacional ha debido enfrentar, según Gonzalo de Francisco, un rol caracterizado por su poco protagonismo:

Militarizada en primera instancia a raíz de la crisis de la “violencia” y liberada de la influencia sectaria bipartidista, la Policía concentró su actividad en las ciudades. Por otro lado, asume el conflicto armado desde una perspectiva tangencial, ya que este tema lo atienden principalmente los militares. La Policía se encuentra subordinada a los militares tanto por la vigencia del concepto de mando operacional como por el hecho de que el ministerio de defensa, al cual pertenecen ambos, las Fuerzas Armadas y la Policía nacional, estaba dirigido hasta 1991 por el más alto oficial del Ejército (2005: 172).

Finalmente, es necesario exponer la estrategia con la que la Policía Nacional colombiana opera en el tema de la seguridad ciudadana. Al respecto, encontramos que –basados en el Plan de Transformación Cultural–, la Policía Nacional busca cambiar su orientación:

en la voz del ciudadano como la razón de ser de la Policía, enfatizando sobre los aspectos preventivo y educativo, con el propósito de armonizar las relaciones entre Policía, comunidad y autoridades; fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento a la autoridad, y organización de la comunidad en torno a la seguridad y su propio desarrollo (Policía Nacional, 2007).

Para tal fin, ha organizado estrategias en cuanto a gestión comunitaria y creación de redes ciudadanas de apoyo. Así, en cuanto a escuelas de seguridad ciudadana se han implementado frentes de seguridad local; policía comunitaria; redes de informantes; redes de apoyo y comunicaciones, y redes de comunicación vial. Por otra parte, en cuanto a planes como auxi-

liares bachilleres y servicio militar en la Policía, se han implementado estrategias como la policía cívica, los programas de prevención (DARE, HAZ PAZ), y los comandos de atención CAI.

De estas estrategias hay que resaltar la creación de los Frentes de Seguridad Local (FSL) y de la Policía comunitaria. Ambas buscan generar relaciones de cercanía entre la institución policial y la comunidad, allí donde surjan problemáticas asociadas a la delincuencia y la inseguridad; en tanto interactúen ambos actores, se busca que la seguridad sea coproducida y corresponsable.

Sin embargo, no debe olvidarse que la situación de conflicto armado por la que atraviesa Colombia manifiesta una “preocupante indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una “militarización” de la Policía y una “policivización” de las Fuerzas Armadas” (Vargas, 2007: 171), lo que impide que la Policía cumpla con el deber constitucionalmente establecido, pues se le equipara al nivel de una fuerza militar más que debe combatir la amenaza que significa para el establecimiento las guerrillas –principalmente las FARC– y el narcotráfico.

Aún más preocupante, a lo largo del Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) esta tendencia se ha profundizado. En efecto, como expresa Pablo Casas, “la política de Seguridad Democrática formulada por el actual Gobierno está enfocada ante todo hacia la lucha antisubversiva privilegiando, por ende, las funciones y tareas de carácter militar” (2005: 63). En la formulación inicial de la Política de Seguridad Democrática se lee que:

El eje fundamental de la misión de la Policía Nacional será proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política criminal integral. Todos los habitantes recibirán la misma protección por parte de la Policía Nacional, que retornará a todos los municipios. Sus esfuerzos se centrarán por una parte en la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del delito; y por la otra en una drástica reducción de la criminalidad común y en el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y de narcotráfico, mediante la investigación y judicialización de sus integrantes.

Por su parte, en la Política de Consolidación de Seguridad Democrática se afirma que la misión de la Policía Nacional será reforzar su estrategia de seguridad ciudadana, con el fin de neutralizar y desarticular las bandas organizadas y grupos de criminalidad común que afectan la seguridad y convivencia armónica de la población urbana. Con la desarticulación de estos grupos se deberá mantener y acentuar la tasa descendente en todos los indicadores de criminalidad que hoy en día se presentan en ciudades y centros urbanos de todo el país (Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 46-47) al respecto, ver tabla 1. Por su parte, la Estrategia de Seguridad Ciudadana estará fundamentada en cinco aspectos principales:

- *Incremento del pie de fuerza.* Este aumento permitirá la creación de nuevas unidades y el fortalecimiento de otras existentes, aumentando considerablemente la cobertura del servicio policial y fortaleciendo su presencia en las principales ciudades del país.
- *Fortalecimiento de la movilidad.* La capacidad de movilidad terrestre será significativamente reforzada a través de la adquisición de vehículos y motos de transporte, así como de vehículos antimotines. Esto permitirá dar una respuesta más rápida a los requerimientos de seguridad de la ciudadanía y permitirá tener una mayor cobertura de servicio policial.
- *Creación de nuevas unidades judiciales.* A través de la creación de estas unidades y el equipamiento de las ya existentes, se espera fortalecer las capacidades de Policía Judicial.
- *Adaptación al sistema penal acusatorio.* Se realizarán las reformas organizacionales y procedimentales que sean necesarias en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones y capacidades con la dinámica del sistema penal acusatorio.
- *Inteligencia y comunicaciones.* Se fortalecerán las capacidades de inteligencia técnica y humana de la Policía Nacional y se dotará a las unidades con nuevos equipos de comunicaciones que faciliten y promuevan

van la coordinación entre unidades (Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 46-47).

Siguiendo la tesis de Casas, a la luz de las orientaciones programáticas de la Política de Seguridad Democrática y su consolidación, la Policía Nacional debe afrontar nuevos roles que no compaginan con la idea de una institución cercana a las necesidades de la ciudadanía, a pesar de que se mencione la idea de una política criminal integral.

A ello deben sumársele los efectos de la cooperación entre Colombia y los Estados Unidos, materializada en el Plan Colombia para combatir al narcotráfico, el cual es considerado factor desestabilizador para la democracia. Al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se lo sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana, con lo que se cumple la doble función de ser estrategia antinarcóticos y estrategia contrainsurgente. Así, la Policía no ha sido ajena al proceso de modernización, reestructuración y profesionalización, por ejemplo, en consonancia con el objetivo de cerrar espacios de posibilidad del narcotráfico, se conformaron grupos especiales en el departamento del Valle del Cauca y el Eje cafetero conocidos como “El bloque de búsqueda del eje cafetero”; se intensificaron las extradiciones y la desarticulación de laboratorios de cocaína; se unificaron procesos y recursos en las diferentes unidades policiales para lograr desarticular el contubernio entre fuerzas ilegales y el narcotráfico a la instancia de convertirlo en un objetivo estratégico de la política de seguridad democrática (León, 2005: 121).

Por otro lado, se tiene que miembros de la Policía han recibido instrucción militar por parte de funcionarios norteamericanos, lo cual contradice los esfuerzos por alcanzar una fuerza policial profesional y civilista, ya que en una democracia es indispensable que la Policía cuente con el apoyo de la población, que sea percibida por los ciudadanos como una fuerza cercana que inspira confianza. Sin embargo, las estrategias a partir de las cuales se diseña y ejecuta la política antinarcóticos han puesto a la Policía frente a campañas que claramente la colocan contra la población civil y donde son violados los derechos humanos. Todo esto deslegitima a la institución frente a los ciudadanos (García y otros, 2006: 155).

Otro programa donde se hace evidente la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia es el Programa Departamentos y Municipios Seguros.<sup>4</sup> Desde 2004, el programa trabaja en el fortalecimiento de la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de los gobernadores, alcaldes y comandantes de unidades de Policía, quienes con las demás autoridades locales de Policía y Justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. Acción Social, a través su Dirección de Cooperación Internacional y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, otorgaron cerca de 500 millones de pesos a la Policía Nacional para el apoyo del programa Departamentos y Municipios Seguros, con el cual se prestó apoyo técnico a los municipios vinculados al proceso de desmovilización (Acción Social, 2007).

El Programa se apoya en una visión de seguridad ciudadana, definida como la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y el disfrute de la vida en sociedad (Policía Nacional, 2005: 5). No obstante, a pesar

---

4 Sobre esta nominación, es necesario hacer la siguiente precisión: la calificación de “delito de impacto” no tiene contenido jurídico alguno, pues en la normatividad colombiana no hay referencia a una categoría de esta naturaleza. El concepto pertenece al campo del análisis criminológico y su utilidad principal radica en que centra la atención de las autoridades, los medios masivos de comunicación y la opinión pública en general, sobre la evolución de un número reducido de delitos que causan mayor preocupación y zozobra en la sociedad. Los delitos de impacto no corresponden de manera precisa a los “tipos penales”, tal como aparecen en el Código Penal. Así por ejemplo, el hurto en el artículo 239 del Código está definido como la conducta de apoderarse de “una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro”. Sin embargo, entre los delitos de impacto se diferencian: 1) hurto a personas; 2) hurto a residencias; 3) hurto a establecimientos de comercio; 4) hurtos de automóviles; 5) hurto de motos; y 6) hurto a bancos. La razón para ello es que cada una de estas modalidades responde a patrones propios de hora, lugar, técnica y tipo de víctima. Por lo tanto, para efectos de análisis y diseño de medidas de prevención y control, resulta conveniente diferenciar los registros correspondientes a cada una de ellas. Hasta 2005, la Policía Nacional clasificaba como delito de impacto los hurtos cuyo valor correspondía a “mayor cuantía”, es decir, más de diez salarios mínimos mensuales legales. Aquellos de menor valor también se registraban en las estadísticas policiales, pero no se incluían entre los delitos de impacto. A partir del mes de mayo de 2005, la Policía, mediante directriz en el oficio CIC\_DIJIN 916 del 24 de mayo de 2005, tomó la decisión de modificar esta definición y en adelante comenzó a incluir en las estadísticas de delitos de impacto, los hurtos de menor cuantía, en: Secretaría de Gobierno (2006: 3).

de que en su parte discursiva el programa este enmarcado en el concepto de seguridad ciudadana que enfatiza en prevención más que represión, para Casas, este programa tiene dos opciones: o se constituye en un instrumento más de la política de seguridad democrática o queda reducido al discurso (2005: 70). Incluso va más allá al afirmar que seguramente quede reducido simplemente a un mecanismo para “alinearse” a las autoridades civiles regionales y locales con respecto a la Política de Seguridad Democrática, y para comprometerlas con el aporte de recursos para el funcionamiento de la Policía a escala regional y local (2005: 71).

Delito / año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Homicidio común	28.837	23.523	20.208	18.111	17.479	11.631
Hurto común (incluye hurto a residencias, personas y comercio)	61.508	61.961	55.081	69.516	91.332	55.029
Hurto a vehículos (incluye vehículos y motos)	30.227	27.544	22.633	18.960	19.777	12.196
Hurto a entidades financieras	257	177	99	91	92	38
Comportamiento piratería terrestre	1.436	1.578	926	715	671	399
Homicidio común	28.837	23.523	20.208	18.111	17.479	11.631
Homicidios colectivos /casos	115	94	46	48	37	20
Víctimas	680	504	263	252	193	94

Fuente: CIC, DIJIN Policía Nacional, septiembre de 2007.

## El problema de las drogas y el papel de la comunidad internacional

El comercio de drogas ilícitas es un negocio mundial que reporta multimillonarias ganancias. La ONU calcula que en el mundo hay alrededor de 185 millones de personas que consumen marihuana, heroína, cocaína

y drogas sintéticas. El narcotráfico surge como una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesadas fundamentalmente en el lucro personal. Es un asunto “interméstico”, que enlaza la agenda política nacional e internacional y, por lo tanto, la política antinarcóticos en cada país no debe imponerse de acuerdo con estrategias formuladas a partir de interpretaciones monocausales, por el contrario, debe tenerse en cuenta tanto el contexto internacional como las particularidades políticas, sociales y económicas propias de cada país y región.

En la última década, Colombia ha evidenciado el recrudecimiento de la violencia que se ha desplazado territorialmente como consecuencia de la creciente asociación entre las actividades de los grupos armados al margen de la ley, la producción y comercialización de drogas ilegales y la delincuencia común, además de la debilidad del Estado para prevenir y controlar el impacto de estas acciones. Los vínculos de los grupos armados irregulares con el narcotráfico no solo aceleraron el crecimiento del área afectada por los cultivos ilícitos sino que proporcionaron, junto con la funesta industria del secuestro y la extorsión, una fuente abundante y estable de financiación, que les ha permitido incrementar su pie de fuerza y expandir las actividades militares. El incremento de la violencia ha afectado cada vez más la productividad de la economía, al tiempo que ha reducido la capacidad del Gobierno para contrarrestar la creciente pobreza e inequidad que experimentan millones de colombianos. De igual manera, ha deteriorado seriamente el capital humano y el tejido social de las regiones, a la vez que ha limitado el desarrollo de las organizaciones políticas y sociales, constituyéndose en la mayor barrera para la profundización de la democracia.<sup>5</sup>

El problema de las drogas se ha configurado como la mayor amenaza para el Estado y la sociedad colombiana. Es un fenómeno que ha contri-

---

5 El Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) con cobertura nacional para apoyar a las autoridades departamentales, municipales y de Policía en el manejo de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. En el marco de este programa, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y de Justicia han liderado la coordinación de las distintas acciones de las instituciones del orden local y nacional con el ánimo de enfrentar, de manera integral y preventiva, los factores que afectan la convivencia y seguridad ciudadana (Policía Nacional de Colombia, 2005: 5).

buido a diluir las fronteras entre lo legal y lo ilegal, con el consiguiente deterioro del respeto a las leyes; al debilitamiento del Estado colombiano –el cual desde su formación se ha caracterizado por su precariedad–; a transformar y hacer aún más complejo el conflicto armado colombiano y por ende hacer más problemática su solución, constituyéndose en uno de los más grandes retos para el posconflicto; y, finalmente, a una inestable y negativa inserción de Colombia en el sistema internacional signada por este tópico.<sup>6</sup>

El Gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha hecho esfuerzos para que la corresponsabilidad del tema del narcotráfico sea asumido por la comunidad internacional. El objetivo es que Colombia deje de ser visto como victimario del mundo para ser considerado como víctima del negocio de las drogas, cuya responsabilidad y efectos es de toda la comunidad internacional. A este problema se suma el fenómeno del terrorismo, el cual se financia del tráfico de drogas.

## Estrategias de cooperación internacional en Colombia

### *El Plan Colombia como estrategia de cooperación*

En 1998, de la mano de lo que se ha conocido como el Plan Colombia, el Gobierno de Andrés Pastrana comenzó a delinear una política para la lucha contra el narcotráfico.

El Plan Colombia solo pudo ser posible gracias a las alianzas estratégicas con otros países, en especial con los Estados Unidos. Para ello, se hizo necesario emprender un cambio en la concepción del conflicto armado y del fenómeno del narcotráfico; así se llegó a aceptar de manera oficial los vínculos entre estos dos fenómenos, y “con base en esa idea se consideró que la lucha contra el narcotráfico podría conducir al debilitamiento de los grupos armados ilegales, y viceversa” (Carvajal y Pardo, 2002: 192), es decir, se apuntó a establecer la “corresponsabilidad” en el tema del narcotráfico. El Plan Colombia fue concebido desde su inicio como un conjun-

---

6 Con base en: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS\\_NOV\\_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londrés.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londrés.pdf)

to de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado.

Mientras el Gobierno colombiano requería recursos para su proceso de paz y también para frenar la creciente relación entre guerrilla y narcotráfico, según Adolfo García:

la administración estadounidense necesitaba un Plan de amplio espectro que hiciera viable en el Congreso la aprobación de un paquete de ayuda. Colombia tenía uno, pero la administración estadounidense necesitaba un mayor énfasis en los asuntos que le interesan directamente a los Estados Unidos, particularmente el tema antinarcóticos (García, 2001: 128)

El Plan Colombia tenía un costo de \$ 7.200 millones financiados con recursos propios y \$ 4 mil millones provenientes de la cooperación internacional. Los Estados Unidos aportaron recursos totales por \$ 1.300 millones, de los cuales \$ 440 millones fueron destinados a programas para los países vecinos, y para Colombia se destinaron \$ 860 millones. A esta cantidad de dinero hay que adicionar el paquete de ayuda ordinaria de los Estados Unidos para Colombia, que corresponde a \$ 330 millones.

El Plan tenía principalmente tres componentes: 1) la erradicación forzosa vía fumigación; 2) la reingeniería de las Fuerzas Armadas, particularmente de los sectores que se involucran en la lucha contra el narcotráfico; y 3) la política social, es decir, una política de desarrollo institucional local.<sup>7</sup>

La ayuda fue aprobada por medio de dos proyectos de ley: operaciones en el exterior (Ley de ayuda al exterior) y el Departamento de Defensa (el presupuesto del Pentágono). En el proyecto de ley para operaciones en el exterior, el desarrollo más importante es el programa para el control internacional de narcóticos, el cual contiene programas de sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, derechos humanos y paz, así como la transferencia de armas y entrenamiento para fuerzas militares y Policía (Vargas, 2006: 182).

En la fase de implementación, el Plan se concentró principalmente en una de las estrategias inicialmente propuestas, ya que los esfuerzos se han

---

7 Sobre este punto ver Juan Gabriel Tokatlán (1997).

enfocado en el componente militar de la estrategia de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Este cambio sustancial de la política obedeció, entre otros factores, a que en su momento el Gobierno colombiano diseñó un ambicioso proyecto de reconstrucción económica y social, y la lucha contra el narcotráfico, cuyo financiamiento con recursos de la nación era difícilmente concebible dadas las condiciones económicas y fiscales del país. El apoyo por parte del Gobierno de los Estados Unidos al Plan Colombia, materializado en recursos asignados al fortalecimiento de las Fuerzas Militares para combatir el narcotráfico, jugó un papel en este viraje de la política (Viceministerio, 2004: 40).

Según Isaacson y Olson, “con los recursos fruto del Plan Colombia, nuestro país se convierte en el tercer país del mundo que recibe más ayuda militar estadounidense, después de Israel y Egipto, según fuentes de Latin American Working Group” (1999: 27). Para 1999, con \$ 300 millones en armas nuevas, equipamiento, entrenamiento y servicios, Colombia recibió más asistencia policial y militar que el resto de América Latina y el Caribe juntos. La asistencia de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico está clasificada como cooperación técnica que incluye, además de la transferencia tecnológica, la formación de recursos humanos y el mejoramiento de las instituciones.

Es necesario aclarar que la asignación de recursos de cooperación de los Estados Unidos para las actividades antinarcóticos en Colombia puede ser analizada desde dos ópticas: la primera, desde la programación de los recursos autorizados por el Congreso de los Estados Unidos a través del Departamento de Defensa y del Departamento de Estado, cuya financiación está sujeta a la disponibilidad de fondos. La segunda, desde la ejecución de los recursos, etapa en la que se materializa la asistencia en bienes y servicios que son efectivamente recibidos por la Fuerza Pública en Colombia.<sup>8</sup>

El análisis de la financiación del Plan Colombia y la participación en el presupuesto de los componentes de fortalecimiento institucional, lucha

---

8 Las cifras fueron discriminadas así: \$ 391 millones para apoyo militar en el sur; 129, para interdicción; 116, para la Policía; 81, para programas de desarrollo alternativo; y 122, para derechos humanos y justicia. Casi el 80% fue entregado en especie (Carvajal y Pardo: 199).

Tabla 2  
El Plan Colombia (millones de \$)

Componente	Paquete de ayuda	Ayuda ordinaria	Total de ayuda directa para Colombia
Asistencia militar	519,2	70	589,2
Asistencia policial	123,1	240	363,1
Desarrollo alternativo	68,5	10	78,5
Ayuda a desplazados	37,5	0	37,5
Derechos humanos	51,0	2	53,0
Reforma judicial	13,0	3	16,0
Fortalecimiento del Estado de Derecho	45,0	5	50,0
Paz	3,0	0	3,0
Total de ayuda destinada a Colombia	860,3	330	1.190,3
Total de Plan Colombia regional	458,8		458,8
Total "paquete de ayuda"	1.319,1	330	1.649,1

Fuente: (Romero: 246).

contra las drogas y el crimen organizado, y la reactivación económica y social, dan una clara idea del predominio de la estrategia contra las drogas. La información oficial no se refiere a ningún tipo de ayuda extranjera diferente a la estadounidense, lo cual confirma la caracterización del Plan como una estrategia exclusivamente bilateral entre Washington y Bogotá. Hasta 2005, el presupuesto excedía los \$ 7.500 millones que en 1999 se proyectaron como el costo total (Pérez, 2008: 5).

A su vez, el Plan Colombia contempla las estrategias militares como un eje fundamental de la política antinarcóticos, y sin duda la activación de la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército es el cambio institucional más representativo que indica la decidida injerencia de esta institución

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
	\$ millones	%	\$ millones	%	\$ millones	%
Fortalecimiento institucional	2.387	22,2	465	4,3	2.852	26,6
Lucha contra las drogas y el crimen organizado	3.378	31,5	2.787	26,0	6.165	57,5
Reactivación económica y social	1.185	11,0	530	4,5	1.715	16,0
<b>Total</b>	<b>6.950</b>	<b>64,8</b>	<b>3.782</b>	<b>35,2</b>	<b>10.732</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social.  
Tomado de: DNP (2006: 11). Balance Plan Colombia 1999-2005, septiembre,

en la lucha contra el narcotráfico, desplazando la centralidad de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y profundizando la histórica tendencia de superposición de funciones entre las dos instituciones y el “desdibujamiento” de la línea divisoria entre las funciones policiales y militares (Pérez, 2008: 8).

La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, con sede en Larandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 como una “unidad especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2.300 efectivos (VV. AA., 2005: 15), –sin contar el personal estadounidense– y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base. En su inicio, los batallones fueron asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS), cuyo centro de operaciones se ubicaba en Tres Esquinas (Caquetá), y en diciembre de 2002 fue reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, cuya activación fue resultado de la cooperación estadounidense a través del Plan Colombia y que, como bien lo indica su nombre, sigue los lineamientos de una nueva estrategia operativa de comandos conjuntos.

## Asistencia y cooperación de los Estados Unidos

El aspecto relevante las diferentes fases del Plan Colombia es la activa participación de los Estados Unidos en aspectos como personal, entrenamiento, equipo y apoyo de inteligencia y logístico (que comprende transporte, equipo médico, comunicaciones, municiones, combustible), que es proporcionado a las Fuerzas Armadas colombianas. La asistencia estadounidense al Plan Colombia fue convertida en la Ley S1758 (*Alianza Act*) en julio de 2000, durante la administración de Bill Clinton, y contemplaba un paquete de ayuda inicial por \$ 1.300 millones. El Anexo al Acuerdo General sobre asistencia económica, técnica y otra asistencia entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, firmado en septiembre de 2000, establece un programa de control de narcóticos bilateral y un paquete de ayuda financiera (...) Los apéndices son subconvenios individuales y desarrollan proyectos específicos financiados bajo el Anexo. Hasta julio de 2002 se habían formulado 16 apéndices para la cooperación entre los dos países, cuyas entidades beneficiaras pertenecen en su mayoría a las Fuerzas Armadas (Pérez, 2008: 9).

En el tema de personal, es interesante que para el año 2001 se decía que:

el Congreso de los Estados Unidos ha limitado el número de personal militar estadounidense permitido en Colombia a un máximo de 500 en cualquier momento. De manera similar, el Congreso de los Estados Unidos ha limitado el personal civil contratado en apoyo al Plan Colombia a 300 (Embajada, 2001).

Sin embargo, lo que sucede a lo largo de la implementación del Plan es una mayor presencia numérica a lo autorizado por el Congreso norteamericano, que demuestra una constante presencia de los norteamericanos en el país; puede decirse, por ejemplo, que para el año 2004:

se contaba en el país con casi 2.000 estadounidenses en misión oficial en Colombia (1.200 vinculados a la Embajada, 364 civiles contratados en proyectos del Plan Colombia, y 323 militares en labores de entrenamien-

Tabla 4

**Apéndices para la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia**

Apéndice	Proyecto	Entidad	Fecha
I	Apoyo a la Policía Nacional / Dirección Antinarcóticos	Policía Nacional	marzo 2001
II	Modernización de las aeronaves A-37	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
III	Vigilancia Aérea Schweizer	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
IV	Proyecto AC-47-T	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
V	Modernización de las aeronaves de rastreo C26	Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
VI	Modernización de las aeronaves OV-10	Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
VII	Modernización y fortalecimiento de las Dirección de Derechos Humanos y asuntos internacionales	Ministerio de Defensa Nacional	noviembre 2001
VIII	Apoyo a la Brigada contra el Narcotráfico y a la Brigada de Aviación	Ejército de Colombia	agosto 2001
IX	Implementación de la infraestructura de apoyo a las actividades antinarcóticos	Ejército Nacional de Colombia, Armada Nacional y Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
X	Apoyo a la interdicción	Armada Nacional	agosto 2001
XII	Apoyo al Comando Aéreo de Apoyo Táctico Número Uno	Fuerza Aérea colombiana	octubre 2001
XV	Modificación de la Aeronave Navajo (ARC-508)	Armada Nacional	julio 2002
XVI	Restablecer la presencia de la Policía Nacional en zonas de conflicto	Policía Nacional	julio 2002

Tomado de: Contraloría General de la República (2003: 31). *Plan Colombia. Cuarto informe de evaluación*, julio.

to y asesoría), lo que la constituye en la misión diplomática norteamericana mas grande del planeta, después de la reciente creada en Bagdad (VV. AA., 2004: 20).

La cooperación y la asistencia de los Estados Unidos a las Fuerzas Armadas colombianas, en el marco del Plan Colombia, contempla otras iniciativas además de la creación, equipamiento y entrenamiento de la Brigada Antinarcoóticos. Entre ellos se encuentra un programa de inteligencia, reforma miliar y venta de armas.

### La Declaración de Londres

El actual Gobierno nacional<sup>9</sup> ha establecido diferentes estrategias para la movilización de recursos de cooperación internacional, una de ellas ha sido la de las Mesas de Donantes, a través de las cuales se pretende tener una mayor información y coordinación de la ayuda internacional. Estas tuvieron su primera expresión en las mesas de cooperación que se llevaron a cabo durante la administración Pastrana en Madrid (julio de 2000); Bogotá (octubre de 2000); y Bruselas (abril de 2001). Contaron con el apoyo del BID, quien acreditó una valiosa experiencia en la realización de Grupos Consultivos. De esta manera, se convocó a la comunidad internacional para concertar su apoyo a la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social, en el marco del Plan Colombia, que tuvo como objetivo impulsar inversiones hacia proyectos que promovieran condiciones para el crecimiento y el desarrollo con énfasis en zonas afectadas por el conflicto, presencia de cultivos ilícitos, vulnerabilidad de medioambiente y extrema pobreza. La comunidad internacional apoyó el

---

9 El costo estimado de los bienes y servicios que el Gobierno de los Estados Unidos ha dispuesto en las unidades operativas de la Fuerza Pública en Colombia “es del orden de \$ 1.011,3 millones entre 1999 y 2004, de los cuales, \$ 513,2 millones (51% del total) corresponden al Plan Colombia (...) El valor total de la cooperación es de \$ 2.787 millones, para igual período (...) El promedio anual estimado de los bienes y servicios recibidos durante el período, equivale a \$ 169 millones, cifra que representa el 5,2% del presupuesto total de la Fuerza Pública para el año 2004 y el 0,18% del PIB” (Viceministerio: 11).

proceso de paz que en ese entonces se encontraba en curso, en el marco de la política exterior colombiana denominada Diplomacia por la Paz.

Con la llegada al Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su propuesta de la Seguridad Democrática se empezó a perfilar la necesidad del apoyo internacional para la resolución del conflicto armado colombiano. Temas como el narcotráfico, la violación a los derechos humanos, el terrorismo y la crisis humanitaria se exponen en la agenda exterior, con el fin de obtener la participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia.

A esto se le suma la importancia de la Declaración de Londres y la aplicación de sus estrategias. El 10 de julio de 2003, en la ciudad de Londres, el Gobierno colombiano presentó a la comunidad internacional el documento *Una coalición internacional por la paz de Colombia*, en el que se mostraban los problemas que afectaban al país y se exponían algunas alternativas de cooperación para hacerles frente. Representantes de países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la Unión Europea, México, Suiza y los Estados Unidos, y de instituciones como la ONU y el Banco Mundial, ofrecen su apoyo a la propuesta del presidente Uribe y se comprometen a revisar y reorientar sus programas de cooperación teniendo en cuenta las necesidades y prioridades expuestas en el Plan de Desarrollo colombiano. De esta reunión nacen las bases para la elaboración de la Estrategia de Cooperación 2003-2006, Declaración de Londres, donde el apoyo se centra principalmente en la lucha contra la violencia y las drogas, recalcando la necesidad de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La estrategia presenta seis bloques temáticos prioritarios para que la cooperación y los recursos sean destinados de la forma más efectiva: bosques; fortalecimiento del Estado Social de Derecho y derechos humanos; reincorporación a la civilidad; desarrollo productivo y alternativo; programas regionales de desarrollo y paz; desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.

A esta estrategia de cooperación se suma la Política Nacional de Seguridad Democrática, la cual busca que el Estado retome el control legítimo de las zonas de influencia de los grupos ilegales, mediante la acción de las Fuerzas Militares y la presencia de la Policía Nacional, que

conduzca finalmente a otro tipo de presencia del Estado. Una de las tácticas que busca lograr este objetivo de recuperación del territorio a partir del fortalecimiento de la Fuerza Pública relacionada con la seguridad ciudadana es la de la profesionalización y fortalecimiento de la Policía Nacional.

El Gobierno nacional tiene como prioridad incrementar el pie de fuerza con el fin de que la Policía pueda retornar a aquellos municipios donde no tiene presencia, fortalecerla donde está débil y aumentarla en las principales ciudades para prevenir y enfrentar los delitos de mayor impacto social, y así evitar posibles atentados terroristas. Esto, a partir de las siguientes líneas de acción: fortalecimiento en el área rural (62 escuadrones móviles de carabineros); fortalecimiento de la seguridad en el área urbana (crecimiento de la Policía comunitaria); capacitación y profesionalización de la Policía.

En la Policía Nacional se empezó un proceso de mejoramiento de los medios de combate, a través de la modernización y homologación del armamento individual, reemplazando fusiles obsoletos y actualizando el calibre de la munición para cumplir con las normas internacionales (Sistema, 2003).

### **El Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia de cooperación internacional**

La estrategia de cooperación internacional es parte integral del Plan de Desarrollo hacia un Estado comunitario, por eso se atribuye a la comunidad internacional algunos de los resultados y/o logros hasta ahora alcanzados, ya que no solo los esfuerzos y la inversión del Gobierno nacional han permitido alcanzar los objetivos del Plan.

Teniendo en cuenta los principales propósitos consignados en cada uno de los objetivos del Plan<sup>10</sup> y su relación con la estrategia de cooperación, se reseñan algunos de los ejes de mayor importancia tanto para el Gobierno nacional y la comunidad internacional:

---

10 Ver <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313&pagID=555>

*Seguridad democrática.* Para alcanzar la seguridad democrática, el Gobierno ha planteado una estrategia que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional, y por otra, la desarticulación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia, la promoción y protección de los derechos humanos y la atención a las zonas afectadas por la violencia.

La puesta en marcha de esta estrategia ha demandado ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad de donantes. Los resultados, en términos de seguridad y confianza, son evidentes: de 158 municipios que estaban sin Policía al inicio del Gobierno Uribe Vélez, se pasó a tener presencia de la Fuerza Pública en el 100%. Desde el año 2002, los homicidios han disminuido en 30%, los secuestros en 60% y los atentados terroristas en un 37%.

El Ejército colombiano está hoy mejor entrenado y equipado, y su desempeño, en términos de respeto a los derechos humanos, ha mejorado. Como resultado, las Fuerzas Militares son hoy una de las instituciones públicas más respetadas en el país. Al mismo tiempo, el número de personas desplazadas disminuyó en un 48% entre 2002 y 2003. La estrategia de seguridad democrática ha generado que de 422.977 colombianos registrados como desplazados en el 2002 se pasara a 219.431 durante el 2003, y a 137.315 en el año 2004. De igual forma, de 76.660 personas registradas en el primer trimestre de 2003, se pasó a 45.415 personas registradas en el mismo período de 2004.

*El mapa de la cooperación internacional en Colombia.* El Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), conocido como el mapa de la cooperación, fue concebido con el propósito de contar con una base de datos sobre proyectos de cooperación internacional en Colombia que permitiera generar un sistema de información georeferenciado. El sistema está planteado como una herramienta estratégica para el Gobierno nacional, los entes territoriales, las agencias, países cooperantes y la sociedad civil.

El aplicativo, desarrollado por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y la Delegación de la Comisión Europea, implica

desarrollar procesos de identificación, negociación y ejecución de nuevas iniciativas de cooperación en el país. La consolidación del sistema ha sido igualmente posible gracias al apoyo permanente de todos los cooperantes, que son la principal fuente de información.

A través del mapa, se busca lograr una mayor coordinación, pertinencia y eficiencia no solo de la cooperación oficial, sino también de aquella descentralizada y la canalizada a través de varias ONG. Entre los resultados obtenidos, se encuentra un registro completo de los montos de cooperación que recibe el país, desagregado por municipios y áreas beneficiarias.<sup>11</sup>

*Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medioambiente.* En esta área, el Gobierno colombiano busca coordinar esfuerzos y complementar las acciones del Estado en el contexto de la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus consecuencias en el país, con las estrategias que se vienen desarrollando en materia de protección del medioambiente en todo el territorio nacional. La articulación de estos dos temas dentro de la Estrategia 2007-2010, responde a la necesidad de visibilizar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, la importancia de la cooperación internacional para atender los efectos nocivos del negocio ilícito de las drogas sobre las comunidades y los recursos ambientales.

La política nacional concibe el problema mundial de las drogas de una manera integral, es decir, tomando en consideración todas las manifestaciones de la cadena como son: el cultivo ilícito, la producción, el procesamiento, la venta, el tráfico, la distribución y el consumo. Así como los siguientes delitos conexos: la desviación de sustancias químicas, el tráfico de armas, el tráfico de personas utilizadas para transportar drogas ilícitas y el lavado de activos, entre otros.

---

11 Con base en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS\\_NOV\\_2007/estrategia\\_español.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_español.pdf) (2007-2010).

## Presupuesto de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010

El Gobierno nacional espera que, como resultado de esta Estrategia durante la vigencia 2007-2010, los aportes de la cooperación internacional asciendan por lo menos a \$ 300 millones por año. Este esfuerzo y compromiso se materializa en el Plan Nacional de Inversiones 2007-2010 que se constituye en una proyección financiera del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado comunitario: desarrollo para todos”, a partir del cual, la inversión nacional para el desarrollo de la Estrategia de Cooperación 2007-2010 asciende a \$ 89.033.444.500.

### A manera de conclusión

Como vemos, la política de cooperación internacional ha estado fuertemente atravesada por los dos ejes que se consideran estratégicos en términos de seguridad en Colombia: el conflicto interno armado y el narcotráfico. Esto hace que políticas como las dirigidas a la seguridad ciudadana hayan tenido, en términos de cooperación, tratamientos subsidiarios y se hayan dirigido, en buena medida, al rubro capacitación/entrenamiento –con fuerte componente militar– y a actividades colaterales como el fortalecimiento de institucionalidad local e instalación de sistemas de información y monitoreo.

A su vez, el importante aporte (económico, militar, entrenamiento) de los Estados Unidos influye en el objetivo e implementación de las políticas tanto nacionales como locales en materia de seguridad ciudadana. Por lo tanto, no solo el problema de las drogas interno es lo que delimita las acciones sino la relevancia que la lucha contra el narcotráfico tiene para el principal cooperante.

Lo que podemos apreciar entonces es que los ingentes montos de recursos que ha recibido la institución policial han sido claramente orientados hacia una línea definida de actuación que, en términos de las políticas de seguridad ciudadana, se han orientado a la resolución por vía militar del conflicto armado interno en el entendido de luchar contra los efectos “urbanos” del mismo en presencia de mafias y delincuencia, ali-

mentados tanto del narcotráfico como del terrorismo guerrillero. Aún así, en las agendas gubernamentales a escala municipal, la seguridad se ha orientado de diferentes formas, teniendo en cuenta las dinámicas de violencia local, las tendencias políticas de los líderes políticos o la influencia de las políticas nacionales en seguridad.

## Bibliografía

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). “Departamentos y municipios seguros con apoyo de la cooperación internacional”. Documento electrónico:  
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=1347>
- Borda, Ernesto (1999). “Seguridad ciudadana para la paz”, en: *Revista Javeriana*, enero-febrero. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Camacho Guizado, Álvaro (1996). “La seguridad ciudadana: entre la prevención y el castigo”, en: *Síntesis: anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá.
- Carvajal, Leonardo y Pardo Rodrigo (2002). “Internacionalización del conflicto y procedimientos de paz”, en: Ardila, Martha; Tickner, Arlene y Diego Cardona. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL.
- Casas, Pablo (2005). “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”, en: *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- De Francisco, Gonzalo (2005). “El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia”, en: *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO / Siglo XXI.
- Embajada de los Estados Unidos en Bogotá (2001). *El apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia*. Bogotá, febrero.
- Frühling, Hugo; Tulchin, Joseph y Heather Goldin (2005). *Crimen y violencia en América Latina. Seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- García, Andelfo (2001). “Colombia-Estados Unidos: alianza antidrogas”, en: *Síntesis 2001, Instituto Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gómez, Óscar; Gutiérrez, Carlos y Nelson Isaza (2005). “La seguridad privada, un apoyo a la seguridad pública”, en: *Fuerzas Armadas*, volumen LX, número 197. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana en Bogotá (2005). *Corresponsabilidad y territorialización: la pertinencia de contratos locales de seguridad para Bogotá*. Bogotá: Fescol.
- Guáqueta, Alexandra. “El Estado, la seguridad y la gente”. Documento electrónico:  
<http://www.Nuso.Org/Upload/Seguridad/Guaqueta.pdf>
- Isacson, Adam y Joy Olson (1999). *Just the facts. A civilian's guide to U.S. defense an security assistance to Latin American an the Caribbean*. Latin America Working Group in cooperation with the center for International Policy.
- León, José (2005). *Seguridad ciudadana en las nuevas dinámicas de seguridad y defensa: el caso Colombiano*. Washington: Colegio Interamericano de Defensa.
- Llorente, María Victoria (2005). “¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma militar en Colombia”, en: *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO / Siglo XXI.
- Ministerio de Defensa (2002). *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (2007). *Política de consolidación de seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Merchán, Myriam y Miguel Cárdenas (2007). *El concepto de seguridad ciudadana: un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá*. Bogotá: Fescol / Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana.
- Pérez Gutiérrez, Juliana; Barón Cortes, Julián y otros (2008). *Reingeniería de las Fuerzas Armadas en el marco del Plan Colombia. Informe final “semilleros de investigación”*. Bogotá: UNIJUS / Grupo de Investi-

- gación en Seguridad y Defensa, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional.
- Policía Nacional de Colombia (2005). “Instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público”, en: *Programa departamentos y municipios seguros*, serie Documentos, departamentos y municipios seguros, número 2.
- Policía Nacional de Colombia. “Seguridad Ciudadana”. Documento electrónico:
- Policía Nacional de Colombia (2005). “Instrumentos de manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público”, en: *Programa departamentos y municipios seguros*, Serie Documentos, departamentos y municipios seguros, numero 2.  
[http://www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/ Principal](http://www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/Principal)
- Rivas, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”, en: *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Romero, Marco. “La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz”, en: *Plan Colombia, ensayos críticos*.
- Secretaría de Gobierno (2006). *Boletín Mensual. Seguridad, convivencia y justicia*, número 14, febrero. Bogotá: (documento de trabajo).
- Sistema de Información de Defensa (2003). “La Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, presentó el plan de Choque”, 10 de enero.
- Tokatlián, Juan Gabriel (1997). “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: la indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en: Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (Coords.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / IEPRI / Universidad Nacional de Colombia.
- Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Vargas Velásquez, Alejo (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.

- Vargas Velásquez, Alejo (Comp.) (2006). *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Bogotá: UNIJUS / Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo(2007). “El conflicto armado interno y sus efectos en la seguridad en la región andina”, en: *Revista Ciencia Política*, número 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VV. AA. (2004). *Informe de la misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo, frontera colombo-ecuatoriana*, noviembre.
- Viceministerio de Gestión Institucional (2004). *Sostenibilidad del Plan Colombia: estrategia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo*. Colombia: Grupo de Investigaciones, Ministerio de Defensa.