

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS GUILLERMO SOLÍS
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Editores



FLACSO
Secretaría General

Catalonia

SOLÍS, LUIS GUILLERMO; ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ED.)
Crimen organizado en América Latina y el Caribe / Luis Guillermo Solís
Francisco Rojas Aravena (Editores)
Santiago, Chile: Catalonia, 2008.
386 p.; 15 x 23 cm
ISBN 978-956-8303-97-6

CIENCIAS POLÍTICAS
320

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la FLACSO, su Secretaría General, Órganos de Gobierno o Unidades Académicas. Las entidades patrocinadoras no se hacen responsables del contenido de los artículos incluidos en esta obra.

Este libro cuenta con el apoyo del OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Diseño de portada: Guarulo & Aloms
Coordinación editorial FLACSO-Chile: Carolina Contreras
Composición: Salgó Ltda.
Impresión: Salesianos Impresores S.A.
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida,
en todo o en parte, ni registrada o transmitida
por sistema alguno de recuperación de información,
en ninguna forma o medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,
sin permiso previo, por escrito,
de la editorial

Primera edición: septiembre, 2008
ISBN: 978-956-8303-97-6

Registro de Propiedad Intelectual N° 173.974

© FLACSO Secretaría General, 2008
www.flacso.org
Editorial Catalonia Ltda.
Santa Isabel 1235, Providencia
Santiago de Chile
www.catalonia.cl

ÍNDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	9
El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil <i>Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong</i>	17
Democracia y crimen organizado <i>Carlos Flores y Samuel González Ruiz</i>	51
Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley <i>Francisco Rojas Aravena</i>	95
Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe <i>Bruce Michael Bagley</i>	109
Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe <i>Luis Guillermo Solís</i>	139
Las fronteras de México y el crimen organizado <i>Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez</i>	175
Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia <i>Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala</i>	199

El crimen organizado en Brasil <i>Antonio Rangel Bandeira</i>	229
El Crimen organizado en el Perú. Con referencias a la Región Andina <i>Fernando Rospigliosi</i>	253
Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	277
Entre lo legal y lo ilegal: Los Paraísos Fiscales y los Flujos Inagotables de Capital <i>Anthony P. Maingot</i>	307
Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica <i>Pierre Frühling</i>	327
Sobre los autores y las autoras	381

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CRIMEN ORGANIZADO

NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala

SOBRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Usualmente el término gobernabilidad se usa “para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno ‘gobernar’, porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional —como respuesta a demandas sociales extendidas— y respeto al Estado de Derecho.”¹

Refiriéndose a la región latinoamericana, Edelberto Torres Rivas entiende la gobernabilidad como “la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad y garantizan orden y continuidad al sistema.”²

1 Rojas Bolaños, Manuel, “La gobernabilidad: su validez como categoría analítica”, en *Gobernabilidad y democracia en Centro América*, Varios Autores, FLACSO-Guatemala, 1994.

2 ¹⁷⁴ Torres Rivas, Edelberto, “La Gobernabilidad Democrática y los Partidos Políticos en América Latina”, en *Partidos y Clase Política en América Latina en los*

El denominado Club de Roma en su informe sobre “La Capacidad de Gobernar”, elaborado por un grupo de especialistas bajo la dirección del profesor Dror, de Ciencia Política de la Universidad de Jerusalén, se aproxima al entendimiento de la gobernabilidad como “el mecanismo de mando de un sistema social y sus acciones que se esfuerzan por proporcionar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema.”³

No podemos olvidar que la legitimidad de un régimen político se sustenta en dos elementos fundamentales: la participación de la mayoría de los miembros de la sociedad en la conformación de sus instituciones y en el nombramiento de los transitorios dirigentes de las mismas y en que los miembros de la sociedad resulten beneficiados del desarrollo económico en términos de su calidad de vida, es decir en la eficacia de la gestión pública. La legitimidad no es simplemente un problema político, sino también económico y social.

La gobernabilidad en estos tiempos implica sobretudo “la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas.”⁴ Y no siempre “un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad”⁵ se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático.

Algunas tendencias contemporáneas nos presentan este entendimiento de gobernabilidad: “un estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: control efectivo del territorio, mo-

90, Carina Perelli, Sonia Picado S., Daniel Zovatto (Compiladores), IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1995.

- 3 ¹⁷⁵ Tomado del periódico *El Heraldo*, Barranquilla, sábado 16 de marzo de 1996, pág. 11A. Allí igualmente se plantean algunas directrices para el rediseño de la gobernabilidad, enfatizando en que la misma debe ser “mucho más moral, consensuada, enérgica, profunda, sabia y creativa, pluralista y decisoria” y considera que la misma debe implicar a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los organismos de control.
- 4 176 Mayorga, René Antonio, Introducción a *Democracia y Gobernabilidad*, CEBEM-ILDIS, Bolivia, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- 5 177 Mansilla, H.C.F., “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”, en *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, René Antonio Mayorga (Coordinador), CEBEM-ILDIS-Bolivia, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

nopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas.”⁶

Igualmente otras perspectivas nos hablan de gobernabilidad como un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.”⁷

Ahora bien, en el mundo contemporáneo y en el contexto de aceptación de la idea que el Estado no es el exclusivo actor del desarrollo sino que hay una pluralidad de actores, “se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencia más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides.”⁸ En paralelo comienza a emerger la concepción del gobierno más centrada en la idea de coordinar y dinamizar y toma fuerza en algunas escuelas de pensamiento el concepto de gobernanza; “fue tomando forma entonces el componente esencial y peculiar de la gobernanza, distinto del enfoque de la cuestión de la (in)governabilidad con su énfasis unilateral en las capacidades del gobierno, que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.”⁹ lo que algunos denominan la nueva gobernanza.

Siguiendo de nuevo a Aguilar Villanueva, se puede señalar que “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la *insuficiencia* del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel optimo. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.*”¹⁰

6 Citado en: Fonseca, Gelson y Belli, Benoni, *Governabilidad Internacional. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo*, Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, Volume 1, Año 3, 2004. www.cebri.org.br

7 Citado en: Fonseca, Gelson y Belli, Benoni, *op. cit.*, 2004. www.cebri.org.br

8 Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.

9 Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, México, 2006.

10 *Ibidem*.

LA SEGURIDAD EN UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior y si se quiere el aspecto central de la seguridad son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, sino se concibe la seguridad como parte de un proceso social.¹¹

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. De una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y en esa medida, bajo las influencias de la llamada 'seguridad nacional', propia de la guerra fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y por supuesto terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como 'amenazas' para el Estado-nación. Esto derivó en América Latina en la oleada de dictaduras militares en los años 60s y 70s y la vigencia de 'estatutos de seguridad nacional' como eje central de la política represiva de los Estados.

11 Ver al respecto: "Propositions pour la sécurité", AGIR, *Revue Generale de Strategie*, No 10, Paris, primavera 2002.

En segundo lugar, se desvió a considerar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares y entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

Y estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la ‘guerra fría’ y supuestamente el enemigo comunista desapareció.

Por todo lo anterior es importante, desde los sectores democráticos, entender que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad. Las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo van a manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional. Es decir, no hay una manera única de entender la seguridad, sino que la misma puede tener modalidades diferentes.

Evidentemente en el mundo contemporáneo y en el marco del Estado Social de Derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionados con la idea de seguridad democrática, entendida como “la condición en la que diversos grupos, comunidades, organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado Social de Derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática.”¹²

Esto, requiere una Fuerza Pública (Fuerzas Militares y de Policía) que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad. Pero la seguridad y la defensa, en una sociedad democrática debe ba-

12 PNUD-TALLERES DEL MILENIO, “Taller de Seguridad Democrática”, Mimeo, Bogotá, 2000.

sarse en una nueva relación entre Sociedad y Fuerzas Armadas, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

Por ello es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobretodo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares.

Sin duda el interés nacional, es la guía para la política de seguridad y defensa, pero en una sociedad democrática la definición y delimitación de éste debe ser producto de un proceso democrático y no solamente de 'especialistas militares', aunque la contribución de estos últimos es importante. Es en la definición del interés nacional y en la precisión de la Agenda de Seguridad democrática que de allí se deriva (amenazas, riesgos y vulnerabilidades y cómo la política de seguridad y defensa los va a abordar) en que se debe materializar el proceso de participación social, tanto civil como militar.

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública y nacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Si como se acepta por la mayoría, el conflicto interno armado de larga duración que vivimos en Colombia es una amenaza para la seguridad colectiva, se deben hacer todos los esfuerzos para su solución. Pero la gran equivocación de los sectores en el poder es suponer que el problema se resuelve sólo por la vía militar o con medidas represivas como los 'estatutos antiterroristas' o medidas excepcionales. Todo Estado puede contar con elementos excepcionales para responder a situaciones de ese carácter, pero éstas no pueden violar la Constitución, la Ley ni los tratados internacionales que refieren al respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber de fortalecer su capacidad militar, como un factor de disuasión tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, pero lo que es profundamente erróneo es creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello la búsqueda de la seguridad, en un caso como el colombiano, justamente pone en el primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque una respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en lo interno la solución negociada de los conflictos.

AMENAZAS TRADICIONALES Y NUEVAS AMENAZAS

Podemos mencionar de manera puntual las amenazas y riesgos más relevantes en la Colombia contemporánea, anotando que por el énfasis del texto priorizaremos las amenazas internas y dentro de éstas las relacionadas con el crimen organizado.

Amenazas tradicionales

El conflicto interno armado colombiano, como uno de carácter asimétrico y de larga duración que en buena medida ha canalizado las energías de la sociedad colombiana en el último medio siglo. En cuanto a sus actores ilegales armados podemos anotar:

- FARC (ha recibido golpes contundentes pero mantiene capacidad militar)
- ELN (disminuido militarmente y está en proceso de conversaciones)
- Paramilitares (parcialmente en desmovilización)

El narcotráfico, con grupos delincuenciales (trátese de grupos de traficantes o grupos de delincuentes que protegen el negocio y/o

trabajan para los mismos) que participan en las distintas fases de su cadena productiva y una población campesina que vive en buena medida de las actividades asociadas al mismo (pequeños y medianos productores campesinos de coca y amapola y los denominados ‘raspachines’ o recolectores de la hoja de coca).

Los grupos de delincuencia común organizada que adelantan actividades criminales de diversa naturaleza (secuestros, asaltos bancarios, atracos a ciudadanos) y que de alguna manera se benefician de la existencia de la presencia de las otras amenazas y en ocasiones trabajan en coordinación con las mismas.

Nuevas Amenazas

En relación con las denominadas nuevas amenazas, tenemos presencia de fenómenos de criminalidad internacional, ligada a los anteriores fenómenos y que se ocupa de tráfico de armas, tráfico internacional de drogas —especialmente precursores químicos, pero también de lavado de activos—, tráfico de personas.

Igualmente se presentan de manera recurrente amenazas de la naturaleza, especialmente asociada al período invernal, las inundaciones de vastas regiones agrarias y de pequeños poblados ribereños, y por supuesto otros desastres naturales.

En cuanto hace a las amenazas y riesgos externos, debemos reseñar las de mayor relevancia:

Tenemos la hipótesis de conflicto armado —que consideramos y deseamos sea algo improbable— con Venezuela y/o Nicaragua por los problemas limítrofes no resueltos.

Las tensiones recurrentes con Ecuador por razones de “derrame” del conflicto interno armado colombiano en los países limítrofes —que en esta última ocasión con la incursión de las Fuerzas Armadas colombianas al campamento de un jefe de las FARC produjo una crisis regional altamente preocupante.

Existe el riesgo de posible aislamiento político del actual gobierno colombiano en la región suramericana, justamente asociada al diagnóstico y estrategia con que está enfrentando el conflicto interno armado y su “derrame”.

PARAMILITARISMO, NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO
(CONTROL MAFIOSO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES)

En Colombia se viene dando mutaciones de fenómenos para-institucionales y el surgimiento de poderes mafiosos, muy asimilables a modalidades de crimen organizado en espacios regionales y locales.

Mientras todas las miradas apuntan hacia el conflicto interno armado con la guerrilla, estas nuevas amenazas parecen contar con un terreno propicio para desarrollarse y han devenido, además del control de rentas legales e ilegales, en el fenómeno conocido en Colombia de la parapolítica.¹³

Experiencias parecidas en el caso italiano presentan rasgos de similitud —también de diferencia—, no sólo conceptuales, sino al parecer también fácticas.

Hay que entender a la mafia y los fenómenos asociados no simplemente como una actividad de delincuencia organizada, que también lo son, sino como algo mucho más complejo y con raíces culturales.

Así la entendían los italianos: “...*la mafia siciliana, por la complejidad de los procesos culturales que la han generado y alimentado en el tiempo y por las peculiaridades específicas de su larga historia, no es, y nunca ha sido, circunscrible a la simplificadora dimensión de un fenómeno criminal... nos encontramos ante un fenómeno complejo que es parte integrante de un sistema de poder, y asume un relieve central la exigencia de entender cómo un sistema de este tipo pudo formarse y reproducirse en la historia.*”¹⁴

Para el ex ministro de defensa colombiano Rafael Pardo Rueda el proceso que se ha venido dando en Colombia es el de transformación del paramilitarismo en modalidades de crimen organizado:

“La expansión de unos jefes paramilitares de unas regiones a otras no tiene el propósito de combatir la guerrilla. No tiene propósito distinto que

13 La parapolítica hace referencia al proceso de enjuiciamiento judicial de congresistas —actualmente están llamados por la Corte Suprema de Justicia y/o la Fiscalía cerca de medio centenar de parlamentarios— y otros funcionarios públicos —actualmente están detenidos dos gobernadores y otros llamados a rendir explicaciones ante las autoridades judiciales— y otros funcionarios del Estado por presuntas complicidades con grupos paramilitares.

14 Marino, Giuseppe Carlo, *Historia de la mafia. Un poder en la sombra*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, 2005.

el control de recursos públicos. El miedo a la extradición ha llevado a que se salgan algunos jefes importantes del negocio de drogas y de la protección de cultivos de coca; esa parte del negocio la han asumido los nuevos paramilitares llamados de tercera generación, por eso para los viejos paramilitares el control de gobiernos locales es ahora la prioridad. Para ello no requieren de miles de hombres en armas, que desmovilizaron, sino de unos pocos que estén en disposición a amenazar con el uso de violencia. Esto es lo que se llama aquí y en Cafarnaún crimen organizado que son uña y mugre con el clientelismo. Es el control de negocios legales con medios ilegales, en especial con violencia.”¹⁵

El reconocido analista del fenómeno paramilitar, Gustavo Duncan, señala sobre las transformaciones de estos grupos:

“Una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponer condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones.

“Se necesita también influencia sobre el aparato estatal para evitar la persecución de las autoridades contra los procesos de producción, distribución y lavado, y para lograr que su acción se concentre en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas, e incluso la violencia, contra los funcionarios honestos que no se dejen cooptar o que hayan sido cooptados por algún contrincante, se convierten en recursos indispensables para la prosperidad del negocio, y más importante aun, para la supervivencia como empresa criminal. Al igual que los grupos encargados de la producción y el tráfico de drogas, las organizaciones encargadas de prestar los ‘servicios de coerción y protección’ tienen estructuras bastante diversas que evolucionan según cambia el entorno donde operan y según cambia la estructura misma de los empresarios del negocio.”

Y añade Gustavo Duncan sobre el control de los gobiernos locales y/o regionales:

“En el plano regional es más que evidente que el dominio de las autodefensas se ha traducido en su apoderamiento del Estado local. Son ellos quienes regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden

15 Pardo Rueda, Rafael, *Fin del paramilitarismo. ¿Es posible su desmonte?*, Ediciones B, Bogotá, 2007.

político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas. En suma, son ellos quienes determinan el orden social de las comunidades.

*“Se trata de un orden social que, aunque sangriento y casi primitivo, es absolutamente sólido y coherente, y es por esto que se han constituido en una amenaza para la democracia. Han logrado someter a la clase política local mediante la lógica del dinero y las balas. Imponen a los alcaldes, diputados y concejales, y al grueso de la burocracia pública.”*¹⁶

Y algo de gran importancia y preocupación, la responsabilidad del Estado por omisión o acción de algunos de sus agentes; para el analista y director de la Corporación Nuevo Arco Iris León Valencia, *“la parapolítica vino a demostrar que el Estado no era ninguna víctima. Resultó que una parte importante de las elites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado —ya como altos funcionarios del gobierno o como miembros destacados de los órganos de elección popular— se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio dentro y fuera del Estado y alterar la competencia política.”*¹⁷

ESTRATEGIAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Tráfico de drogas y de armas¹⁸

Para el control del tráfico de drogas y el tráfico de armas en Colombia, la principal herramienta es la interdicción, la cual está dirigida a controlar el comercio ilegal de insumos y drogas, dismantelar los laboratorios para el procesamiento, interceptar los medios de transporte (aéreo, marítimo, fluvial y terrestre) e incautar los recursos generados por el narcotráfico. Esto incluye, además, acciones para reducir el comercio ilegal de armas, factor facilitador de la dinámica expansiva del narcotráfico en Colombia.

16 Duncan, Gustavo, *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2006.

17 Valencia, León (editor), *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, 1ª edición, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, 2007.

18 Con base en: *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo*. Presidencia de la República. 2002.

Para ello, el Gobierno propone fortalecer la capacidad del Estado a través del entrenamiento de su personal y la dotación de equipos especializados que permitan realizar un control efectivo que incremente las tasas de incautación y decomiso. Adicionalmente, para que la interdicción se convierta en el eje de la estrategia antinarcoóticos, se fortalece la organización operativa de los tres componentes de la Armada Nacional, integrado por las unidades de superficie, submarinas y aéreas; por la Infantería de Marina y el de Guardacostas. De la misma manera, se busca mejorar la infraestructura operativa de la Fuerza Aérea Colombiana, entidad que continuará con las operaciones de interdicción aérea contra el narcotráfico y las misiones de vigilancia permanente, inteligencia y reconocimiento a lo largo y ancho del territorio nacional.

Paralelamente, el Gobierno colombiano desarrolla una ofensiva diplomática tendiente a negociar instrumentos bilaterales con los países fronterizos para mejorar los controles sobre las rutas de acceso de armas, municiones y explosivos, y apoya las iniciativas de orden global para regular la importación y exportación de armas de fuego, sus partes, componentes, accesorios, municiones y explosivos.

En cuanto al tráfico ilegal de armas, el Gobierno Nacional desarrolla una serie de acciones puntuales. La política de Seguridad Democrática, contempla un sistema de registro unificado de armas de fuego y se esta incorporando a la legislación nacional la Convención Interamericana contra la Producción y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y otros materiales relacionados. Así mismo, a través del Departamento de Control al Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, se pondrán en marcha los procedimientos contemplados en el reglamento modelo de la OEA para el control del tráfico internacional de armas, sus partes y componentes, y municiones.

Lavado de activos y extinción de dominio

La proliferación de actividades delictivas como la extorsión, el secuestro, la evasión fiscal, el contrabando y principalmente el narcotráfico han contribuido al incremento de delitos relacionados con el lavado de activos. Se calcula que durante los últimos tres años, en-

traron al país aproximadamente US\$5.855 millones como producto de la repatriación de los ingresos de narcotraficantes, equivalentes a 2,4% del PIB anual y a 22% de las reservas internacionales que posee el Banco de la República. Los efectos de la entrada de este dinero al país pueden traer como consecuencia perturbaciones en el mercado de divisas y de otros activos financieros, contrabando, subfacturación de importaciones, entre otras.

Para enfrentar este problema, el Gobierno Nacional contempla fortalecer las disposiciones en materia de prevención relativas a fiduciarias, cooperativas solidarias y financieras y, adicionalmente, reforzará las instancias institucionales especializadas en la detección, control y penalización, teniendo en cuenta las exigencias del Grupo de Acción Internacional contra el Lavado de Dinero.

Como complemento de lo anterior, se continuará con el proceso de mejoramiento del reporte de operaciones sospechosas y se mejorará el sistema de alertas a cargo de la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, se desarrollarán estrategias para evaluar los factores de riesgo para la detección del lavado de activos en el sistema bancario, se reforzarán los mecanismos de cooperación internacional en investigaciones y acciones judiciales y, finalmente, se diseñará un programa de capacitación a jueces en materia de lavado de activos.

En relación con la extinción de dominio de los bienes de los narcotraficantes, se buscará dinamizar la acción judicial que permita transferir el derecho a favor del Estado de un total de 38.400 bienes, entre vehículos e inmuebles rurales y urbanos que a la fecha han sido incautados y puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes para su administración y cuidado.

El secuestro y la extorsión

Los delitos de secuestro y extorsión se han incrementado sustancialmente en el curso de la última década. Además de incidir de manera creciente sobre más regiones del país y afectar sectores cada vez más amplios de la sociedad, constituyen una fuente importante de financiación de grupos armados al margen de la ley, afectan seriamente el desarrollo económico de la Nación y ahuyentan la inversión.

El Gobierno Nacional considera este problema como un tema de alta prioridad en el marco de su política de Seguridad Democrática, razón por la cual ha decidido poner en funcionamiento un programa de lucha contra la extorsión y el secuestro ubicado en el más alto nivel de gobierno y orientado a asegurar la coordinación de acciones y flujos de información a través de una fuerza de tarea integrada por miembros del nivel ejecutivo de las diferentes agencias involucradas y con competencias en estos temas. El Programa presidencial contra la extorsión y el secuestro está directamente orientado por el Presidente de la República y estará a cargo del Vicepresidente, quien será el directo responsable del mismo, en coordinación directa con el Ministerio de Defensa Nacional, principal ejecutor de la política, y el Ministerio del Interior y Justicia.

El Programa presidencial contra la extorsión y el secuestro tiene tres objetivos estratégicos esenciales. En primer lugar, incrementar los costos de comisión de estos delitos y disminuir sus beneficios. En segundo lugar, desarticular las organizaciones que los llevan a cabo. Y en tercer lugar, recuperar la confianza de la ciudadanía y de la comunidad internacional en la lucha del Estado colombiano contra estos crímenes.

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 a 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 sólo 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.¹⁹

El problema de las drogas se ha configurado como la mayor amenaza para el Estado y la sociedad colombiana. Es un fenómeno que ha contribuido 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 postconflicto, y finalmente, a una inestable y negativa inserción de Colombia en el sistema internacional signada por este tópico.²⁰

19 Con base en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londres.pdf

20 Sobre este punto, ver Tokatlián, Juan Gabriel, “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*, Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (Coordinadores), Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997.

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 comienza 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 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 una 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”²¹, es decir, se apuntó a establecer la “corresponsabilidad” en el tema del narcotráfico. El Plan Colombia fue concebido desde su inicio como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado.

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.²²

21 Carvajal, Leonardo & Pardo, Rodrigo, “Internacionalización del conflicto y procedimientos de paz”, en Ardila, Martha *et al*, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL, 2002.p. 192.

22 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 al-

El Plan Colombia (millones de dólares)

Componente destinado	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	2	53
Reforma Judicial	13	3	16
Fortalecimiento del Estado de derecho	45	5	50
Paz	3	0	3
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, Marco. "La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz"; en *Plan Colombia Ensayos Críticos*, p. 246

El análisis de la financiación del Plan Colombia y la participación en el presupuesto de los componentes de fortalecimiento institucional, lucha contra las drogas y el crimen organizado, y la reactivación económica y social, da una clara idea del predominio de la estrategia contra las drogas. La información oficial no referencia 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 US\$7.500 millones que en 1999 se proyectaron como el costo total.²³

ternativo; y 122 para derechos humanos y justicia. Casi el 80% fue entregado en especie. Carvajal & Pardo, 2002.p. 199

23 Pérez Gutiérrez, Juliana, Barón Cortes, Julián, Castaño Serrato, Claudia P., González Cely, Leydy J., Maldonado Rodríguez, Juan R., *Reingeniería de las Fuerzas Armadas en el marco del Plan Colombia*, Informe Final 'Semilleros de Investigación', UNIJUS-Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa-Departamento de Ciencia Política-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional, Bogotá, 2008, p. 5.

Cuadro 1
Financiación Plan Colombia 1999-2005

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
	US Millones	%	US Millones	%	US 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
Total	6.950	64,8	3.782	35,2	10.732	100

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social.

Tomado de: Balance Plan Colombia 1999-2005. DNP. Septiembre de 2006. p. 11.

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 creada en el 2000, es el cambio institucional más representativo que indica la decidida injerencia de ésta institución 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.²⁴

La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, con sede en Larandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 de 2000 como una “Unidad Especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2300 efectivos²⁵, —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

²⁴ *Ibid.*, p. 8.

²⁵ Varios Autores, *Informe de la misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los Departamentos de Nariño y Putumayo, Frontera colombo-ecuatoriana*, Noviembre, 2004, p. 15.

(Caquetá), y en Diciembre de 2002 es reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, cuya activación es 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.

La cooperación y la asistencia de 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 Antinarcóticos. Entre ellos se encuentra un programa de inteligencia, reforma miliar y venta de armas.

La Declaración de Londres

Con la llegada al gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su propuesta de la Seguridad Democrática, se empieza 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 presenta a la comunidad internacional el documento “Una coalición internacional por la paz de Colombia”, en el que se presentaban los problemas que afectaban al país y exponía algunas alternativas de cooperación para hacerles frente. Representantes de países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la unión Europea, México, Suiza y 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 de la elaboración de la Estrategia de Cooperación 2003-2006, Declaración de Londres, donde principalmente el apoyo se centra 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 6 bloques temáticos prioritarios para que la cooperación y los recursos sean destinados de la forma más efectiva:

1. Bosques
2. Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos
3. Reincorporación a la Civilidad
4. Desarrollo productivo y alternativo
5. Programas Regionales de Desarrollo y Paz
6. Desplazamiento Forzado y Asistencia Humanitaria.

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 cuenta²⁶ los principales propósitos consignados en cada uno de los objetivos del Plan y su relación con la estrategia de cooperación, algunos de los ejes de mayor importancia tanto para el Gobierno Nacional y la comunidad internacional son:

- 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.

26 Con base en:
http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_español.pdf 2007-2010.

- 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.
- Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente: En esta área el Gobierno colombiano busca coordinar esfuerzos y complementar las acciones del Estado en el marco 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 medio ambiente 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.

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 cooperación internacional asciendan por lo menos a US\$ 300 millones por año.

Este esfuerzo y compromiso se materializa en el Plan Nacional de Inversiones 2007-2010 que constituye 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 us\$89.033.444.500.

SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA

El término de 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*”.²⁷

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 que “*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*”.²⁸

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, policiales y penitenciarios. Su énfasis es el monopolio estatal sobre la justicia y la violencia*”.²⁹ Ambas concep-

27 Gómez, Oscar; Carlos Gutiérrez; Nelson Isaza, “La Seguridad Privada, un Apoyo a La Seguridad Pública”, en *Fuerzas Armadas*, Vol. LX, Núm. 197, Bogotá, Escuela Superior de Guerra, 2005, p. 71.

28 Camacho Guizado, Álvaro, “La Seguridad Ciudadana: Entre La Prevención y El Castigo”. En *Síntesis: Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, 1996, p. 33.

29 *Ibid.*, p.33.

ciones, 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, olvidándose de la vulnerabilidad de la ciudadanía en campos que no son estrictamente punitivos.

Teniendo en cuenta la concepción de seguridad ciudadana en Colombia y lo variable del concepto, 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 contraposición 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 éstas se ha producido una amplia literatura, que contempla las diversas manifestaciones de la misma, lo que hace difícil encontrar una única reflexión. En tanto 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 atraviesa el ejercicio de las actividades de los ciudadanos, sus derechos y libertades.³⁰

Aún así, el tema sigue siendo muy polifacético y complejo, en tanto la clasificación de las variables de la violencia viene acompañada de una gran cantidad de indicadores de índole variada. En efecto, se atiene 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).³¹

30 Vargas Velásquez, Alejo, *Las Fuerzas Armadas en El Conflicto Colombiano. Antecedentes y Perspectivas*. Bogotá, Intermedio Editores, 2002, p. 48.

31 Frühling, Hugo, Tulchin, Joseph y Goldin, Heather, *Crimen y Violencia en América Latina. Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado*. Bogotá, Fondo De Cultura Económica, 2005, p. 124.

Sobre estas consideraciones, es donde las políticas de seguridad ciudadana, han buscado encontrar diversas soluciones de índole menos coercitiva, ya que *“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.”*³²

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

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 a 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 sólo 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.³³

32 Merchán, Myriam y Cárdenas, Miguel (2007), *El Concepto De Seguridad Ciudadana: Un Enfoque Práctico A Partir De La Experiencia En Bogotá (Colombia)*. Grupo De Reflexión De Políticas De Seguridad Ciudadana en Bogotá. Bogotá, Fescol, 2007, p. 2.

33 Llorente, María Victoria, “¿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, 2005, pp. 194-195.

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 el de enfatizar en su papel preventivo antes que represivo.

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 hacia una que este orientada “*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 policía, comunidad y autoridades, fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento a la autoridad y organización de la comunidad entorno a la seguridad y su propio desarrollo*”.³⁴

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*”³⁵, 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 anti-subversiva privilegiando, por ende, las funciones y tareas de carácter militar”.³⁶ Como se expresa en la formulación inicial de la Política de Seguridad Democrática se lee que

34 Policía Nacional De Colombia, “Seguridad Ciudadana” [En Línea]. Disponible en: <http://Www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/Principal>

35 Vargas, p. 171.

36 Casas, Pablo, “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”; en *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p. 63.

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. Por su parte la Estrategia de Seguridad Ciudadana estará fundamentada en 5 aspectos principales:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

4. 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.
5. 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 la coordinación entre unidades.³⁷

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 enfrentar 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 Colombia-Estados Unidos, materializada en el Plan Colombia para combatir al narcotráfico, 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 cual se cumple la doble función de ser estrategia antinarcóticos y estrategia contrainsurgente, y en lo cual 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.³⁸

37 Ministerio de Defensa, *Política de Consolidación de Seguridad Democrática*. Bogotá, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 46-47.

38 León, José, *Seguridad Ciudadana en las Nuevas Dinámicas de Seguridad y Defensa: El Caso Colombiano*. Washington, Colegio Interamericano de Defensa, 2005, p. 121.

EFFECTOS QUE PRODUCE SOBRE LA SOCIEDAD Y EL SISTEMA POLÍTICO

La presencia creciente de situaciones de inseguridad en una sociedad crea una serie de condiciones que impiden el ejercicio efectivo tanto de la gobernabilidad, como de la gobernanza. *Veamos brevemente y de manera puntual, los principales efectos que se genera sobre la sociedad y el sistema política la persistencia de estos fenómenos:*

- Incide negativamente en el funcionamiento de la economía, la inversión de capital y la generación de empleo
- Distorsiona la competencia política propia de la democracia
- Disminuye la participación electoral y la legitimidad democrática
- Incrementa la polarización social
- Afecta los Derechos Humanos de los ciudadanos
- Aumentan los niveles de criminalidad
- Aumenta la demanda social de respuestas de ‘mano dura’ y de militarización de la seguridad
- Aumenta la tendencia a la privatización de la seguridad debilitando al Estado
- Incrementa los niveles de corrupción
- Se aumentan los niveles de incertidumbre sobre la confiabilidad de las decisiones judiciales
- Se incrementan los niveles de zozobra social y la tendencia a “encerramiento” de los ciudadanos —especialmente en el mundo urbano.

En síntesis, lo anterior lleva dificultar el ejercicio de los monopolios clásicos del Estado, como son el de la coerción física legítima, el de la justicia, el de la tributación y el del control del territorio, que son fundamentales para mantener un buen gobierno en democracia.

CONSOLIDAR SOCIEDADES SEGURAS Y RESOLVER LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO PARA GARANTIZAR GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Finalmente, la consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la mar-

ginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la cooperación internacional para enfrentar estos fenómenos, promover la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los 'estatutos antiterroristas' y las medidas de corte represivo como prioridad.

Lo anterior nos lleva a entender la centralidad que adquiere en el mundo contemporáneo y en especial en sociedades con altos niveles de amenazas, la seguridad para el adecuado funcionamiento de la democracia y el ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza. Pero una seguridad que tenga como centro de gravedad el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y que en esa medida efectivamente se pueda considerar como seguridad para la democracia.