



INSTITUTO IGARAPÉ  
a think and do tank



ARTÍCULO  
ESTRATÉGICO

24

DECIEMBRE 2016



# Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano

Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana



# Índice

<b>Prólogo</b> .....	1
<b>1. De la guerra a la paz:</b> seguridad y estabilización de Colombia .....	2
<b>2. La geografía de la justicia:</b> evaluando la justicia local en el post-conflicto en Colombia .....	6
<b>3. La seguridad rural en Colombia:</b> Una oportunidad para la consolidación del Estado .....	21
<b>4. Evitando la tormenta perfecta.</b> Economías criminales, saboteadores y post-conflicto en Colombia .....	37
<b>5. Medellín:</b> de teatro de guerra a laboratorio de seguridad .....	50



# Prólogo

Katherine Aguirre

Instituto Igarapé

Colombia es un país en posconflicto. Esto es independiente de la terminación formal del conflicto con las FARC, marcada por la firma del acuerdo de paz, su referendación ciudadana y su implementación. La transformación de Colombia lleva más de una década y se está dando desde la desmovilización de los paramilitares en 2003, así como desde reducción de la intensidad del conflicto con los grupos guerrilleros (FARC y ELN).

Esto es una realidad aun considerando los resultados en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, cuando con sólo 0.5% de diferencia, primó el NO a la aprobación de los acuerdos. Luego, más de un mes de negociaciones, el país cuenta con un nuevo acuerdo definitivo, que ha considerado la mayoría de los reclamos de la oposición, lo cual ha implicado en definiciones mas claras y cambios con respecto a justicia transicional, política de tierras, entre otros.

Este número especial del “Stability Journal: Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto”, considera las transformaciones y retos que enfrenta Colombia, del paso de una situación de conflicto a una normalización luego de su terminación. Las transformaciones y los retos descritos en cada de los artículos de este número, son validas con o sin la referendación e los acuerdos, y deben aun considerarse con mayor atención, teniendo en cuenta la actual situación de inestabilidad política y polarización en la cual se encuentra sumido el país.<sup>1</sup>

Los acuerdos plantean un ambicioso programa de transformación del Estado –incluyendo una agenda de transformación en el área rural, en la política de drogas, y en la participación política, entre otros. Estas transformaciones se han mantenido en gran parte en los nuevos acuerdos definitivos, aunque son menos ambiciosas principalmente en la política agraria.<sup>2</sup>

La medida en la que se logre dismantelar, reducir o eliminar el aparato militar del grupo guerrillero, implicará en la forma en que otros grupos armados ilegales ocupen o no el territorio originalmente dominado por FARC, la forma como se proveerá la justicia y la seguridad, así como las transformaciones urbanas y rurales, temas que se tratan en cada uno de los artículos de este número. Sin embargo, la situación del posconflicto colombiano no solo depende de los efectos de los acuerdos y de los legados directos de la guerra, sino de las condiciones generales del país con respecto a temas claves como la fortaleza institucional, la capacidad de cobertura y acción de las fuerzas de seguridad, así como la provisión de bienes y servicios, que garanticen el goce de los derechos de todos los colombianos (en especial seguridad y justicia).

Colombia se encuentra en un momento critico, en el cual se espera dar pronto inicio a la implementación de los acuerdos de paz. La no validación ciudadana de la implementación de los acuerdos de paz con las FARC dio paso a un acuerdo que consideró mas de 500 propuestas realizadas por personas opuestas, e incluso a favor del acuerdo. Adicionalmente, debe considerarse la necesidad de un rápido inicio de las negociaciones de paz con el ELN. Todo bajo la esperanza de lograr una paz para Colombia, inclusiva, estable y duradera.

<sup>1</sup> Este número del Stability Journal fue lanzado inicialmente en inglés en Octubre de 2015, y presentado en el seminario “Diálogos de Seguridad Ciudadana” llevado a cabo en Bogotá el 16 de abril de 2015 , y se encuentra disponible en <http://www.stabilityjournal.org/collections/special/citizen-security-dialogues-dispatches-from-colombia/>

<sup>2</sup> <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/los-cambios-que-trae-el-nuevo-acuerdo-de-paz/16749153>

# 1. De la guerra a la paz: seguridad y estabilización de Colombia

María Victoria Llorente

Fundación Ideas para la Paz

Colombia se encuentra actualmente en medio de un proceso de negociaciones para terminar el conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>1</sup>, la guerrilla de izquierda más antigua del hemisferio occidental y la que históricamente ha tenido mayor capacidad para retar al Estado colombiano. También están en curso, aunque a un nivel menos avanzado, unas negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)<sup>2</sup>, el segundo grupo insurgente en importancia en el país.

El proceso de paz con las FARC, iniciado hace más de tres años, es el centro de la atención nacional y ha despertado gran interés a nivel mundial. No es para menos: después de cinco décadas de un cruento conflicto que ha involucrado guerrilleros, paramilitares y mafiosos dejando al menos siete millones de víctimas y después de una decena de procesos de paz con diversos grupos armados ilegales -varios de éstos fallidos con las FARC y el ELN-, hay serias posibilidades de que se logre un cierre global del conflicto con los grupos insurgentes mediante un acuerdo de paz.

Estas negociaciones hacen parte de un proceso de pacificación que ha vivido el país durante los últimos 15 años. A finales de la primera década del 2000, Colombia era considerada literalmente un milagro. Cinco años atrás había sido catalogada como una

Nación al borde del abismo y ocupaba el lugar número 14 en el índice internacional de Estados fallidos.<sup>3</sup> En 2010, Colombia había bajado al puesto 46, situándose entre los países de riesgo medio<sup>4</sup> y aparecían múltiples publicaciones que resaltaban los logros de la llamada Política de Seguridad Democrática (2002-2010) para mejorar las condiciones de seguridad, generar confianza inversionista y unas perspectivas de prosperidad económica admiradas a nivel internacional.<sup>5</sup>

Esta política tuvo dos dimensiones paralelas cuyo fin último era desactivar los grandes factores de violencia en el país: insurgencia, paramilitarismo y narcotráfico. La primera dimensión se desarrolló en torno a un proceso de negociación para el sometimiento a la justicia de los grupos paramilitares, el cual llevó a la desmovilización de más de 30.000 integrantes de estos grupos y abrió un inédito y complejo capítulo de justicia, verdad y reparación a víctimas. La segunda dimensión de esta política y quizás la que más la caracteriza, se desarrolló a partir de una campaña contrainsurgente y antinarcóticos que implicó un esfuerzo mayúsculo de fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Militares, la Policía y la inteligencia. Este esfuerzo significó un incremento sin precedentes del presupuesto nacional de seguridad y defensa y contó con el apoyo de los Estados Unidos a través del Plan Colombia.<sup>6</sup>

1 Las FARC surgieron en los años sesenta y desde entonces han evolucionado como el grupo insurgente más significativo del país. En su momento de mayor fortaleza, en los años noventa, alcanzó a tener cerca de 20.000 combatientes y presencia activa en por lo menos la mitad de los municipios del país. Hoy en día cuentan con unos 6.000 a 7.000 combatientes con frentes operativos en poco menos de 180 municipios del país.

2 El ELN también nació en los años sesenta y actualmente tiene alrededor de 1.300 combatientes y está presente en menos de 20 municipios.

3 The Failed States Index 2005 <http://ffp.statesindex.org/rankings-2005-sortable>

4 The Failed States Index 2010 <http://ffp.statesindex.org/rankings-2010-sortable>

5 El Center for Strategic and International Studies (CSIS), reconocido centro de estudios de los Estados Unidos, ilustra el caso colombiano como un regreso del abismo (DeShazo et. al., 2007). También aparecieron publicaciones como "The Colombian Miracle" en The Weekly Standard (Boot y Bennet, 2009), "La Résurrection de la Colombie" en el medio francés Les Echos (Bourdillon, 2011) y "'Colombian miracle' takes off" en The Washington Post (Forero, 2012).

6 Para un balance de esta política ver Llorente, M.V. y McDermott, J. (2014)

Los avances logrados en desarrollo de esta política fueron claves para contener las grandes amenazas a la seguridad nacional, reducir los niveles de violencia en el país y llevar a las FARC a la mesa de negociación en condiciones de inferioridad estratégica. Con todo, los grupos guerrilleros mantienen una capacidad para golpear tácticamente en las zonas hacia donde se replegaron que, precisamente, son aquellas donde el Estado es más débil. Del mismo modo, persiste un complejo contexto de seguridad que involucra otros actores armados ilegales, donde se destacan las bandas criminales herederas de los grupos paramilitares desmovilizados diez años atrás, todos los cuales están asociados al narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando y otras prácticas criminales que han crecido en los últimos años como la extorsión y el microtráfico.

Esta problemática no está dispersa por todo el territorio nacional. Está concentrada en al menos una cuarta parte de los municipios del país, en zonas principalmente rurales, periféricas y de frontera que han estado por décadas atrapadas en ciclos de violencia y se han mantenido con índices de necesidades básicas insatisfechas que superan con creces los promedios nacionales (Fundación Paz y Reconciliación 2015). Allí los pobladores escasamente ejercen sus derechos ciudadanos y desconfían rotundamente del Estado nacional cuya presencia es precaria si no inexistente. La institucionalidad local se caracteriza por su crónica debilidad, la regulación social corre por cuenta de los actores armados ilegales y los negocios informales y criminales son el principal medio de subsistencia.

Hay que decir, en todo caso, que el crimen organizado también tiene importantes manifestaciones urbanas. En distintas ciudades del país han evolucionado redes criminales que extorsionan masivamente a la población y a los negocios en sus zonas de influencia. Estas redes regulan negocios del bajo mundo (prostitución, chance, etc.) y mercados locales ilegales como el de estupefacientes, y con frecuencia explican los altos índices de violencia que se concentran en algunas zonas urbanas del país.

Un escenario como este plantea importantes desafíos para la transición de la guerra a la paz, que van más allá de las agendas clásicas de estabilización y postconflicto que usualmente se enfocan en el DDR (desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes) y en la reforma del sector seguridad (SSR) (Colletta 2012). Un asunto central sería evitar que otros grupos de crimen organizado ocupen el espacio que dejarían las guerrillas, así como el reciclaje de ex combatientes y armamento en estos grupos, lo que se evidenció con la desmovilización de los paramilitares. En este caso hubo una desmovilización de gran envergadura, pero las economías ilegales

quedaron intactas en los territorios y rápidamente guerrillas y bandas criminales descendientes de los paramilitares coparon el espacio.

De cara al proceso actual, el desafío mayor está entonces en lograr que la autoridad del Estado se instale en las zonas donde las guerrillas y otros grupos armados ilegales le han disputado el monopolio de la violencia, la justicia y la tributación. Se trata de arrebatarle a los ilegales el territorio y la población que mantienen sometida, de modo que no puedan reproducirse ni preservar su poder (Villalobos 2015). En últimas, de construir Estado en los territorios bajo el control de los ilegales, garantizando la seguridad ciudadana, la provisión de bienes públicos y en general, el goce de derechos por parte de los ciudadanos.

Este número especial del Stability Journal sobre Colombia reúne cuatro artículos que analizan, desde distintos ángulos, el desafío del control del territorio por parte del Estado, así como algunas alternativas de política pública.

En primer lugar está el texto de Juan Carlos Garzón en el cual se alerta sobre la capacidad que tienen las economías criminales de desestabilizar y sabotear la etapa de postconflicto, identificando los dilemas a los cuales se enfrentará el Estado colombiano para responder a esta situación. Garzón plantea un modelo analítico para definir opciones de política diferenciadas de acuerdo con el nivel de evolución del crimen organizado en el territorio. Al final, elabora una propuesta novedosa para contener el crimen organizado en las primeras fases del proceso de postconflicto y evitar lo que él califica como “la tormenta perfecta”. Esta propuesta se inspira en el marco de lo que Colletta y Muggah (2009) han denominado como las medidas interinas de estabilización (*interim stabilization measures*), las cuales buscan generar el tiempo y el espacio necesarios para facilitar un mínimo de confianza entre los actores claves, de tal manera que se creen las condiciones de base para las etapas posteriores del proceso de control territorial por parte del Estado.

En segundo lugar, se encuentran dos artículos en los que se analiza la ausencia de Estado en clave de sus capacidades básicas para la gobernanza (el *rule of law*) en zonas rurales y apartadas. El artículo de Patricia Bulla y Sergio Guarín reflexiona sobre los desafíos de seguridad en las zonas rurales de Colombia y propone que, en un escenario de postconflicto, la reforma institucional de la seguridad puede convertirse en una oportunidad para la consolidación del Estado colombiano en su conjunto. Tras mostrar la inequidad que existe en la provisión de seguridad en Colombia, comparando zonas urbanas y rurales y cabeceras

municipales y zonas de baja densidad, los autores muestran cómo el conflicto armado ha reforzado la incapacidad estatal para hacer cumplir la ley, resolver los conflictos ciudadanos y promover un orden social basado en la convivencia pacífica. No sólo por la presencia y acción de actores armados ilegales, sino por el privilegio de la perspectiva militar sobre la de la seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva, el control territorial ejercido en el marco de la confrontación armada no implica el imperio de la ley, ni la construcción de autoridades legítimas. Partiendo de allí, Bulla y Guarín proponen la necesidad de diseñar estrategias de seguridad rural con enfoque territorial, para las cuales se requiere el predominio del enfoque de seguridad ciudadana, una serie de ajustes institucionales y el fortalecimiento permanente de las capacidades locales, tanto ciudadanas como de las autoridades civiles y militares.

El artículo de Mauricio García y José Rafael Espinosa, por su parte reflexiona sobre el rol de la justicia local en el proceso de fortalecimiento institucional que se requiere para el postconflicto colombiano. Como punto de partida los autores plantean que las poblaciones de los territorios periféricos de Colombia se encuentran en una situación de permanente vulnerabilidad debido a que no pueden contar con instituciones que hagan valer sus derechos. Muestran un diagnóstico dramático de la justicia en estas zonas del país en donde se combinan la escasez de instituciones de justicia con su falta de eficacia para dirimir conflictos y hacer cumplir acuerdos. Al mismo tiempo revelan la relación perversa que ha habido entre debilidad de la justicia e intensidad del conflicto armado. De cara al postconflicto, los autores señalan la importancia de pensar no sólo en cuál es la justicia que tendremos que implementar para la persecución de los responsables o la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto, sino también cuáles son las instituciones que se requieren para pacificar los territorios a través de la resolución (formal y/o informal) de los conflictos sociales. Al respecto destacan el rol de justicia local y plantean una serie de parámetros para hacerla funcional, los cuales tienen que ver con la definición e implementación de una política pública de justicia con enfoque territorial.

Finalmente está el artículo de Jorge Giraldo y Andrés Preciado sobre el caso de Medellín –segunda ciudad de Colombia– y su entrecruzamiento con el narcotráfico. Históricamente fue uno de los centros urbanos más afectados por el conflicto armado y en los últimos años se ha convertido en un ejemplo nacional e internacional por la caída ostensible de la violencia homicida. Este artículo señala los hitos que marcan la trayectoria de Medellín desde su condición de principal teatro urbano de Colombia para múltiples contiendas armadas nacionales y regionales, hasta su situación actual de modelo de innovaciones públicas y privadas en materia de seguridad. No

obstante estos logros, los autores llaman la atención sobre la fragilidad de los mismos, no sólo porque la seguridad siempre está sujeta a riesgos imprevistos y amenazas indeterminadas, sino también porque el crimen organizado y la falta de apego a las normas por parte de una franja considerable de la población siguen generando desafíos considerables para la gobernabilidad de la seguridad en la ciudad.

# Referencias

Boot, M. and Bennet, R. (2009). The Colombian Miracle. The Weekly Standard Diciembre 14 2009 15(13) Disponible en: <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/301nyrut.asp>.

Bourdillon, I. (2011). La Résurrection de la Colombie. Les Echos, Noviembre 10 2011 Disponible en: [http://www.lesechos.fr/10/11/2011/LesEchos/21056-044-ECH\\_la-resurrection-de-la-colombie.htm](http://www.lesechos.fr/10/11/2011/LesEchos/21056-044-ECH_la-resurrection-de-la-colombie.htm).

Colletta, N (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. Stability International Security and Development Journal 1(1): 45–51, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aa>

Colletta, N. and Muggah, R. (2009). Context Matters: Interim Stabilisation and Second Generation Approaches to Security Promotion. Conflict, Security & Development 9(4): 425–453, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14678800903345762>

DeShazo, P., Primiani, T. and McLean, P. (2007). Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007. Center for Strategic and International Studies. Disponible en: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/071112-backfromthebrink-web.pdf>.

Forero, J. (2012). ‘Colombian miracle’ takes off. The Washington Post, Abril 13 2012 Disponible en: [http://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/colombian-miracle-takes-off/2012/04/13/gIQAAsnEdET\\_story\\_1.html](http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/colombian-miracle-takes-off/2012/04/13/gIQAAsnEdET_story_1.html).

Fundación Paz y Reconciliación (2015). Lo que hemos ganado. Han disminuido los combates, las muertes, los heridos, los secuestros y los desplazamientos. PARES. Disponible en: <http://www.pares.com.co/carrusel/lo-que-hemos-ganado/>.

Llorente, M. V. and McDermott, J. (2014). Colombia’s Lessons to Mexico In: Arnson, C and Olson, E eds. One Goal Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia. Washington DC: Wilson Center, pp. 1–45.

Villalobos, J. (2015). Bandidos, Estado y Ciudadanía. Revista Nexos, Enero 1 2015 Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23788>.

# 2. La geografía de la justicia: evaluando la justicia local en el post-conflicto en Colombia<sup>1</sup>

Mauricio García Villegas

Profesor en Universidad Nacional de Bogotá

Jose Rafael Espinosa

Investigador Asistente en Dejusticia

Durante las dos últimas décadas en Colombia ha habido un interés creciente por estudiar el papel que juegan las instituciones, no solo en el desarrollo económico del país, sino también en la construcción de la democracia. Según una amplia literatura las instituciones juegan un rol central; sin embargo, hay debates intensos sobre la dimensión de dicha centralidad y la manera como ella se relaciona con otras variables como la violencia, la cultura y el mercado (Acemoglu & Robinson 2012; González, Bolívar, & Vásquez 2003; Gutiérrez 2010a; López 2010; Rodríguez & Portes 2012; Romero 2003).

Este artículo analiza el papel que juegan las instituciones estatales a nivel local en Colombia. Pero el enfoque que aquí se adopta no está destinado a explorar problemas de seguridad nacional o de régimen político (aunque algo se dice de esto) sino a mostrar las implicaciones que se derivan de la incapacidad o incluso de la falta de Estado en relación con los derechos de la gente.<sup>2</sup>

La hipótesis que aquí defendemos es la siguiente: las poblaciones que viven en los territorios periféricos de Colombia, en donde la institucionalidad estatal es débil o inexistente, se encuentran en una situación de permanente vulnerabilidad debido a que no pueden contar con instituciones que hagan valer sus derechos. No estamos hablando de casos excepcionales, de comunidades perdidas en la geografía nacional, sino de un fenómeno muy amplio de violación de

derechos. Según cálculos que presentamos en *El derecho al Estado* (García Villegas y Espinosa, 2013) en el 60 % del el territorio colombiano no existe un Estado consolidado y en él habitan más de seis millones de personas. Estas personas carecen de aquello que Hannah Arendt llamaba el “derecho a tener derechos”, es decir, del derecho a vivir en una comunidad política en donde se reconozcan y protejan tales derechos.<sup>3</sup> El Estado central tiene frente a ellas una deuda histórica que debe empeñarse en pagar y que desde el punto de vista constitucional representa una violación sistemática y flagrante de los derechos ciudadanos, similar (posiblemente peor) a aquellas que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido como “estado de cosas inconstitucional”.<sup>4</sup>

En *El derecho al Estado* utilizamos la expresión “apartheid institucional” para señalar lo que ocurre en amplias zonas del territorio nacional en donde el Estado es precario o inexistente y, como resultado de ello, las poblaciones que habitan esos territorios resultan discriminadas por el hecho de que sus derechos no son reconocidos ni protegidos. Aunque la situación no corresponde exactamente con el origen de la palabra apartheid, vinculado estrechamente con el contexto surafricano, en el libro defendemos la idea de que si bien se trata de un fenómeno muy diferente al surafricano los efectos discriminatorios son similares: el abandono institucional de grandes porciones del territorio nacional, cuyo resultado es la segregación de las poblaciones que allí viven por la falta de

1 Este artículo también fue publicado en inglés en la revista *Stability: International Journal of Security and Development* y fue el resultado de una investigación realizada en 2013. Una versión actualizada y mejorada será publicada durante el primer semestre de 2016.

2 Este libro es, de alguna manera, la ampliación de una reflexión que empezamos en el libro *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga, Revelo Rebolledo, & Espinosa Restrepo, 2011).

3 Arendt tenía en mente la situación en la cual se encuentran las víctimas de los Estados totalitarios (1982). Sin embargo, la vulnerabilidad que caracteriza la ausencia del derecho a tener derechos también ocurre cuando no hay institucionalidad o esta es capturada por actores ilegales. La dignidad y los demás derechos están en peligro cuando el Estado es demasiado fuerte o demasiado débil; cuando el Estado adquiere visos totalitarios o cuando pierde su capacidad para hacer valer los derechos.

4 Al respecto, ver el capítulo 3 de *El derecho al Estado*.

instituciones. Si en Suráfrica existía una segregación fundada en la prevalencia de una raza, en Colombia existe una segregación fundada en la prevalencia de unos territorios sobre otros.

En *El derecho al Estado* (García Villegas & Espinosa 2013) nos concentramos en defender la idea de que las personas que viven en esos territorios tienen derecho al amparo institucional, esto es, un derecho al Estado. No a cualquier Estado, por supuesto, sino a un estado social que los proteja en su dignidad y sus derechos. En este artículo retomamos los hallazgos de nuestro libro y a partir de allí nos planteamos el siguiente interrogante: dado el proceso de negociación actual entre el Gobierno y las guerrillas y dado que los eventuales acuerdos a que se llegue en ese proceso implican un desafío enorme de institucionalización de la periferia en Colombia, ¿cómo lograr el fortalecimiento del estado local? Y adicionalmente, ¿qué papel juega la justicia en dicho plan de fortalecimiento institucional?

En este artículo defendemos una propuesta relacionada con el rol de la justicia local en el proceso de fortalecimiento institucional propio del posconflicto colombiano.

Este artículo está dividido en dos partes. En la primera presentamos evidencia empírica para ilustrar la manera como la justicia opera de manera diferenciada en el territorio. Además de ilustrar ese funcionamiento dispar, también mostramos la conexión que esa disparidad tiene con algunos fenómenos que son relevantes a la hora de entender el conflicto colombiano. Con base en estos hallazgos, en la segunda definimos el reto de construcción del Estado al que se enfrenta el Estado colombiano, defendemos la idea de que para enfrentarlo se debe adoptar una combinación de eficacia y justicia, y damos algunos lineamientos sobre cómo debería operar un sistema de justicia en el posconflicto.

# El desempeño de la justicia (formal) local

En esta primera parte presentamos el resultado de una investigación empírica que muestra el funcionamiento diferenciado de la justicia (formal) en el país.

Construimos un indicador del desempeño de la justicia local que evalúa tanto la presencia como la eficacia de las instituciones formales de justicia.

## A. Presencia

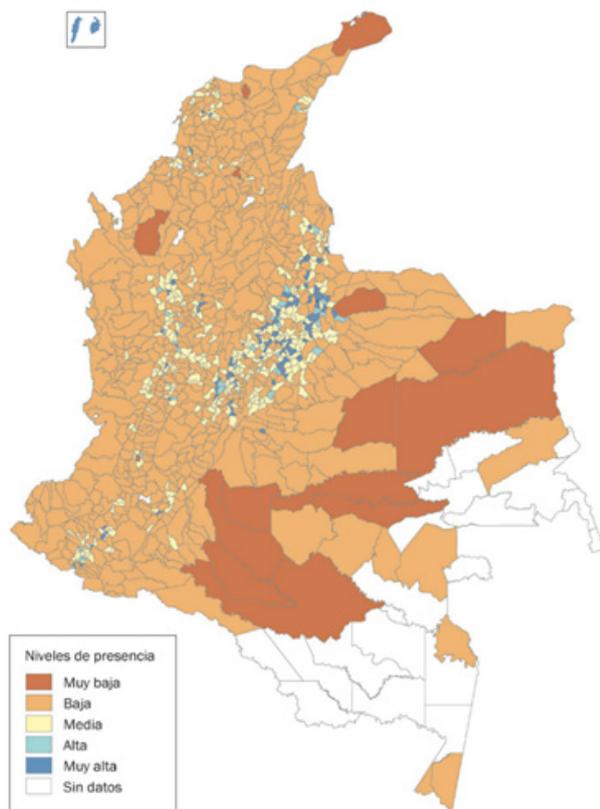
En esta primera sección se evalúa la presencia de funcionarios judiciales en el territorio colombiano. Se trata de una medición formal, que solo tiene en cuenta la presencia de funcionarios judiciales en el territorio y que da una idea de la distribución geográfica de los jueces en Colombia pero, por supuesto, no dice nada sobre qué tan eficaz o eficiente es su presencia.

El mapa que sigue muestra la distribución de la presencia de jueces en el territorio colombiano a julio de 2012, teniendo en cuenta la población y el tamaño del municipio.<sup>5</sup> Para enfrentar la dispersión de los datos, agrupamos los municipios en función de su diferencia con respecto al promedio nacional. Así, los municipios con presencia muy baja de jueces son aquellos que se encuentran más al extremo negativo del promedio nacional, mientras los municipios con presencia muy alta son los que se encuentran más al extremo positivo del promedio nacional. Esta medida tiene la ventaja de utilizar, como criterio para la agrupación, el mismo estándar de presencia de jueces en los municipios del país.<sup>6</sup> Los municipios “sin datos” son aquellos para los cuales no pudimos obtener información sobre presencia de jueces. En este caso, esa falta de información se debe a que los territorios en blanco corresponden a territorios no municipalizados, cuya jurisdicción está a cargo de municipios vecinos para los cuales sí existen datos.

5 No es lo mismo que haya dos jueces en un municipio de 10,000 personas que en uno de 1,000,000, o que en uno de 50 km<sup>2</sup> que en uno de 10,000 km<sup>2</sup>. Por esa razón debimos controlar por población y territorio, y para hacerlo calculamos un indicador de presencia igualando a los municipios, asumiendo que todos son de 100 mil habitantes y de 100 km<sup>2</sup>. Para hacer comparables los municipios pequeños con los grandes, nos concentramos en los tipos de jueces de menor jerarquía, aquellos que deberían tener presencia en todo el territorio del país sin importar el tamaño del municipio: penales municipales, penales municipales para adolescentes –control de garantías–, penales municipales ambulantes –Bacrim, control de garantías–, jueces civiles de pequeñas causas, jueces laborales de pequeñas causas, jueces civiles municipales, jueces promiscuos municipales y jueces promiscuos del circuito.

6 Construimos categorías a partir de la media y de distancias respecto de la media en unidades de desviaciones estándar, y fue a partir de esas categorías que agrupamos los municipios. Esto permite identificar cuáles son los municipios más “alejados” del promedio nacional. Otras formas de agrupar los datos, como los cuantiles por ejemplo, se limitan a identificar cuáles son los municipios con los puntajes más bajos, pero no dicen mucho sobre qué tan mal están esos municipios respecto de la media nacional. Para información más detallada sobre la forma en que se construyeron estas categorías, ver el anexo al final del capítulo.

**Mapa 1.** Presencia de jueces



**FUENTE:** Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), (2012).

Como muestra el mapa, la presencia de jueces se concentra en el centro del país. A esto se le podrían sumar dos pequeños nichos al norte, alrededor de Cartagena y Barranquilla, y al sur, en Pasto y en sus alrededores.<sup>7</sup>

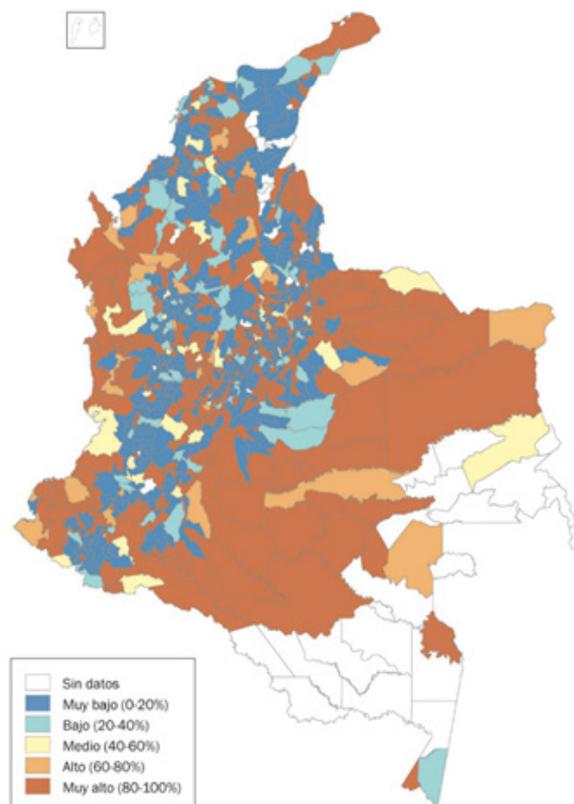
De otra parte, la presencia de funcionarios judiciales no solo debe ser analizada a partir de la cantidad, sino también de su calidad. La forma que el Estado colombiano ha diseñado para garantizar la calidad de los funcionarios judiciales es la carrera judicial. Así, en teoría, se pretende que solo los mejores sean los que ocupen los cargos públicos y solo en algunos casos (licencias temporales o periodos de celebración de concurso) los despachos deben ser ocupados por jueces en provisionalidad. La carrera judicial es un mecanismo que, además, sirve para garantizar la independencia de los jueces respecto de personajes políticos y de otros

jueces, y ello debido a que los funcionarios provisionales son nombrados directamente por los magistrados del respectivo tribunal superior jerárquico.<sup>8</sup>

La carrera judicial –como muchas políticas públicas- ha tenido un impacto diferenciado en el territorio. A partir de la sistematización de la información enviada por las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura, construimos una base de datos sobre los niveles de provisionalidad de los despachos judiciales del país.<sup>9</sup>

El mapa que sigue ilustra cómo está distribuida la provisionalidad a lo largo del país.

**Mapa 2.** Provisionalidad de los despachos judiciales



**FUENTE:** Consejos seccionales de la judicatura (2013). Cálculos propios.

<sup>7</sup> Este patrón coincide, en términos generales, con la distribución de unidades locales de la Fiscalía General de la Nación. En El derecho al Estado se presenta en detalle la información sobre la presencia de estas unidades.

<sup>8</sup> Aquí es importante tener en cuenta una variable de diseño institucional. El sistema de elección de magistrados favorece, además de la falta de rendición de cuentas, la formación de "rosclas" al interior de la rama judicial. Los magistrados de los tribunales son elegidos por los magistrados de las respectivas altas cortes de listas elaboradas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (cuyos miembros son elegidos, a su vez, por las altas cortes). Este "roscoograma" se reproduce a nivel local y ello se debe, en parte, a la provisionalidad. En la medida en que son los magistrados de tribunales quienes deben nombrar directamente a los jueces en provisionalidad, es natural que en aquellos lugares con altas tasas de provisionalidad exista un mayor riesgo de que se reproduzca dicho roscoograma.

<sup>9</sup> Entendimos como provisional todo despacho judicial que –por diferentes razones- no estuviera ocupado por un funcionario asignado a ese despacho en virtud de la carrera judicial. No incluimos los despachos de descongestión pues, por definición, tienden a ser ocupados por funcionarios en provisionalidad y estos despachos no existen en todo el país. Es llamativo, desafortunado y elocuente que el Consejo Superior de la Judicatura no cuente con esta información. Para recolectarla tuvimos que enviar solicitudes de información a cada una de las 24 seccionales para que nos dieran las respectivas cifras sobre provisionalidad. Luego agregamos y sistematizamos la información.

Este mapa muestra dos aspectos llamativos de la forma como opera la carrera judicial en el país. Primero, la carrera judicial es inoperante en una buena parte del territorio. De acuerdo con la información suministrada por los consejos seccionales de la judicatura, el 31% de los despachos judiciales están ocupados por jueces en provisionalidad.<sup>10</sup> En términos de territorio, en 425 municipios el porcentaje de jueces en provisionalidad respecto del total de jueces es igual o mayor al 80%. Segundo, el mapa muestra que la provisionalidad no está distribuida aleatoriamente a lo largo del país. Como en los mapas anteriores, la provisionalidad –asociada tanto a la falta de mérito como a los riesgos del clientelismo– tiende a concentrarse en municipios periféricos del país.

## B. Eficacia

En segundo lugar, medimos la *eficacia* del sistema judicial en el territorio, entendida como la capacidad del sistema para alcanzar los objetivos esperados. Nos limitamos a la eficacia del sistema penal, y ello por dos razones: primero, porque la eficacia de la justicia penal (a diferencia de la justicia civil o de la justicia laboral) es un buen indicador de la capacidad del Estado para imponerse frente a otros actores sociales que compiten por el monopolio del uso de la fuerza (García-Villegas, 2008). En segundo lugar, porque el sistema penal es el único sistema procesal en Colombia que ofrece un mínimo de información confiable sobre su gestión.<sup>11</sup>

Adicionalmente, solo nos ocupamos de la eficacia del sistema judicial para sancionar los homicidios ocurridos en cada municipio. ¿Por qué exclusivamente en los homicidios? Por tres razones. Primero, porque son de los delitos más graves y por lo tanto deberían ser prioritarios en la gestión judicial. Segundo, porque los homicidios son los delitos que tienen un menor subregistro (es más difícil que pase desapercibido un homicidio a que lo haga una estafa, por ejemplo). Y,

tercero, porque al limitarnos al homicidio esquivamos una objeción que podrían formularse a nuestro indicador. ¿Acaso el resultado deseable siempre es la condena? Para algunos delitos (como el robo de una caja de leche) este es un punto de discusión en debates de gestión judicial, política criminal e incluso de filosofía del derecho. En materia de homicidios, sin embargo, por la gravedad del delito el fiscal no puede dejar de formular una imputación y el juez una condena. Más allá de si resulta ser Juan o Pedro, por cada homicidio el sistema judicial debe producir una formulación de imputación y una sentencia condenatoria.

Para medir el desempeño de la justicia, entonces, hemos construido una “tasa de eficacia”. Este indicador mide el porcentaje de casos ingresados al sistema para los que se produce una condena. Y tiene una precisión adicional: al valorar el número de condenas respecto del total de ingresos tiene en cuenta la magnitud de la demanda de justicia del municipio.<sup>12</sup>

Tres aclaraciones metodológicas antes de pasar a los resultados.

Primero, del total de municipios, se excluyeron aquellos para los cuales no había información completa (número de ingresos, de formulaciones de imputación y de sentencias condenatorias) o cuya información sugería que había un error (v.gr., que hubiera más sentencias que imputaciones o que ingresos). Esto nos redujo el universo de municipios de 1103 a 848.<sup>13</sup>

Segundo, por razones de disponibilidad y calidad de la información, nos limitamos exclusivamente a los procesos penales surtidos bajo el sistema penal acusatorio (ley 906 de 2004). Para cada municipio, agregamos la información existente relacionada con ese sistema para los años de vigencia, y es a partir de la información de cada municipio que se hace el análisis de eficacia.<sup>14</sup>

10 Si se incluye el número de despachos de descongestión la cifra es aún más alarmante, pues el porcentaje de despachos judiciales en provisionalidad a nivel nacional aumenta a 39%.

11 Una primera etapa de esta investigación consistió en la recopilación de toda la información estadística disponible y una primera indagación sobre cómo se recolecta y se sistematiza la información en las diferentes entidades de la Rama Judicial. Infortunadamente, al final de esta primera etapa llegamos a la conclusión de que no podíamos utilizar la información del Consejo Superior de la Judicatura sobre ingresos y salidas para los diferentes tipos de procesos (administrativos, ordinarios, penales, disciplinarios) pues la manera como se recogen los datos es poco confiable. Por esa razón, optamos por utilizar la información del SPOA, el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación que, aunque también tiene fallas, es el menos problemático de todos. Tener información precisa, completa y consistente sobre su funcionamiento es, sin duda, una de las grandes tareas pendientes de la agenda de modernización del aparato judicial. Para una discusión que sigue vigente sobre el problema de las cifras de la justicia, ver Uprimny, Rodríguez y García Villegas (2006).

12 La fórmula que utilizamos fue la siguiente:  $(\text{Total de Condenas} - (\text{Total de ingresos} - \text{Total de condenas})) / \text{Total de ingresos}$ . Esta ecuación arroja como resultado un conjunto de valores en una escala de -1 a 1, en la que -1 representa los municipios en los que no se produjo ni una sola condena para todos los casos que ingresaron; 1 representa los municipios en los que hubo condenas para todos los ingresos y 0 representa aquellos municipios en los que se produjeron condenas para la mitad de los casos que ingresaron. Para más información sobre la construcción del indicador se sugiere ver el trabajo de Leopoldo Fergusson, Juan Fernando Vargas y Mauricio Vela, de donde tomamos la idea sobre su formulación (Fergusson, Vargas, & Vela, 2013). He aquí un ejemplo. Supongamos que dos municipios tienen una tasa de eficacia general cercana al 15%, es decir, producen condenas para el 15% de los delitos que ingresan. Sin embargo, los dos municipios son distintos: uno es Bogotá, que debe procesar alrededor de 1654 homicidios al año, mientras que otro es El Retorno (Guaviare), que registró seis homicidios en 2011 (Ricaurte Villota, 2012). Para llegar a la tasa de 15% Bogotá debió producir más de 248 condenas, mientras que el municipio de Vichada solo debió producir una condena. Este cuarto indicador corregido tiene en cuenta estas diferencias y es entonces sensible no solo a las diferencias en las cargas de trabajo de un municipio, sino también a la capacidad de evitar fenómenos criminales en el territorio.

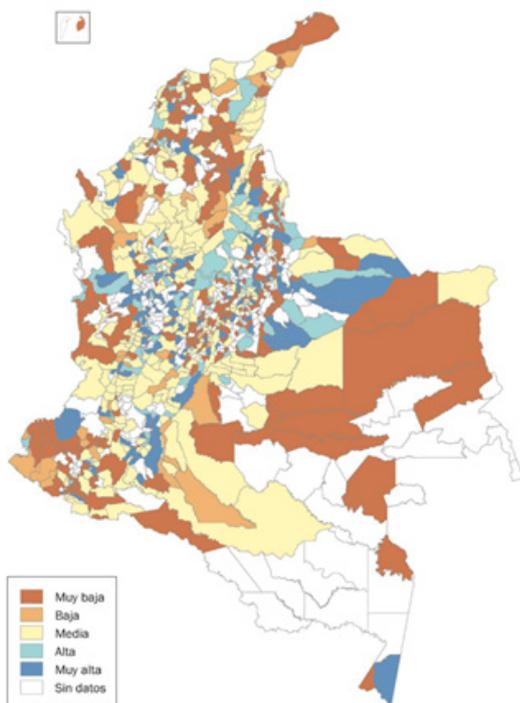
13 Esto pone de presente, de nuevo, las dificultades de hacer una investigación sistemática para todos los municipios, pues la falta o la precariedad de la información lleva a excluir a un número considerable de ellos. A pesar de que excluimos estos municipios, creemos que este problema de la información es un síntoma de debilidad institucional y que, como dijimos antes, un plan de fortalecimiento institucional debe empezar por desarrollar sistemas de información confiables y sistemáticos que brinde información de buena calidad para todos los municipios.

14 Esto nos permite controlar el hecho de que el sistema penal acusatorio haya entrado en vigencia gradualmente a lo largo del territorio. Es irrelevante si el sistema entró en vigencia en Cali años después de que lo hiciera en Manizales, pues cada municipio se analiza a partir de sus ingresos al sistema. Un posible riesgo de esta decisión metodológica consiste en darle una cierta ventaja a los municipios en los que entró en vigencia antes el sistema penal acusatorio (siguiendo con el ejemplo, darle una ventaja a Manizales sobre Cali) pues han tenido más tiempo para realizar las investigaciones que han entrado a lo largo de los años. Así, mientras que en Manizales el sistema judicial ha tenido siete años para investigar y condenar por un hecho cualquiera, Cali solo ha tenido cuatro años. Sin embargo, consideramos que este período de tiempo de cuatro años es suficiente pues –teniendo en cuenta la duración promedio de un proceso penal– las investigaciones que entraron al sistema en Cali en 2008 ya debieron tener una actuación de egreso (archivo o condena). El problema de esta decisión radica, sin embargo, en que no es posible hacer análisis longitudinales en el tiempo. Desafortunadamente, la información disponible en la Fiscalía no nos permitió construir indicadores anuales de eficacia.

Tercero, aquí medimos el nivel de eficacia en la sanción de homicidios que tienen lugar en un municipio determinado. Esto no necesariamente significa que el proceso penal haya tenido lugar en ese municipio. Esto significa, entonces, que aquí no estamos midiendo la justicia que opera físicamente sino la que es efectivamente aplicada en un territorio. Esto no representa un problema para la investigación que aquí adelantamos; más que la presencia física de las instituciones en el territorio, lo que nos interesa en este punto es medir qué tanto el sistema cumple con su finalidad. En otras palabras, aquí nos interesa más la institucionalidad real que la nominal. Claro, como dijimos anteriormente, hay una relación entre la presencia y la eficacia, y por eso en un apartado anterior presentamos indicadores de presencia de jueces y fiscales en el territorio. Estas medidas de presencia las retomaremos más adelante para construir el indicador global de desempeño de la justicia local.

El mapa 3 muestra la distribución espacial del indicador de eficacia.<sup>15</sup>

**Mapa 3.** Eficacia



FUENTE: FGN, cálculos propios.

Como muestra el mapa, la eficacia alta y muy alta tiende a concentrarse en los departamentos de Huila, Casanare, Tolima, el eje cafetero, en menor medida en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y en pocos municipios de Bolívar y Atlántico. Mientras que la eficacia baja y muy baja se concentra en Nariño, Putumayo, Casanare, Meta, Vichada, Chocó, el sur de Córdoba, El Catatumbo, el sur de Bolívar y La Guajira.

La mayoría de municipios con eficacia baja y muy baja se sitúan en corredores que comparten varios fenómenos entre los cuales se encuentran: i) presencia de grupos armados, ii) zonas de cultivos de uso ilícito, iii) zonas de transporte de insumos para la producción de coca, iv) presencia de minería ilegal y v) baja calidad en las instituciones. Lo llamativo de este mapa es precisamente que estos factores operan bajo un escenario de ineficacia judicial a nivel local lo que permite la ejecución de estas actividades a un muy bajo costo en materia de exposición penal.

Ahora bien, estos mapas no siempre permiten hacer juicios definitivos sobre la capacidad institucional de un municipio. Hay situaciones en las cuales los indicadores de justicia y de gobierno municipal son muy buenos; sin embargo, un análisis más detallado del contexto, de la historia del municipio y de sus relaciones internas de poder, muestra que el poder institucional solo es fuerte en apariencia. Esta es la sospecha que se tiene al observar, por ejemplo, lo que ocurre en el departamento de Casanare.<sup>16</sup>

Una aclaración importante. Los indicadores utilizados en este estudio, y en general la mayoría de indicadores producidos por agencias estatales, pueden ocultar realidades profundas de tipo social o político. Más concretamente, pueden ocultar fenómenos de gran importancia en nuestro medio, como son la captura institucional o peor aún la llamada “reconfiguración cooptada del Estado”, la cual consiste en la apropiación del aparato institucional del Estado por parte de una organización criminal (Garay, De León, & Salcedo, 2010; García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010; Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

<sup>15</sup> Una precisión importante sobre este punto. Las categorías que utilizamos para agrupar los municipios fueron construidas a partir de los resultados que los mismos municipios obtuvieron en el indicador, no a partir de los máximos resultados posibles. Es decir, los municipios con desempeño muy alto fueron los que mayor puntaje obtuvieron, pero eso no significa que hayan tenido una eficacia absoluta muy alta pues ninguno de los municipios obtuvo un puntaje superior al 40%. En otras palabras, en ninguno de los municipios de Colombia se condenó entre 2005 y 2011 más del 40% de los casos que ingresaron.

<sup>16</sup> Para una reflexión sobre el caso de Casanare, ver El derecho al Estado (p.78).

### C. Desempeño de la justicia local

Hasta el momento se ha visto cómo están distribuidas espacialmente la presencia del sistema judicial y la eficacia en la persecución de homicidios. Pues bien, a partir de allí, construimos un indicador global de desempeño de la justicia local que tiene en cuenta estas dos dimensiones. El indicador está compuesto por dos variables: la presencia de jueces controlada por población y territorio y la tasa de eficacia general para cada municipio. En materia de presencia nos limitamos a la variable de jueces, pues es más completa y precisa y tiene mayor variación que la variable de unidades locales de la fiscalía.

El indicador consiste en una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde al puntaje más alto y el 0 al más bajo. Este puntaje se obtuvo a partir de la ponderación de las calificaciones obtenidas en los dos componentes del índice<sup>17</sup>, asignándole un peso del 60% a la eficacia y del 40% a la presencia. Tomamos esta decisión metodológica pues si bien creemos que la presencia es una dimensión importante de la justicia, en muchos municipios esta presencia es más nominal que real: que haya un juez en un municipio no significa que efectivamente ese juez imparta justicia. Esta fue, precisamente, una de las conclusiones de Jueces sin Estado (2008). En ese sentido, sería preferible un municipio en el que haya menos jueces pero que sean más eficaces a otro en el que haya más jueces que sean menos eficaces.

Los diferentes posibles puntajes del índice los agrupamos en cinco categorías, que corresponden a los cinco niveles de desempeño de justicia local (ver anexo 1). El cuadro que sigue a continuación presenta cómo están distribuidos los municipios en los diferentes niveles del índice.

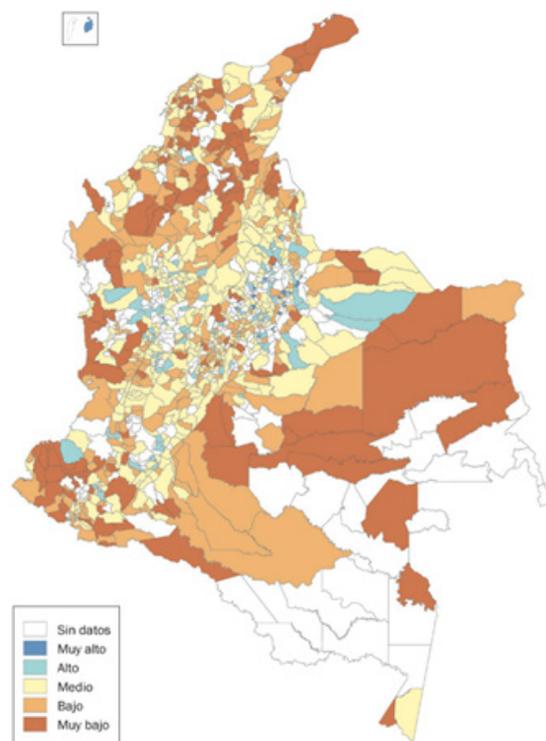
**Tabla 1.** Municipios por niveles de desempeño de la justicia local

Nivel	No. Municipios	% Municipios
Muy bajo	136	16%
Bajo	239	28%
Medio	356	42%
Alto	97	11 %
Muy alto	20	2 %
Total	848	100 %

Como muestra la tabla, la mayoría de los municipios (356) se ubican en el nivel medio desempeño de la justicia local.<sup>18</sup> La categoría más baja está compuesta por 136 municipios, un número mayor al de las dos categorías más altas sumadas: 97 municipios se ubican en la categoría “Alto” mientras que 20 en la categoría “Muy alto”. La tabla también muestra un resultado llamativo: en relación con el promedio nacional, más de un tercio del los municipios del país (375 de 848) tiene un desempeño bajo o muy bajo.

Por su parte, el mapa que sigue muestra estos municipios por categorías, pero distribuidos espacialmente.

**Mapa 4.** Desempeño de la justicia local



FUENTE: CSJ/FGN, cálculos propios.

Este mapa cristaliza un poco más los patrones vistos en los mapas anteriores. Los municipios con un desempeño de justicia medio, alto y muy alto se encuentran principalmente en el centro del país y en menor medida en la costa Caribe, en el Valle del Cauca y en los departamentos de Meta y Casanare. Por otro lado, los municipios con un desempeño de justicia bajo o muy bajo tienden a localizarse en las periferias, especialmente en los departamentos de Nariño, Chocó, Putumayo, Caquetá y Vichada. En Córdoba,

17 La fórmula que utilizamos fue la siguiente:  $L_{Jli} = \frac{\text{Total de Condenas} - (\text{Total de ingresos} - \text{Total de condenas}) \times \text{Total de ingresos}}{\text{Total de ingresos} \times 0,6 + ((\text{Número de jueces} \times \text{Población Total} \times 100,000) \times \text{Extensión}) \times 0,4}$ . El indicador de presencia lo normalizamos y redefinimos en una escala de 0 a 100. El indicador de eficacia corregido, que iba de -1 a 1, también lo recodificamos en una escala de 0 a 100.

18 Esto se debe, por supuesto, a la forma en que construimos el indicador, que agrupa a los municipios en función de qué tan distintos son de la media.

Magdalena, Atlántico y Sucre, el bajo y muy bajo desempeño de la justicia coincide con las zonas más sureñas de los departamentos, que se caracterizan por ser territorios de difícil acceso, donde las inundaciones y las vías de comunicación aíslan a los municipios de los centros regionales de dichas zonas.

## D. Las diferentes expresiones del desempeño de la justicia local en el territorio

La justicia no opera de forma aislada en un municipio. Por el contrario, su desempeño está relacionado con el contexto en el que ocurren las cotidianidades del sistema judicial. En esta sección analizamos las relaciones que existen entre el indicador de desempeño judicial a nivel local y algunas variables de tipo electoral, socioeconómico y de violencia que nos parecen relevantes. Nos interesa identificar las diferencias que resultan cuando se compara el indicador de justicia con estas otras variables en las distintas categorías de municipios. De esta manera, se observa si los municipios con un bajo o muy bajo desempeño de la justicia a nivel local presentan comportamientos similares en otras dimensiones de la institucionalidad. En concreto, el desempeño dispar de la justicia está relacionado con la existencia de cultivos de coca, desplazamiento forzado, presencia de grupos armados, porcentaje de afrocolombianos en el municipio y porcentaje de indígenas en el municipio.<sup>19</sup>

La gráfica 1 expone la relación entre la densidad promedio de cultivos de coca en un grupo de municipios y el desempeño de la justicia local.<sup>20</sup> La diferencia de cultivos entre las cinco categorías del desempeño de la justicia local (muy alto, alto...etc.) es bastante llamativa. Los municipios catalogados con un desempeño bajo y muy bajo en materia de justicia local cuentan, en promedio, con una densidad de cultivos de 12% y 13% respectivamente (es decir, en promedio, el 12 y 13 % de cada kilómetro cuadrado de esos municipios está dedicado a cultivos de coca), mientras que en los demás municipios la densidad no supera el 2%. Allí donde el desempeño de la justicia local es muy débil, la densidad de cultivos de coca es mayor.

Gráfico 1

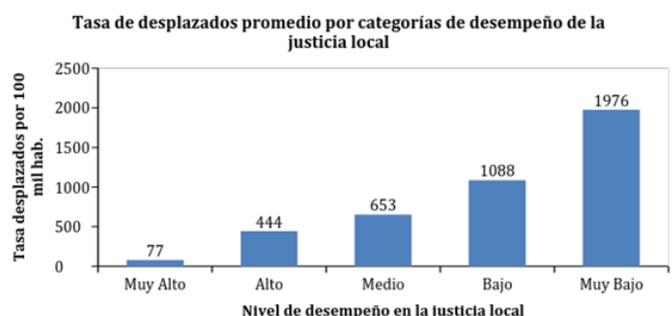


Fuente: SIMCI. Cálculos propios. 2012.

Esto no necesariamente significa que en los municipios con desempeño muy bajo haya más “narcotráfico” que en los demás municipios. Hay, simplemente, más cultivos. En otro texto proponemos una mirada más amplia del fenómeno del narcotráfico y mostramos cómo las capacidades institucionales son dispares tanto desde un punto de vista geográfico como desde un punto de vista de los diferentes eslabones (y delitos) de la cadena (García Villegas, Espinosa, & Jiménez 2013).

Las diferencias en desplazamiento forzado<sup>21</sup> entre las diferentes categorías de justicia también son bastante grandes. Los municipios con un muy bajo desempeño en materia de justicia local cuentan con más del doble de tasa de desplazados frente a los municipios clasificados en las otras cuatro categorías. Los resultados estadísticos permiten concluir que a menor desempeño de la justicia local es esperable una mayor cantidad de desplazados.

Gráfico 2



Fuente: Vicepresidencia de la República. Cálculos propios.

19 Las variables de cultivos de coca y desplazamiento forzado dan cuenta del promedio municipal de cada una de las variables entre los años de 2005 y 2011 con el fin de hacer la comparación homogénea con el indicador de justicia. La fuente de cultivos de coca es el registro que lleva anualmente la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI. Los datos de desplazamiento provienen de la bitácora de la Vicepresidencia de la República y corresponden al número de desplazados de acuerdo con el municipio de expulsión. La presencia de grupos ilegales proviene de la base elaborada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) (Restrepo, Spagat, & Vargas, 2006). El periodo de la variable es de 2000 a 2012. Para la presencia de paramilitares y Bacrim se analizaron dos periodos diferentes: para los paramilitares del 2000 al 2006 y para las Bacrim del 2007 al 2012. Los datos de minería ilegal son producto de una investigación de la Defensoría del Pueblo de hace tres años (2010). Los datos de indígenas y afrocolombianos provienen del censo de 2005 elaborado por el DANE. Los datos sobre el estado de actualización catastral a nivel municipal corresponde a información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

20 Para calcular la cantidad de cultivos ilícitos en un municipio se tomaron los valores de los años 2005 a 2011 y se halló el promedio. La densidad corresponde a la relación de las hectáreas cultivadas con coca por kilómetro cuadrado. Un valor de densidad de cultivo de 12 hectáreas por kilómetro cuadrado significa que en ese territorio el 12% de cada kilómetro cuadrado está dedicado al cultivo de coca.

21 Se tomó como referencia la tasa de desplazados por cada 100.000 habitantes en el periodo 2005 – 2011.

Los resultados encontrados en relación con la dinámica de cultivos de coca y desplazados son bastante contundentes y además revelan dos facetas del conflicto armado colombiano. Por un lado, permiten identificar una de las mayores fuentes económicas de los grupos ilegales y, por otro, reflejan los efectos y la vulnerabilidad que en materia de derechos genera el conflicto. Trágicamente, la justicia local es más débil en aquellos territorios en donde más cultivos de coca existen y donde las tasas de desplazamiento son mayores.

Los cruces arrojaron resultados llamativos. Los municipios con desempeño alto y muy alto en materia de justicia tuvieron una menor presencia de grupos armados en general. En efecto, en los municipios con desempeño muy alto no hubo presencia paramilitar y de Bacrim entre 2000 y 2012, y la presencia de guerrillas fue casi la cuarta parte de la de los municipios del medio y casi la quinta parte de la de los municipios con desempeño bajo y muy bajo. En materia de presencia guerrillera hay una clara relación negativa: a mayor desempeño de la justicia local, menor número de años de presencia guerrillera. En materia de presencia paramilitar y de Bacrim el resultado es distinto, pues aquí los municipios con justicia más débil no son los que tuvieron mayor número de años de presencia. Salvo para los municipios con justicia muy alta, los paramilitares y las Bacrim lograron hacer presencia sin distinciones de capacidad institucional en materia de justicia: su presencia fue relativamente similar en los diferentes tipos de municipios. Esto coincide con otras investigaciones en donde se hacen evidentes las diferencias en las estrategias entre los paramilitares y las guerrillas: en términos generales, mientras que las guerrillas buscan luchar contra el Estado, los paramilitares se apropian o utilizan estratégicamente el Estado (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010; López, 2010; Romero, 2003; 2007). Llama también la atención que la presencia de las Bacrim sea mayor que la registrada para los paramilitares, lo que indicaría que el proceso de desmovilización no logró reducir, sino aumentar, los niveles de presencia de estos grupos en los municipios.

**Tabla 2:** Número de años con presencia de ilegales entre el 2000 y el 2012

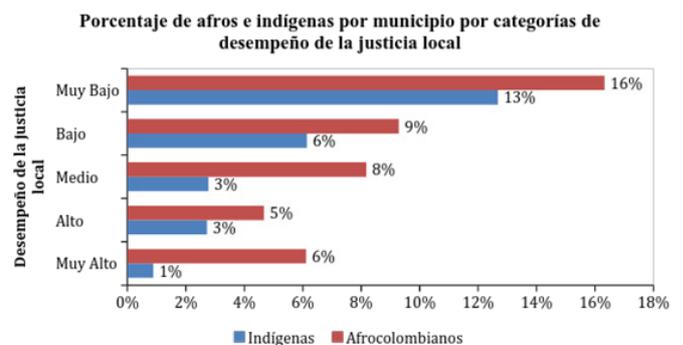
Categoría de justicia	Número de años con presencia 2000-2012		
	Guerrilla	Paramilitares (2000-2006)	Bacrim (2007-2012)
Muy alta	1,3	0	0
Alta	2,9	1,03	1,8
Media	4,2	1,68	2,69
Baja	5,3	1,66	2,3
Muy Baja	5,1	1,4	2,3

Estos dos resultados permiten argumentar que la presencia de la guerrilla está más sesgada hacia aquellos municipios con una justicia más débil, mientras que los paramilitares y las Bacrim tienen una presencia más homogénea en municipios tanto con desempeño judicial alto como bajo. Esto coincide con los resultados mostrados en investigaciones anteriores de Dejusticia (García-Villegas, 2008).

El sesgo que existe en la presencia guerrillera y la relativa homogeneidad en la presencia de paramilitares y Bacrim es una característica que permite abordar los procesos de captura. Las guerrillas se han replegado a la periferia del país, allí donde las instituciones son más débiles, mientras que los paramilitares han logrado permanecer en zonas urbanas importantes en donde han podido instrumentalizar la justicia para lograr sus objetivos militares y económicos.

En materia de composición étnica, específicamente, existen diferencias importantes entre las cinco categorías del índice de justicia local. Los municipios con un muy bajo desempeño en justicia cuentan con una mayor proporción de indígenas y afros. El gráfico 3 muestra que aquellos municipios ubicados en la categoría más baja de justicia tienen en promedio un 16% y 13% de su población afro e indígena, mientras que en las otras categorías de justicia la población no supera el 9% y el 6% de la población, respectivamente.

**Gráfico 3**



Fuente: Dane (2012). Cálculos propios

En síntesis, los municipios con un muy bajo desempeño de justicia cuentan con mayores tasas de desplazados, mayor densidad de hectáreas de coca sembradas y cuentan con mayor cantidad de indígenas y afros al interior de su población. Algo similar ocurre en materia de presencia de la guerrilla, que ha sido menor en municipios con desempeño alto y muy alto en materia de justicia. En la medida en que el bajo nivel de desempeño institucional se expresa de muchas formas diferentes, es de esperar entonces que un bajo desempeño de una institución esté acompañado de niveles similares en otras instituciones.

# Del apartheid institucional al Estado constitucional: la justicia local en el posconflicto

Las instituciones políticas en América Latina poseen una realidad social e institucional que dista mucho del modelo del Estado moderno europeo del cual, en buena medida, fueron herederas. De allí, en parte, deriva la clásica situación de desencuentro entre postulados normativos y realidades sociales que caracteriza la vida institucional colombiana desde tiempos inmemoriales. Dicho en otros términos, la existencia del Estado moderno se predica cuando este cumplen con tres condiciones o características básicas: eficacia, legalidad y legitimidad (Bobbio 2005). El Estado en América Latina tiene deficiencias en cada una de estas tres características, de tal manera que, por ejemplo, la eficacia del Estado no siempre se consigue de forma legítima y, en ocasiones, el Estado legítimo es incapaz de imponerse ante los individuos y los grupos poderosos, legales o ilegales. Estas situaciones son particularmente notorias en ciertos espacios territoriales, generalmente (no exclusivamente) ubicados en la periferia del territorio nacional.

El desencuentro entre la teoría y la práctica, o dicho en otras palabras, entre la imagen del Estado y la realidad del Estado es una dificultad mayores para comprender las instituciones en América Latina (Migdal, 2011; Ferguson y Gupta, 2002). En El derecho al Estado mostramos cómo la constatación de la brecha entre instituciones y realidades es, sin embargo, menos interesante que el análisis de la manera como dicha brecha opera, de sus múltiples conexiones internas, de sus complejidades y, sobre todo, de las funciones políticas y sociales que cumple. Además, a partir de las implicaciones jurídicas de dicho desencuentro propusimos una visión constructivista de las instituciones apartada no solo de las miradas idealistas que reducen dichas instituciones a imágenes o a formas jurídicas, sino también de las visiones materialistas que

reducen el derecho a las fuerzas económicas y a la dominación, desconociendo así la relativa autonomía de las formas y de la racionalidad jurídica (García-Villegas, 2014; Portes & Rodríguez 2011; Portes & Smith, 2010).

Teniendo en cuenta esta visión constructivista, escalonada y pragmática de las instituciones estatales, aquí tratamos de responder la siguiente pregunta: ¿cómo abordar, desde las políticas públicas, el enorme desafío que implica incorporar las zonas des-institucionalizadas al Estado social de derecho?; ¿qué camino tomar para responder a este desafío?<sup>22</sup>

Esta pregunta es aún más relevante en estos tiempos en los que Colombia se enfrenta a un escenario de posconflicto, en el que se abre una oportunidad para adelantar reformas históricas, dado el eventual contenido de los acuerdos. En efecto, los borradores de acuerdo que han sido publicados hasta el momento suponen un gran proyecto de desarrollo social, económico y político de la periferia colombiana. En términos concretos esos acuerdos prevén una gran reforma rural, un aumento de la participación política y una eliminación del narcotráfico. La implementación de esos eventuales acuerdos, sin embargo, supone la existencia instituciones locales con capacidad para adelantar las políticas públicas necesarias para llevar a la práctica los objetivos de los acuerdos. El diseño de esas instituciones y de esas políticas públicas es algo que está por verse y que será objeto de un intenso debate en los años venideros. Con mucha frecuencia la discusión sobre el posconflicto supone que las zonas periféricas o cuentan con la capacidad institucional para implementar estos acuerdos, lo cual no es cierto.

Hasta el momento las discusiones sobre justicia transicional en Colombia se han ocupado principalmente del dilema entre justicia y paz, es decir de cómo resolver la tensión entre la necesidad de que los responsables de crímenes rindan cuentas ante la justicia y la necesidad de hacer concesiones a los actores para que abandonen las armas y hagan parte del juego político. Este debate, aunque fundamental, se ha restringido a una forma limitada de noción de justicia. Entiende la justicia exclusivamente como la persecución de los responsables o la garantía de los derechos de las víctimas, e ignora las necesidades de justicia destinada a resolver los conflictos cotidianos que se presenten en los territorios en transición. Esto es problemático porque deja de lado el objetivo de la paz social, que es un objetivo del posconflicto que está estrechamente relacionados con el éxito de la transición. Para el posconflicto no solo tenemos que pensar en cuál es la justicia que tendremos

---

22 Balakrishnan Rajagopal (2008) ha criticado fuertemente el discurso del "Estado de derecho" como una estrategia para la construcción de instituciones en el posconflicto. En términos generales, sostiene lo siguiente: el discurso del "Estado de derecho" es visto como un discurso técnico, jurídico, apolítico, que termina siendo útil para escapar a la discusión política. Cuando se apela a este discurso muchas veces se esconden contradicciones entre las diferentes agendas de política pública, como las que existen entre el desarrollo y los derechos humanos, o entre la seguridad y los derechos humanos, que no pueden ser resueltas completamente al invocar el "Estado de derecho" como mantra. Por la amplitud, imprecisión e indeterminación de este concepto se le resta atención a la coherencia, efectividad y legitimidad de políticas específicas dirigidas a asegurar la agenda de seguridad, promover el desarrollo y garantizar los derechos humanos. El discurso del "Estado de derecho" suele ocultar los compromisos que deben hacerse entre estas agendas para poder alcanzar estas metas válidas. Creemos que esta crítica es cierta, pero que no necesariamente implica que se deba abandonar el discurso del Estado de derecho sino, precisamente, conceptualizarlo y mostrar las tensiones específicas que se producen en su interior. En sintonía con el primer capítulo, en este aceptamos la invitación de Rajagopal a descomponer aquello que entendemos por Estado de derecho y dar cuenta –si bien no completamente– de las tensiones que se producen entre la eficacia, la legitimidad y la legalidad en el caso colombiano.

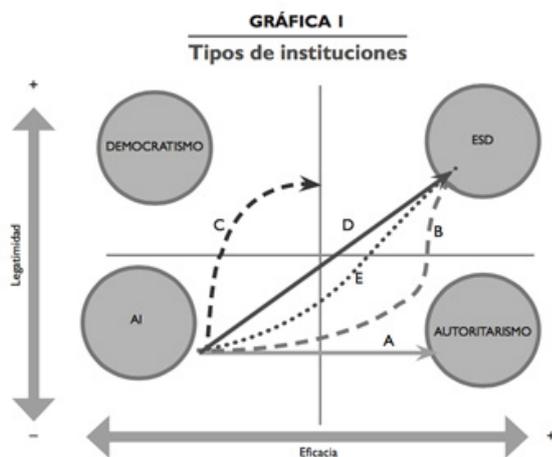
que implementar para los responsables de todos los bandos, sino cuáles son las instituciones que se requieren para pacificar los territorios a través de la resolución (formal y/o informal) de los conflictos sociales.

Para responder a estas preguntas partimos de los tres rasgos del Estado moderno que fueron enunciados al inicio de este libro: la eficacia, la legalidad y la legitimidad. ¿Cuál es el camino, en términos institucionales, que se deber recorrer para llegar a un Estado local eficaz, legítimo y legal? En lo que sigue intentamos responder esta pregunta.

Dado que la legitimidad propia del Estado constitucional se obtiene a través de la legalidad y de la protección de los derechos, aquí proponemos el concepto de “legitimidad”, que involucra y articula ambos propósitos (legalidad y legitimidad). Suponemos entonces que el Estado constitucional o, más precisamente, el Estado social de derecho, persigue dos objetivos fundamentales e interdependientes: 1) la eficacia y 2) la “legitimidad”.<sup>23</sup>

Cada uno de los dos ejes del cuadro siguiente (horizontal y vertical) representa, a manera de un continuum (de menos a más), los dos objetivos mencionados. A partir de estos dos ejes es posible distribuir y contrastar casos posibles y significativos de instituciones estatales. Eso es lo que mostramos en la siguiente gráfica.

## TIPOS DE INSTITUCIONES



La gráfica muestra la existencia de una amplia variedad de casos que van desde la debilidad institucional extrema hasta el autoritarismo estatal extremo, pasando por el Estado social de derecho (ESD), el cual posee una especie de fortaleza contenida. Esta gráfica también ilustra cómo la vulnerabilidad de amplios sectores de

la población se puede originar no solo en el exceso de poder estatal sino también en su déficit; el Estado constitucional es, no sobra repetirlo, un poder eficaz y contenido a la vez.

El caso ideal está representado por el extremo superior derecho, en donde existe un máximo de ambas variables. Allí se encuentra el ESD, con un grado mayor de eficacia y de legitimidad.<sup>24</sup>

En el polo opuesto, es decir, en el extremo inferior izquierdo, encontramos la situación contraria al ESD, es decir, una institucionalidad extremadamente débil y con poca “legitimidad”. Lo que aquí hemos definido como apartheid institucional se sitúa en este punto, el cual representa una situación de vulnerabilidad y de discriminación de la población. Ahora bien, no todo lo que se sitúa en este punto de precariedad extrema puede ser caracterizado como un apartheid institucional y ello debido a que no toda debilidad institucional implica un grado severo de discriminación, como ocurre por ejemplo, en ciertos territorios apartados, habitados por comunidades indígenas, en donde la incapacidad institucional es suplida por una fuerte cohesión comunitaria.

Los dos casos intermedios se explican de la siguiente manera: el primero, en el extremo izquierdo superior, combina un máximo de “legitimidad” con un mínimo de eficacia. Esta situación es más teórica que real, dado que es difícil concebir (salvo quizás en una visión próxima al anarquismo) una sociedad sometida a un Estado nominal (que no tiene poder) y en donde no obstante las cosas se hacen de manera legal y legítima. Por último, en el extremo inferior derecho encontramos la institucionalidad autoritaria, en donde se combina un ejercicio máximo de poder con una “legitimidad” mínima. Este tipo de Estado logra pacificar el territorio e impone un orden, con lo cual se garantizan ciertos derechos, pero ello lo hace sin legitimidad y sin legalidad. Muchos intentos por llevar el Estado a la periferia en Colombia se han reducido a la creación de este tipo de estado.<sup>25</sup>

No sobra agregar que estos son casos extremos y que, como lo muestra la gráfica, es posible imaginar casos intermedios (de hecho, la versión latinoamericana y urbana del ESD, en términos muy generales, se podría ubicar en el cuadrante superior derecho, pero en un punto cercano al centro de la gráfica). También es importante señalar que no siempre es fácil identificar espacialmente cada uno de los casos. Aquí hemos dicho que el apartheid institucional es un fenómeno común sobre todo en la periferia geográfica del país. Sin

<sup>23</sup> Sin embargo no sobra aclarar que, analíticamente, legalidad y legitimidad son cosas distintas. Al respecto ver Bobbio (2005) y Ost y van de Kerchove (2001).

<sup>24</sup> Algunos países escandinavos podrían acercarse a este caso (Munck 2009).

<sup>25</sup> Ver un texto en el que recogemos evaluaciones críticas del Plan Nacional de Consolidación que se adelanta actualmente en Colombia (García Villegas y Espinosa Restrepo 2012).

embargo, no hay que desconocer la existencia de este fenómeno en las ciudades, en los barrios marginados y también en zonas rurales incrustadas en territorios en donde el Estado social de derecho es relativamente fuerte y que podríamos denominar periferias internas.

Adicionalmente, es importante señalar que el apartheid institucional no siempre es aparente y fácil de detectar. Hay casos en los cuales la legalidad, e incluso cierta legitimidad, se obtienen en territorios en donde las instituciones han sido capturadas o cooptadas por los actores armados o ilegales. Este es el caso del Estado mafioso, el cual no solo adopta el ropaje de la legalidad, sino que defiende y opera con el derecho, pero desvirtuando su sentido e instrumentalizando la legalidad a favor de la ilegalidad. Es posible incluso que en estos casos se obtenga el asentimiento de las poblaciones que allí viven. Aquí estamos en presencia de un Estado ajeno al orden constitucional, que no obstante sigue todas sus formas jurídicas y sus rutinas, y que esconde una situación de captura institucional que conlleva una dominación y una opresión quizás peores que la del mismo Estado autoritario.

Volvamos entonces a la pregunta con la que iniciamos este apartado final. ¿Cómo pasar del Estado de apartheid institucional al ESD?

Al respecto hemos identificado cinco caminos, cada uno de ellos representado por una línea que une la situación de extrema debilidad institucional con la del ESD. El primero de ellos, el camino A (línea gris y continua), es el defendido por los regímenes militares en Colombia y América Latina y concibe el desafío constitucional como una tarea que empieza y termina por la pacificación del territorio, como imposición del orden, sin “legitimidad”. Este camino no solo es inaceptable desde el punto de vista ético y de los derechos (al sacrificar los derechos de una parte de la población para mejorar la condición del resto de la sociedad), sino también desde el punto de vista empírico. La experiencia muestra que no hay ninguna garantía de que esta vía tenga éxito. Tal vez es lo contrario, la imposición de la fuerza sin derechos humanos, sin democracia y sin control parece, al menos en América Latina, reproducir la violencia y la debilidad institucional más que otra cosa.

El segundo camino, el B (en gris segmentado), se propone alcanzar ambos objetivos del ESD pero a partir de una lógica secuencial, en donde lo primero es la eficacia. Este camino considera que lo primero que hay que hacer es pacificar el territorio (expulsar o doblegar a los enemigos) y luego, solo luego, cuando este objetivo se haya logrado, preocuparse por la legalidad y la legitimidad del Estado. El Plan Nacional de Consolidación Territorial, adoptado por el Gobierno nacional, parece haber adoptado este modelo (García

Villegas y Espinosa Restrepo, 2012; Palou, 2011). Una vez se haya alcanzado la pacificación del territorio se produce una etapa de transición del gobierno militar al civil en el que prevalece la protección al ciudadano para luego, finalmente, cuando se haya consolidado la protección al ciudadano, pasar al tercer escalón de estabilización en el que se consolida el desarrollo económico, social e institucional.

Aunque la vía B resulta atractiva desde un punto de vista militar y de la consecución del orden, ha demostrado ser inconducente y, peor aún, contraproducente para la creación de un ESD pues en muchas ocasiones esa primera etapa de predominio militar se traduce en graves violaciones de derechos humanos.

El tercer camino, es decir el C, se origina en una lógica contraria a las dos anteriores. En lugar de priorizar la eficacia enfatiza la “legitimidad”. Su idea consiste en introducir reformas institucionales dotadas de una evidente legitimidad, en entornos sociales de crisis institucional, con la esperanza de que el apoyo popular resultante de tales reformas y su legitimidad intrínseca sirvan para fortalecer las instituciones estatales. Esta perspectiva inspiró algunos de los diseños consagrados en la Constitución de 1991, en particular aquellos relacionados con la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana (Gutiérrez 2010b; Sánchez & Chacón 2006). Este camino es una especie de “democratismo” según el cual bastan las rutinas democráticas para conseguir un Estado social de derecho. Se suponía entonces que la legitimidad democrática podía remediar, con el paso del tiempo y con la ayuda de la movilización popular, las carencias de la capacidad institucional. Sin embargo, luego de más de veinte años de implementación de la Constitución hoy son evidentes los límites e incluso los peligros de esta vía. No solo es muy probable que la “legitimidad” no jalone la eficacia en estas zonas sino que, peor aún, las nuevas instituciones democráticas sean capturadas y corrompidas por organizaciones delincuenciales (García Villegas & Revelo Rebolledo 2010; Gutiérrez, 1996, 2010b; López, 2010). Aquí vale la célebre afirmación de Albert Hirschman (1977) según la cual “not all good things come together”.

El cuarto camino, el D (ver línea continua), supone que es posible construir simultáneamente los tres pisos del edificio del ESD, lo cual es, como lo hemos dicho en repetidas ocasiones, el camino adecuado desde el punto de vista de la axiología constitucional (García Villegas y Uprimny, 1999). En la práctica, sin embargo, las cosas son más difíciles. Este camino es factible en aquellos territorios en los cuales el Estado es más nominal que efectivo y en donde, al llegar, no tiene la competencia de otro actor armado. ¿Pero qué ocurre cuando el Estado se encuentra con un territorio

ocupado por un actor armado que impone su ley a los habitantes? En estos casos la primera tarea estatal consiste en el control militar y el monopolio de la fuerza en la zona. Así lo recomienda ampliamente la literatura internacional: en la construcción del Estado se tiene que construir seguridad pero con legalidad (Fukuyama, 2004; Jensen, 2008; Ottaway, 2002; Rubi, n 2008). Abrir mecanismos de participación política ampliada sin que se haya consolidado un mínimo de eficacia se ha traducido en un aumento y en la reproducción de la violencia. La literatura, sin embargo, se queda corta en indicar cómo se debe lograr esa combinación ideal de seguridad y legalidad. ¿Cómo lograr que ese mínimo de seguridad se logre dentro del marco constitucional?

Quizás la respuesta a esta pregunta sea un quinto camino, que aquí denominamos E, el cual reconoce la necesidad práctica de una cierta secuencialidad entre los dos objetivos perseguidos (eficacia y legalidad/ legitimidad), pero condiciona tal hecho a la presencia efectiva del sistema judicial en esa transición. Nuestra preferencia por esta vía explica la importancia que le hemos dado en este libro al tema de la justicia.

Hemos dicho más atrás que en Colombia estamos obligados a conseguir los tres rasgos del ESD al mismo tiempo. Este es un ideal normativo que debe ser mantenido. No obstante, en la práctica, la concomitancia plena es, con mucha frecuencia, un propósito difícil de lograr. Ello se debe a que existe una cierta condicionalidad entre estos factores.<sup>26</sup> El camino E intenta responder a esta dificultad. Exige que la acción militar destinada a la reducción de los actores armados del territorio esté acompañada por un control judicial fuerte, encaminado a la protección de los derechos fundamentales de quienes habitan el territorio en donde tienen lugar las operaciones militares. Algunos aspectos del objetivo restante (“legitimidad”), como por ejemplo, la participación ciudadana ampliada, la inversión social o el ejercicio de la democracia representativa, podrían diferirse temporalmente pero siempre bajo la vigilancia y el control del sistema judicial. En este sentido, el camino E es una especie de estado de excepción delimitado de manera espacial y, también, por supuesto, delimitado en el tiempo.

En la literatura sobre construcción de Estado en contextos de transición se suele presentar la formación del Estado como un proceso en el cual el objetivo que consiste en lograr un estado eficaz que se imponga sobre los actores poderosos que cuestionan su poder, por lo general choca con el objetivo que consiste en

lograr una institucionalidad dotada de legitimidad y legalidad. El Plan Nacional de Consolidación, ideado hace algunos años en Colombia con la idea de llevar el Estado a territorios periféricos afectados por el conflicto armado, parece obedecer a este supuesto (García Villegas & Espinosa Restrepo, 2012; Palou, 2011). Sin embargo, el choque entre estos dos objetivos no es inevitable. Nuestra hipótesis es que el fortalecimiento de la justicia local puede servir de puente para el logro concomitante de ambos propósitos.

Esto se debe a que la justicia tiene la capacidad para “domesticar” el ejercicio de la fuerza que es necesario en un momento en el cual el Estado debe imponerse sobre los actores armados que operan en un territorio y, en ese proceso de domesticación de la fuerza, le da legitimidad al imperium estatal. Es muy difícil que en este primer momento todas las expresiones del Estado social de derecho puedan hacer presencia. La defensa de los derechos sociales o la democracia participativa, por ejemplo, requieren de un grado de desarrollo institucional que en estos momentos iniciales no es posible alcanzar. Sin embargo, nada impide que la justicia acompañe esta primera intervención estatal. Esto no solo es posible sino que limita el ejercicio de la fuerza y somete el poder coercitivo del Estado a la constitución y a la ley.

La justicia tiene vínculos fuertes con los dos polos de la tensión que venimos analizando, es decir con la eficacia y la legitimidad. Por un lado, modera la fuerza de la eficacia haciendo que la necesidad que tiene el Estado de imponerse a sus enemigos se someta a los requerimientos legales. Por otro lado, al evitar que se violen los derechos humanos a través del abuso de la fuerza, la justicia tiene un efecto legitimador sobre la acción del estado. Este efecto no solo proviene de la legalidad que impone la justicia sino también del carácter democrático que poseen los jueces y que proviene del hecho de que son los defensores de la constitución y de las leyes, que son parámetros normativos esencialmente democráticos.

Adicionalmente, el juez no solo aporta legitimidad al proceso de construcción del estado local sino que aporta eficacia en cuanto contribuye a superar la conflictividad social. En un momento en el que se quiere superar un conflicto, la intervención del Estado también debe apuntar a pacificar las relaciones sociales. En ese sentido, un sistema de justicia que logra resolver conflictos cotidianos (como problemas de linderos, o reclamaciones de propiedad, etc.) también ayuda

<sup>26</sup> Puede haber un Estado eficaz (aquí adoptamos un concepto mínimo, casi hobbesiano, de eficacia y, en consecuencia, no nos referimos a eficacia de tipo administrativo o gubernamental) que no sea legítimo, ni legal, y puede incluso haber un Estado legal con deficiencias en términos de legitimidad, pero no es posible encontrar una situación en la cual exista democracia y legalidad sin Estado eficaz. Puede haber, eso sí, carencia de todos los elementos: en territorios dominados por actores armados que desafían al Estado no es posible hablar de democratización o de protección de derechos. Alguien podría afirmar que los actores armados, cuando imponen el orden y la seguridad, están garantizando derechos; sin embargo, nosotros descartamos esa posibilidad y sostenemos que no se puede garantizar un derecho por medios ilegales.

a construir el tejido social que se requiere para que el Estado opere normalmente. En ese sentido, en un momento de posconflicto, uno de los primeros pasos debe ser el de establecer mecanismos exitosos para resolver conflictos.

Para terminar quisiéramos señalar, de manera tentativa pues este es un tema que requiere de mayor investigación y reflexión, que la justicia local en el posconflicto requiere al menos de cuatro condiciones para lograr los objetivos que se propone.

En primer lugar, las políticas públicas de justicia deben adoptar un enfoque territorial. Colombia es un país social, cultural y geográficamente complejo, que requiere de políticas sectoriales. Las políticas públicas de justicia deben tener en cuenta las demandas de justicia, las capacidades institucionales, las tradiciones culturales, los legados del conflicto, incluso al espacio geográfico. Esto implica que se deben hacer estudios regionales en los que se identifique la demanda de justicia (conflictos más frecuentes, motivaciones para acudir a diferentes instancias, etc.) y, dependiendo de esas necesidades y esas limitaciones contextuales (institucionales, culturales, económicas, etc.), se adopten políticas específicas que respondan a esa demanda. El enfoque “one size fits all” debe ser reemplazado por un enfoque de múltiples “tamaños” y “modelos” que estén en sintonía con la diversidad regional en Colombia. En ese sentido el camino E que aquí proponemos no es un camino inmóvil. Al combinar eficacia con legatimidad en algunos casos el camino puede estar más cerca del eje de eficacia mientras que en otros casos puede estar más cerca del eje de legatimidad.

En segundo lugar, una justicia con enfoque territorial requiere modificaciones en el centro de la administración de justicia, es decir en el Estado central, en Bogotá. La justicia en Colombia es demasiado endogámica, carece de competencias técnicas y es poco responsable ante la sociedad (accountability). El Consejo de la judicatura debería tener una composición más plural, abierta y gerencial, de tal manera que sea más democrática, más responsable ante el país y por todo eso más legítima ante los ojos de la ciudadanía.<sup>27</sup> Además, la evaluación y el diseño de las políticas deben tener fundamentos técnicos en información cuantitativa y cualitativa.

En tercer lugar, hay que fortalecer a los jueces que trabajan en la periferia. Tradicionalmente la administración de justicia ha enviado a los territorios periféricos, y en particular a aquellos en donde existe conflicto armado, a los jueces más jóvenes, con menos conocimiento y experiencia. Debería ocurrir lo contrario, es justamente en estos sitios en donde se necesita jueces más capacitados en lidiar con problemas difíciles. Además de la creación de nuevas oficinas y cargos, es necesario crear un sistema de incentivos que estimule a personas idóneas a trabajar en estos territorios. Adicionalmente el sistema de justicia debe contar también con gerentes, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, quienes son esenciales a la hora de identificar y atender conflictos de manera eficaz y eficiente.

En cuarto lugar, es necesario entender “sistema de justicia” de manera amplia. Esto no es sino un corolario de los puntos anteriores. Hay que fortalecer la capacidad institucional del sistema (condiciones 2 y 3) pero hay que hacerlo con un enfoque territorial (condición 1). Eso implica que es posible pensar en instituciones de justicia local que no se ajusten exactamente a las instituciones de justicia que operan en las capitales del país. En ese sentido, el debate entre justicia formal y justicia informal debería ser superado, y se debería pensar como una colaboración armónica entre las dos. El sistema de justicia debe permitir que estándares de justicia y procedimientos locales informales (a cargo de líderes locales o conciliadores en equidad) que son tanto democráticos como eficaces a la hora de resolver conflictos sigan operando sin problema. En estos casos, la tarea consistirá en articular esos estándares y procedimientos con las otras entidades del Estado.<sup>28</sup>

Creemos que un sistema de justicia que adopte estos cuatro principios puede ser útil a la hora de servir como bisagra entre dos objetivos que en contextos de conflicto pueden ser contrarios: construir paz y construir estado. El reto consiste, entonces, en pensar en políticas públicas innovadoras que aterricen estos cuatro principios. Eso, sin embargo, creemos que es posible, siempre y cuando se adopte una visión constructivista del problema y se encuentre un justo medio entre bendecir toda realidad (y decir que el derecho tiene que acomodarse a la realidad) e imponer sin reservas una visión ideal de la justicia.

---

<sup>27</sup> En la actualidad se debate una reforma constitucional en el Congreso de Colombia en la que se plantea la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y su reemplazo por una Sala de Gobierno y una Junta Administrativa de Dirección Judicial. Sin embargo, es poco probable que un proyecto semejante, si resulta aprobado, resuelva los problemas de endogamia, incapacidad técnica y falta de accountability que tiene en la actualidad.

<sup>28</sup> Un informe reciente indica que las Farc han comenzado a ceder su sistema de administración de justicia guerrillera a las juntas de acción comunal (JAC) de las zonas en las que tienen influencia (2015). Sería un error que, de entrada, el Estado llegara a imponerse sobre este sistema de justicia de las JAC, sin antes evaluar sus fortalezas y debilidades y pensar en formas de articularlo con los procedimientos de justicia más formales.

# Referencias

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Arendt, H. (1982). *Los orígenes del totalitarismo. Parte II: Imperialismo*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, N. (2005). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Defensoría del Pueblo (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, <<http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>>.
- Fergusson, L., Vargas, J. F. & Vela, M. (2013). *Sunlight Disinfects? Free Media in Weak Democracies*. Bogotá: Uniandes.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2015). *Lo que hemos ganado*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Garay, L. J., De León, I. & Salcedo, E. (2010). *Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Guatemala, México y Colombia. Análisis conceptual de las memorias de la Primera Discusión Internacional sobre Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado*. Bogotá: Grupo Método.
- García-Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre - Dejusticia.
- García-Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Random House.
- García Villegas, M. & Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Espinosa, J. R. & Jiménez, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. & Espinosa Restrepo, J. R. (2012). *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J., & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- García Villegas, M. & Revelo Rebolledo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. & Uprimny, R. (1999). *El nudo gordiano de la justicia y de la guerra en Colombia*. In A. Camacho & F. L. Buitrago (Eds.), *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: IEPRI, CEREC, FESCOL.
- González, F., Bolívar, I. & Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- Gutiérrez, F. (1996). *Dilemas y paradojas de la transición participativa*. *Análisis Político*, 29.
- Gutiérrez, F. (2010a). *Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia*. In *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, F. (2010b). *Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia*. In *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hellman, J., Jones, G. & Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition* by Joel Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann. Washington D.C.: The World Bank, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=240555](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555)>.
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad. Respuesta al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: FCE.
- Jensen, E. G. (2008). *Justice and the Rule of Law*. In *Building States to Build Peace* (pp. 119–142). Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

López, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE.

Migdal, J. S. (2011). *El Estado en la sociedad. Una nueva definición del Estado. (Para superar el estrecho mundo del rigor)*. In *Estados Fuertes, Estados débiles*. México: FCE.

Munck, G. (2009). *Mesuring Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ost, F. & Van de Kerchove, M. (2001). *Elementos para una teoría crítica del derecho (Universidad Nacional-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales)*. Bogotá.

Ottaway, M. (2002). *Nation Building*. *Foreign Policy*, 132(September-October), 16–24.

Palou, J. C. (2011, June). *Balance de la Política de Consolidación a partir del estudio de 4 regiones intervenidas*. Presented at the *La Política de Consolidación Territorial del Estado Colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*, Bogotá.

Portes, A. & Rodríguez, C. A. (2011). *Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología de estudio*. In A. Portes & Rodríguez (Eds.), *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Portes, A. & Smith, L. (2010). *Institutions and National Development in Latin America: A comparative Study*. *Socio-Economic Review*, 1, 1–37.

Rajagopal, B. (2008). *Invoking the Rule of Law in Post-Conflict Rebuilding: A Critical Examination*. *William & Mary Law Review*, 49, 1347–1376.

Restrepo, J., Spagat, M. & Vargas, J. F. (2006). *The Severity of the Colombian Conflict: Cross-Country Datasets versus New Micro-Data*. *Journal of Peace Research*, 43(1), 99–115.

Ricaurte Villota, A. I. (2012). *Comportamiento del homicidio. Colombia, 2011*. *Forensis*, 13(1), 66–100.

Rodríguez, C. & Portes, A. (2012). *Las instituciones en Colombia; un análisis sociológico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982 - 2003*. Bogotá: IEPRI.

Romero, M. (Ed.) (2007). *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Cerec - Corporación Nuevo Arco Iris.

Rubin, B. R. (2008). *The Politics of Security in Postconflict Statebuilding*. In C. T. Call & V. Wyeth (Eds.), *Building States to Build Peace* (pp. 25–48). Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

Sánchez, F. & Chacón, M. (2006). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. In *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma - IEPRI.

Uprimny, R., Rodríguez, C. A. & García Villegas, M. (2006). *Las cifras de la justicia*. In *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Artículo de investigación

# 3. La seguridad rural en Colombia: Una oportunidad para la consolidación del Estado

Patricia Bulla

Fundación Ideas para Paz

Sergio Guarín

Fundación Ideas para Paz

## Seguridad Rural para los ciudadanos

El servicio de seguridad ciudadana que brinda el Estado en Colombia es desigual. Se concentra principalmente en las grandes ciudades y en las cabeceras municipales, y está ausente en vastas extensiones de la geografía nacional. En estas regiones resulta doloroso evidenciar la incapacidad estatal para hacer cumplir la ley, para tramitar los conflictos de la ciudadanía y para proteger y promover un orden social basado en pautas de convivencia pacífica.

Identificar con precisión las causas de esta incapacidad resulta una tarea compleja, en parte debido a la heterogeneidad de las experiencias territoriales en Colombia. Mientras existen zonas en las que la falta de seguridad ciudadana se explica por la ausencia histórica de autoridades civiles y militares, hay otras en las que ha existido una disputa permanente entre el Estado colombiano y actores al margen de la ley. Es bien conocido que entre estos actores existen grupos armados ilegales que, por medio de la fuerza, han logrado ejercer control e imponer un orden social propio en ciertas zonas del país (Vásquez et al, 2011). Este es el caso, por ejemplo, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), desmovilizadas en 2003.<sup>1</sup>

Como quiera que sea, es innegable que el Estado colombiano afronta una seria dificultad para ejercer un control territorial efectivo y el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad del territorio nacional.

En materia de seguridad, el Estado ha puesto un énfasis especial en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (seguridad nacional) en escenarios rurales. Por ese motivo, en estos contextos la seguridad se asimila con el control militar y, por el contrario, la atención de las problemáticas de seguridad y convivencia que afronta la ciudadanía en su vida cotidiana no recibe la misma atención por parte de las autoridades. Adicionalmente, las instituciones responsables de garantizar condiciones de convivencia y seguridad tienen baja capacidad operativa e insuficiente cobertura.

Las instituciones necesitan generar procesos y mecanismos que les permitan responder a los retos de convivencia y seguridad, así como adecuarse a las necesidades, intereses y expectativas de la población. Las comunidades, por su parte, han estado marginadas de los servicios y/o han construido relaciones disfuncionales y de desconfianza con el Estado. Por consiguiente, éstas requieren apoyo para adaptarse a un nuevo orden social, el cual implica

<sup>1</sup> En relación con el control territorial de las FARC, ver, por ejemplo, la siguiente columna de León Valencia: <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-el-manual-de-convivencia-de-las-farc/377306-3>

deberes y obligaciones que en ocasiones limitan, imponen disciplina y requieren el ajuste de valores y prácticas arraigadas.

Los autores de este texto tenemos la convicción de que el tránsito de la seguridad nacional hacia la seguridad ciudadana en las zonas rurales, requiere diseñar estrategias de seguridad con enfoque territorial. Con el propósito de ampliar esta tesis y sus alcances, a continuación se proponen algunos insumos fundamentados en el trabajo de campo realizado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y se invita a considerar diferentes opciones de ajuste institucional, construcción de legitimidad y fortalecimiento de capacidades locales.

# El Territorio, la Población y la Seguridad

El enfoque territorial de las políticas públicas parte de una noción tan poderosa como sencilla: el éxito de las intervenciones del Estado depende de la adecuación existente entre el diseño de la estrategia a implementar y las características propias del contexto en el que se llevará a cabo la intervención. Dicho de manera más sencilla: no existe ninguna receta que pueda aplicarse con resultados iguales en ámbitos con realidades diferentes.

Partiendo de esta noción, que es absolutamente intuitiva, resulta fundamental plantear los desafíos que implica el diseño de políticas públicas de seguridad para contextos con una enorme diversidad en términos culturales, demográficos, geográficos, topográficos, de recursos naturales y de infraestructura, como lo son los escenarios de la ruralidad colombiana. Sólo teniendo una comprensión adecuada de las características del contexto y de los desafíos de seguridad podrán determinarse los recursos humanos, financieros, técnicos, logísticos y de infraestructura que el Estado requiere para ejercer control y prestar un servicio efectivo.

A continuación se examinan cuatro factores esenciales en este abordaje.

## Zonas de difícil acceso y/o distantes

Como en muchos otros países, la geografía colombiana cuenta con territorios remotos, alejados y de difícil acceso. De manera general está compuesta por cinco zonas (pacífica, andina, caribe, valle y amazonía) y se caracteriza en términos físicos por tres cordilleras que atraviesan el país de sur a norte. Estas cordilleras están separadas por valles profundos con condiciones climáticas variadas. Así mismo, el territorio cuenta con bosques maduros de alta pluviosidad, planicies costeras de clima caliente y grandes extensiones de bosque húmedo tropical (Galeano, 1992).

La población que habita zonas de difícil acceso está aislada de los servicios del Estado (seguridad, salud, educación) y no encuentra incentivos para acercarse a los lugares en los cuales están concentrados debido a los costos, el esfuerzo que implica y la baja certeza sobre el resultado. Ello brinda oportunidades para que grupos armados y organizaciones criminales coopten la comunidad, impongan servicios coercitivos y regulen la actividad económica de manera funcional a sus intereses criminales.<sup>2</sup>

Estas zonas exigen del Estado una respuesta que facilite el acceso de la comunidad a sus servicios, así como un despliegue flexible según las particularidades territoriales. Con ello no se sugiere que el Estado instale dependencias permanentes en todos los asentamientos poblacionales, sino que genere procedimientos, mecanismos y herramientas adaptables para regular el orden social y estimular el apego a la legalidad.

Para comprender estas dificultades y la falta de incentivos de acceso al Estado utilizaremos como ejemplo el servicio de justicia en el departamento de Nariño. La oferta de justicia del Estado a nivel nacional se divide en 33 distritos judiciales, los cuales a su vez se dividen en 202 circuitos judiciales encargados de atender la totalidad de los municipios del país. El circuito judicial de Tumaco, perteneciente al distrito judicial de Pasto (Nariño), está a cargo de siete municipios: El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera, Santa Bárbara y San Andrés de Tumaco. En su conjunto, estos municipios representan el 11 por ciento de los municipios del departamento (64 municipios), ocupan el 32 por ciento del territorio departamental (10.578 kilómetros

---

<sup>2</sup> Hay zonas de fácil acceso en las que los grupos armados debilitaron la presencia institucional hasta expulsarla y sustituirla. No obstante, zonas remotas es una variable que requiere atención.

cuadrados de 33.268 kilómetros cuadrados)<sup>3</sup> y en ellos habita el 19 por ciento de la población nariñense (319.084 de 1.722.999).<sup>4</sup>

Las instalaciones físicas del circuito judicial están ubicadas en la cabecera municipal de Tumaco, esto quiere decir, que en los municipios restantes la rama judicial no hace presencia física permanente. Mientras Tumaco se encuentra conectado con la capital del departamento por una carretera pavimentada de 300 kilómetros, los otros seis municipios del circuito judicial no cuentan con infraestructura vial, por lo que se conectan con el resto del país por vía fluvial y marítima. Los trayectos entre Tumaco y los otros municipios del circuito implican desplazamientos de entre 30 minutos y cinco horas, con costos que oscilan entre US\$8 y US\$40.

## Conectividad entre municipios del Circuito Judicial de Tumaco

En un escenario como este son evidentes las dificultades de movilidad a las que se enfrentan los ciudadanos. Para acceder a los servicios de la rama judicial la ciudadanía debe desplazarse a la cabecera municipal de Tumaco incurriendo en costos que en algunos casos no puede o no le interesa asumir.

Es difícil establecer una relación de causalidad entre la actividad de los grupos armados ilegales y la precariedad institucional de los municipios del pacífico nariñense. Sin embargo, resulta evidente que la combinación entre la insuficiencia institucional, las dificultades de movilidad y acceso en el territorio y la población dispersa, resultan funcionales a las actividades e intereses de los grupos criminales.

Tumaco, al igual que otros municipios de Nariño y del país, se encuentra sumido en la violencia producto del conflicto armado interno. En este territorio, las Farc compiten con el Estado colombiano para imponer su orden social. Los servicios de las entidades públicas están restringidos a las cabeceras debido a los riesgos que implica para los funcionarios el desplazamiento por las zonas rurales. La Fuerza Pública se enfoca en desmantelar y contrarrestar los grupos armados y las organizaciones criminales que delinquen en la zona. Los ciudadanos ubicados por fuera de las cabeceras, viven bajo las normas impuestas por las Farc, entre ellas un toque de queda para transitar por los ríos del municipio.<sup>5</sup>

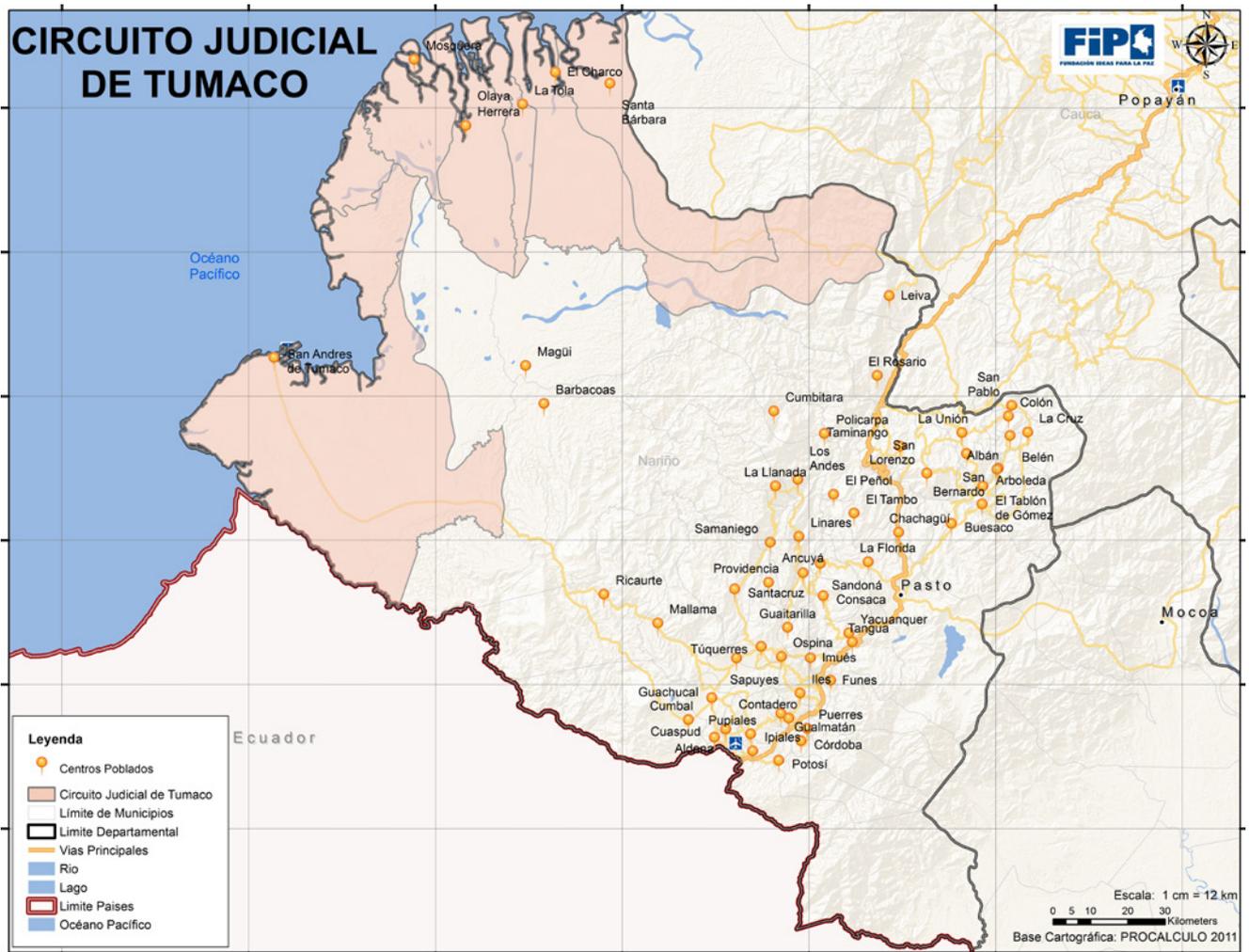
Trayecto desde Tumaco hasta	Descripción	Tiempo de desplazamiento	Costo por trayecto (US\$)
El Charco	Vía marítima	3 horas	\$ 40
Francisco Pizarro	Vía marítima	30 minutos	\$ 8
Mosquera	Vía marítima	5 horas	\$ 40
Olaya Herrera	Vía marítima	2,5 horas	\$ 25
Pasto	Vía terrestre	6 horas	\$ 10

Fuente: MSD (2011, pág. 107), ajustes de los autores.

<sup>3</sup> Según registros del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<sup>4</sup> Proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

<sup>5</sup> Entrevistas de la FIP con autoridades locales y representantes de la comunidad en Tumaco, octubre de 2014.



En conclusión, en municipios como Tumaco coinciden las distancias entre centros poblados, la topografía del terreno, la carencia de vías, el control territorial por parte de grupos armados ilegales, la limitada cobertura de los servicios del Estado y la falta de incentivos para usarlos. Esta fórmula, presente en diversos municipios del país, abre las puertas para que se imponga una institucionalidad paralela.

## Economías ilegales

La disponibilidad de recursos naturales en un ambiente de informalidad y falta de control por parte de las autoridades, aumenta el riesgo de actividades extractivas sin el cumplimiento de los requisitos legales. Los recursos naturales como fuente de riqueza, además, incentivan procesos migratorios que generan centros poblados vulnerables a altos niveles de conflictividad.

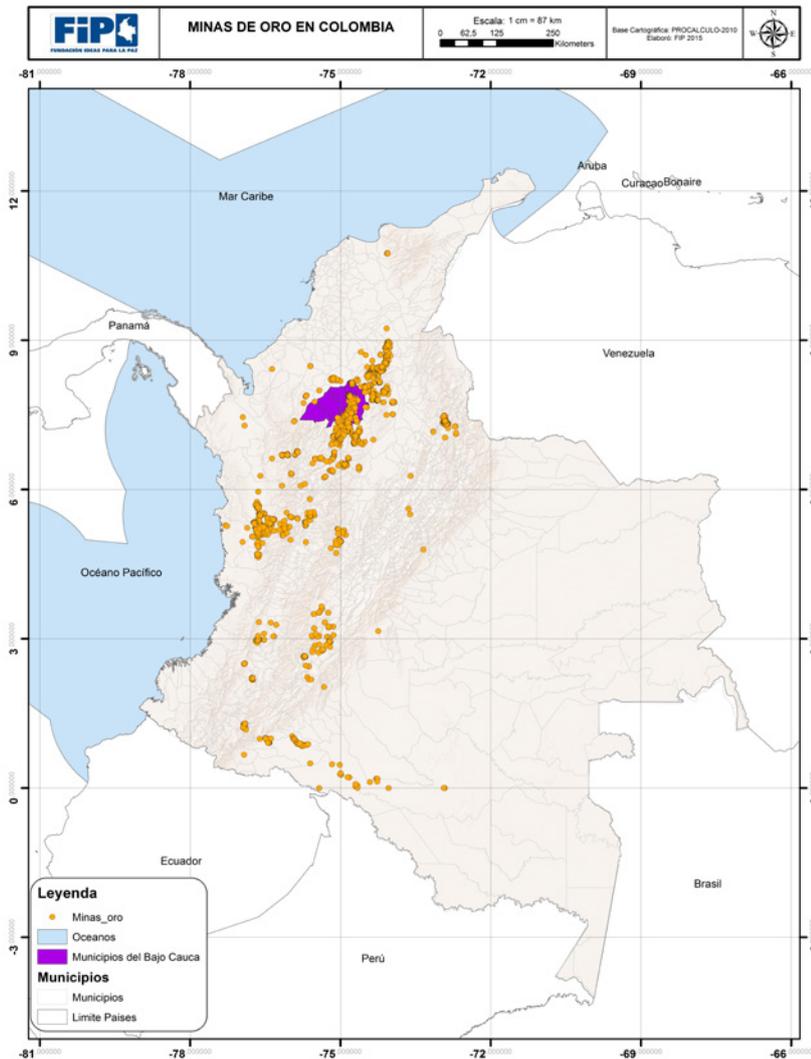
Como lo propone Giraldo, la explotación y comercio de los recursos naturales puede darse de tres maneras:

Formal cuando el producto y el proceso de producción cumplen con el marco regulatorio.

Informal, cuando el producto es lícito o ilícito y ligado a la subsistencia del actor. Además su comercio es tolerado aunque no cumpla con el marco regulatorio.

Illegal, cuando el producto y el comercio están por fuera del marco regulatorio.

La economía criminal se presenta cuando tanto el producto como el proceso de producción son ilícitos y un grupo armado al margen de la ley regula esta actividad mediante la amenaza o el uso de la violencia (Giraldo et al, 2010).



El poblamiento del Bajo Cauca antioqueño se dio principalmente por causa de la actividad minera de la zona. Al igual que como ha ocurrido con los habitantes de la región, los grupos armados y las organizaciones criminales llegaron y/o adaptaron su accionar en la zona atraídos en parte por su riqueza en recursos naturales, es decir, en fuentes de financiación y lucro. En un estudio de la Universidad EAFIT y Proantioquia se estima que los grupos armados ilegales hoy reciben mensualmente entre US\$268.000 y US\$ 1.400.000 por cuenta de la extorsión a las actividades mineras en Antioquia (citado por FIP, USAID & OIM, 2014, pág. 8).

Las Farc llegan a esta región como parte de su proyecto de expansión y, según reporta Insight Crime, el Bloque Iván Ríos se financia hoy del narcotráfico, la extorsión y la minería de oro. En particular, este bloque cobra un “impuesto” por el uso de maquinaria pesada de excavación y extracción de oro, obteniendo ingresos de más de US\$3 millones al mes (McDermott, 2013).

Tal es el caso de la inserción del crimen organizado en las actividades mineras. Una investigación realizada por German Jiménez Morales identifica cinco formas en las que el crimen organizado se ha involucrado en la minería en Colombia: explotación legal y directa de minas mediante contratos de concesión; contratos de asociación con empresas privadas; expropiación violenta y explotación directa de las minas; contrabando de oro de Panamá como mercancía política para cobro de regalías por parte de los alcaldes; y extorsión a la minería ilegal (Giraldo et al, 2010, pág. 18).

Según información del Ministerio de Minas y Energía (2014), en los últimos 10 años el departamento de Antioquia ha producido como mínimo la tercera parte del oro del país. En el 2013 produjo el 47 por ciento del oro a nivel nacional (24.456,88 kilogramos de un total de 55.745 kilogramos). La región aurífera por excelencia de este departamento es el Bajo Cauca que comprende los municipios de Caucasia, Cáceres, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza.

Las bandas criminales, surgidas después de la desmovilización de los paramilitares, disputan el control de sus zonas de influencia. En el Bajo Cauca antioqueño Los Paisas, Los Rastrojos y Los Urabeños hacen presencia y financian su disputa territorial por medio de la extorsión a las actividades mineras.

## Corredores comerciales privilegiados

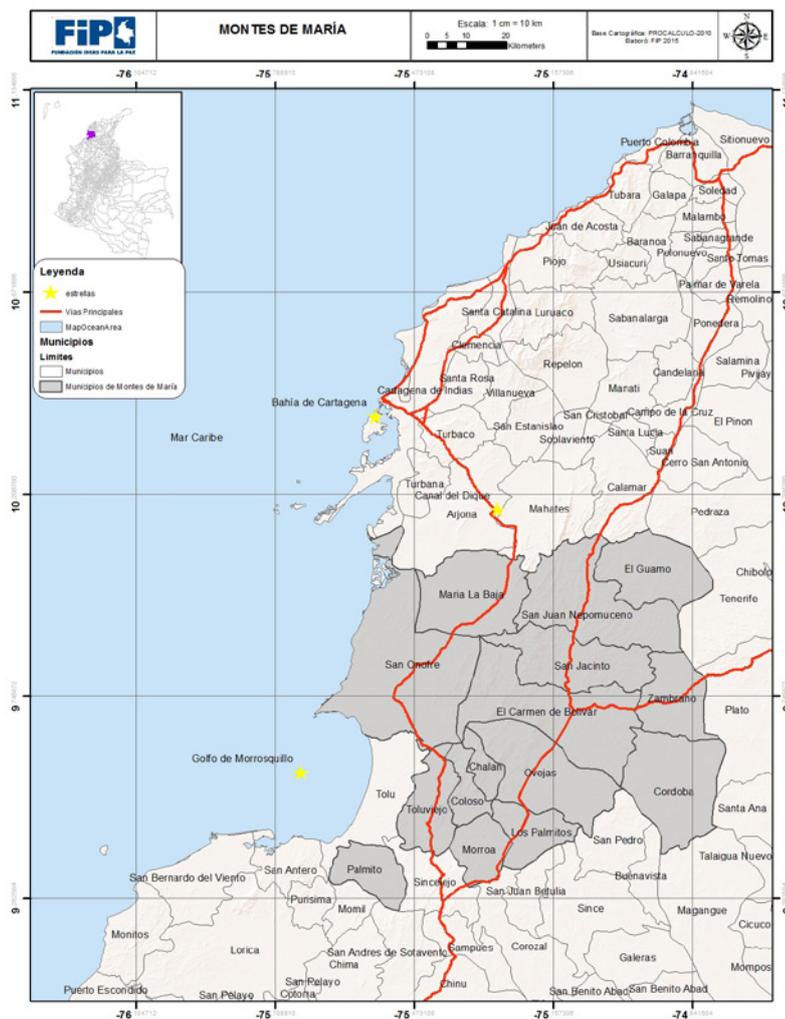
Las posiciones geográficas con valor estratégico para las actividades comerciales tienden a atraer actividades criminales. Este es el caso de las zonas de frontera y de los corredores viales o naturales. Para Daniel Pécaut, los grupos armados y las organizaciones criminales tienen diferentes intereses y formas de controlar territorios. Entre ellas el control estratégico entendido como el aprovechamiento de las ventajas que una zona ofrece para la conducción de la guerra, derivadas de su posición geográfica y de los recursos económicos que ofrece (Pécaut, 2002, pág. 27).

Los Montes de María, ubicados en el noroccidente del país, han estado en disputa entre el Estado, los grupos armados y las bandas criminales por su posición geográfica privilegiada. Esta región, compuesta por 15 municipios<sup>6</sup> de los departamentos de Bolívar y Sucre, tiene acceso a tres puntos de comercialización de droga: el Golfo de Morrosquillo, la Bahía de Cartagena y el Canal del Dique (PNUD, 2010; ILSA, 2012). Cuenta además con las troncales de Occidente y del Caribe, vías principales que conectan al interior del país con la costa atlántica.

Los grupos insurgentes de izquierda llegan a la zona en los 80 después del fracaso de una reforma agraria que generó un ambiente de frustración en la población.<sup>7</sup> En la década de los 90, los vacíos de poder que resultaron de la desmovilización de algunos grupos insurgentes abrieron las puertas para el ingreso de las Farc. Por la misma época

emergieron los paramilitares cuyos enfrentamientos con la organización guerrillera por el control territorial sumieron a la región en un espiral de violencia.

Farc y paramilitares financiaron sus actividades, en parte, gracias a las facilidades de comercialización que prestan los Montes de María para el negocio del narcotráfico. Como resultado de lo anterior, la región se configuró como un atractivo estratégico para el tráfico de estupefacientes. De ahí que en la actualidad, pese a las estrategias contrainsurgentes implementadas en la región, las bandas criminales que protagonizaron el ejercicio de la violencia tras la desmovilización de los paramilitares disputan el control de los corredores de narcotráfico de la región. Según el IX informe sobre grupos narcoparamilitares de Indepaz, entre 2007 y 2013, en los Montes de María se evidenció la presencia continua de bandas criminales dedicadas al narcotráfico (Indepaz, 2014: pág. 8).



## Instalaciones estratégicas y seguridad

La presencia de infraestructura energética o de hidrocarburos representa para los grupos armados ilegales una fuente de financiación y de impacto político. En el primer caso, la presencia de grandes empresas posibilita a las guerrillas acceder a recursos por medio de la extorsión. En el segundo caso, los ataques violentos a la infraestructura y/o a otros bienes de propiedad pública o privada forman parte de una estrategia política para impactar la economía nacional y la seguridad (Pécaut, 2002, pág. 30).

Para contrarrestar este tipo de hechos, en particular aquellos que afectan la seguridad en las operaciones de las empresas explotadoras de recursos naturales, el Estado colombiano implementó la figura de Convenios de colaboración, cooperación y/o coordinación para la defensa y seguridad del Ministerio de Defensa

6 Municipios del departamento de Bolívar: Carmen de Bolívar, Marialabaja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano. Municipios del departamento de Sucre: Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolúviejo.

7 Ingresan al territorio el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y el Ejército de Liberación Popular (EPL).

Nacional y sus unidades ejecutoras.<sup>8</sup> Por medio de estos convenios, las empresas realizan aportes voluntarios a las Fuerzas Armadas con los cuales se financian proyectos de construcción de infraestructura pública. Así mismo, se financian los costos de los servicios de protección al personal, los bienes, las instalaciones y las actividades de las empresas contribuyentes. Según fuentes no oficiales del sector petrolero, consultadas por la FIP, en el 2013 los convenios sumaban cerca de US\$84 millones.

Estos aportes se tramitan a través de la Oficina de Convenios de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea o Policía) a cargo de la zona donde la empresa desarrolla sus actividades. Estos recursos son administrados a discrecionalidad de la Fuerza Pública y no involucran necesariamente a las autoridades locales.

La presencia de la Fuerza Pública asociada al cuidado de una operación extractiva genera malestar en la ciudadanía y en consecuencia afecta su legitimidad. La ciudadanía percibe que la seguridad es para la empresa y no para ella. Esto ocurre porque las Fuerzas Armadas se concentran en el cuidado de instalaciones de las empresas. Por otra parte, su presencia genera riesgos de relacionamiento con la comunidad e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) como uso de instalaciones civiles con fines militares poniendo en riesgo la población, la ocupación de instalaciones civiles para refugiarse, el uso desproporcionado de la fuerza y violaciones a los derechos humanos como abusos sexuales y los mal llamados ‘falsos positivos’, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior se da en San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá. Desde 2009, la empresa Emerald Energy tiene contrato de concesión para explotar el petróleo de la zona de Los Pozos, perteneciente al municipio. En agosto de 2011, según reportan los medios de comunicación, los pozos y los carrotanques de esta compañía fueron objeto de atentados y amenazas por parte de las Farc en retaliación a su negativa de pagar extorsiones.<sup>9</sup>

Para la población del municipio la llegada de la Emerald Energy generó mayor penetración del Ejército, quien se concentró en proteger la entrada y salida de camiones de la multinacional. Adicionalmente, sostiene la población, este cuerpo armado veló más por los intereses de la multinacional que por los de los sancientunos.<sup>10</sup>

En un foro petrolero realizado en Caquetá, el entonces Gobernador del departamento, Germán Medina Triviño, manifestó su preocupación por las implicaciones que conlleva destinar personal de la Fuerza Pública a la protección de las actividades de las empresas explotadoras de recursos naturales. En particular, sostuvo que proveer seguridad especial a las empresas petroleras con personal de la Fuerza Pública del municipio implica quitarle seguridad al resto de la jurisdicción:

...nosotros tenemos que avanzar en un proceso de seguridad para el departamento. No podemos cambiar nuestra seguridad, como hoy se está haciendo, destinando más de dos mil hombres para cuidar esta infraestructura petrolera y descuidando la seguridad, más cuando podemos seguir avanzando en el desarrollo del departamento del Caquetá de otra manera. (Observatorio de Realidad, 2012, pág. 36).

Hasta acá se han descrito algunos de los elementos de tipo contextual que deben considerarse a la hora de plantear estrategias de seguridad ciudadana en ámbitos rurales con un enfoque territorial. Con el ánimo de robustecer el análisis del complejo escenario de la seguridad rural en Colombia, se planteará a continuación el diagnóstico de otro asunto crucial: la coordinación interinstitucional. Bien es sabido que las políticas de seguridad ciudadana, por no depender de la acción de una única institución o actor, son tremendamente sensibles a la capacidad de trabajo conjunto y de sinergias.

## Coordinación Interinstitucional

La coordinación interinstitucional es un proceso gerencial orientado al logro de objetivos estratégicos. Este facilita que las políticas, estrategias, programas y acciones se ejecuten generando economías, mayor efectividad, coherencia, mejores coberturas y mayor impacto. La coordinación permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. También permite reducir inconsistencias en las políticas, asegurar las prioridades y promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters (1998) citado por Licha & Molina, 2006, pág. 9).

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, la Resolución 5342 del 25 de junio de 2014 disponible en: [http://cmecolombia.co/wp-content/uploads/2014/07/RESOLUCION-5342\\_I.pdf](http://cmecolombia.co/wp-content/uploads/2014/07/RESOLUCION-5342_I.pdf)

<sup>9</sup> “Nuevo atentado contra vehículos de la Emerald Energy en Caquetá” (2012) y Montaña (2012).

<sup>10</sup> Información recogida en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el marco del postconflicto”, entre el Ministerio del Interior, la Fundación Paz y Reconciliación y la Fundación Ideas para la Paz.

En Colombia, los alcaldes son la primera autoridad de policía de la jurisdicción y el responsable de “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador” (Constitución Política de Colombia, Artículo 315).

Es así como la coordinación interinstitucional en materia de seguridad se presenta de manera vertical en relación con el gobierno nacional (ministerios e instituciones de este nivel) y horizontal (instituciones municipales, descentralizadas y desconcentradas). A esto se añaden diversos grados de complejidad relacionados con dependencias funcionales, temáticas, asuntos financieros, intereses regionales, resistencia a nuevas prácticas y ajustes en la cultura organizacional, entre otras.

En el nivel local se encuentran diversas instituciones públicas con competencia en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Las seccionales de la Fiscalía General de la Nación están a cargo de investigar y acusar a quienes se les imputa un delito. La Personería Municipal es responsable de proteger el interés público, promocionar los derechos humanos y vigilar la conducta de los funcionarios del Estado. La Comisaría de Familia se encarga de atender los casos de violencia intrafamiliar, tramitar conflictos al interior de las familias, atender delitos contra menores y aplicar sanciones a menores infractores de normas de convivencia. La Inspección de Policía es responsable de promover la convivencia pacífica y resolver conflictos entre ciudadanos. Los jueces se encargan de solucionar asuntos civiles, de familia, laborales, comerciales, administrativos y penales que no fueren resueltos por otras instancias. La Fuerza Pública, por su parte, está integrada por la Policía Nacional (cuerpo armado de naturaleza civil) y las Fuerzas Militares conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En este nivel, las instituciones del Estado deben planear y ejecutar conjuntamente la implementación de estrategias nacionales y locales para hacer frente a las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana. En materia de seguridad se han establecido dos herramientas de coordinación interinstitucional: los Consejos de Seguridad y los Comités Territoriales de Orden Público. Igualmente, hay dos fuentes de recursos para financiar las estrategias de seguridad: los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), cuyo recaudo y administración se da en el nivel local, y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), administrado por el Ministerio del Interior.

A pesar de la multiplicidad de instituciones y mecanismos previstos en la ley, estos no operan de manera permanente en todos los municipios. Aun

cuando están presentes, trabajan en condiciones de estrechez técnica y presupuestal. Hay dificultades, desarticulación entre el diseño y la implementación de políticas y proyectos. No se comparten metas y sus procesos no están encadenados.

Como consecuencia, la efectividad institucional es precaria, así como la solución de los problemas que aquejan a la población. El Estado necesita garantizar la seguridad ciudadana fundamentado en la coordinación de sus instituciones. De ahí que sea necesario cambiar prácticas y actitudes así como ajustar normas, procedimientos y arreglos organizacionales de manera que la institucionalidad se adapte a los retos de la ruralidad. Algunos de los principales retos que será necesario abordar son los siguientes.

El reto político y técnico de la coordinación

La coordinación entre políticas y entidades es también un proceso político y técnico (Licha & Molina, 2006). Esta requiere asegurar que organizaciones públicas y privadas responsables del diseño y ejecución de políticas públicas, trabajen juntas para evitar redundancias o brechas en la entrega de los servicios (Peters (1998) citado por Licha & Molina, 2006, pág. 9). Además de la acción intersectorial que requiere la ejecución de las políticas, la coordinación también puede ser vista como un instrumento que permite asegurar una mayor gobernabilidad democrática por parte del gobierno central.

Por ello, la acción estatal requiere un liderazgo y una visión que le permita a las instituciones y a las comunidades ajustar valores y prácticas, y orientar sus esfuerzos hacia el logro de objetivos comunes. La ejecución de las políticas parte de un conjunto de valores e ideas comunes (Peters (1998) citado por Licha & Molina, 2006, pág. 10). Sin embargo, este liderazgo tendrá que recurrir a medios efectivos que dejen de lado la coordinación negativa (toda organización evita a las demás y no existen interacciones) para avanzar hacia una positiva, en la cual se trabaje de forma colaborativa para producir mejores resultados. Peters (1998) reconoce un tipo adicional de coordinación denominado “integración de políticas” que va más allá de la entrega de servicios y se orienta a lograr niveles de cooperación que permitan hacer compatible la misión de las organizaciones (Licha & Molina, 2006, pág. 10).

Este es el tipo de coordinación que será necesario en el diseño e implementación de una política de seguridad rural. El rol del gobierno central es crucial para que a través del ejercicio de su autoridad, articule las instituciones e impulse estrategias que logren un despliegue sectorial coordinado en y con el nivel local. Ello supone el logro de acuerdos sustanciales, no sólo en torno al rol de las distintas instituciones

involucradas, sino también en relación con la visión (imaginario) que se debe tener sobre el Estado, las políticas en sí mismas y el gobierno. No obstante, la coordinación está afectada por las relaciones de poder existentes entre distintos actores que participan en su diseño y ejecución, así como por la institucionalidad formal o informal que opera en lo rural (Peters (1998) citado por Licha & Molina, 2006, pág. 10).

La coordinación también implica retos de tipo técnico, relacionados con el divorcio que hay entre quienes diseñan una política asumiendo capacidades institucionales inexistentes. Algunas de estas estrategias no tienen en cuenta las prioridades en materia local ni los recursos con que los municipios cuentan para desarrollarlas. Esto se acentúa frente a culturas organizacionales que sólo responden a cierto tipo de incentivos, a la resistencia a cambiar formas de trabajo, al ajuste de prácticas de relacionamiento con otros actores y al uso de mecanismos de evaluación, entre otros.

Sin embargo, la coordinación genera sinergias que fortalecen las instituciones involucradas. Se han identificado sinergias de tipo cognitivo, que promueven el intercambio de información y aprendizaje entre los participantes; de procesos y actividades, realizadas durante la ejecución de acciones entre distintos sectores y actores; de recursos, que permiten compartir competencias y habilidades y sumar presupuestos y financiaciones; y de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre distintos mandatos (Licha & Molina, 2006).

La herramienta técnica que tienen los alcaldes, en conjunto con otros actores estatales, son los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Si bien la mayor parte de los municipios cuentan con un PISCC, estos han sido entendidos más como un requisito legal y no como una herramienta de planeación estratégica. Estos documentos suelen ser elaborados por consultores externos o por las alcaldías y no cuentan con la participación de las demás instituciones, ni de nivel nacional y local, con responsabilidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Por lo tanto, la mayoría no cuentan ni con el apoyo político requerido ni con el músculo financiero que permita su implementación.

Esto ha generado que cada institución desarrolle su trabajo de forma independiente, desaprovechando la posibilidad de generar sinergias, aprendizajes y soluciones sostenibles en el tiempo a los problemas del municipio. No hay un liderazgo local que convoque con regularidad los Comités Territoriales de Orden Público y los Consejos de Seguridad. No obstante, suele ocurrir que ante eventos coyunturales que

impactan la opinión pública, aparece este liderazgo y las instituciones logran trabajar de forma coordinada y producir los resultados esperados.

La desarticulación no es exclusiva de las autoridades locales. También se observa en la relación entre las Fuerzas Militares y las instituciones de carácter civil caracterizadas por una primacía militar. En los Montes de María, por ejemplo, “los roles y la misión que desempeña” la Infantería de Marina en la estrategia de consolidación del Estado “desbordan claramente las competencias que le corresponden, en detrimento de las instancias políticas y civiles” (Palou & Arias, 2011, pág. 6). En otras regiones, si bien el control civil sobre terreno es más claro y los roles y funciones están mejor definidos, la extraordinaria supremacía material del Ejército tiene un peso decisivo a la hora de diagnosticar las condiciones de seguridad de la zona y de facilitar el ingreso o la actividad de las instituciones civiles del Estado.

## Financiación para la seguridad rural

La financiación de la seguridad ciudadana depende de la capacidad fiscal de los municipios. Ello plantea una gran diferencia entre los municipios urbanos y los rurales. Los primeros tienen una mayor capacidad fiscal y, por lo tanto, cuentan con recursos para financiar bienes y servicios que les permiten responder de manera más adecuada a sus problemáticas. Ello se traduce, por ejemplo, en la cantidad de policía, medios, equipos e instalaciones disponibles.

En los municipios con baja capacidad fiscal, que además son los municipios más rurales, el acceso a los recursos para atender la seguridad ciudadana es muy limitado (US\$29.000 anuales). Estos no cuentan con suficiente policía, los pocos recursos a los que acceden financian la logística policial y normalmente no alcanzan para la ejecución de ninguna estrategia asociada con la prevención del delito.

Como ya se mencionó, los municipios cuentan con dos fuentes principales de financiación de la seguridad ciudadana. Los Fonset se financian con una contribución especial del cinco por ciento del valor de los contratos de obra pública suscritos por el municipio. Los ingresos del Fonseca, por su parte, provienen del recaudo del cinco por ciento de los contratos de obra pública suscritos por la Nación para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales. Mientras los recursos del Fonseca son administrados por el municipio, los recursos del Fonseca son administrados por el Ministerio del

Interior y su gasto se destina a la cofinanciación de proyectos presentados por las entidades territoriales, cuyo objetivo sea garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

No obstante, hay una asimetría en el acceso a los recursos relacionada con el recaudo de los Fonset y la destinación de los recursos del Fonsecon. Por una parte, estos recursos se recaudan para los municipios en los cuales se realizan contratos de obra pública. Dado que los municipios más pequeños tienen poco presupuesto y por tanto su contratación de obra pública es muy baja, el recaudo es también muy bajo. Por otro lado, el acceso a los recursos del Fonsecon está condicionado a las prioridades del fondo y a su decisión. Este fondo prioriza la inversión de acuerdo con políticas generales aplicables a la mayoría de los municipios que no siempre responden a las necesidades de los que son rurales (ejemplo: polideportivos, circuitos cerrados de televisión).

Lo anterior resulta aún más preocupante por las características territoriales de los municipios más rurales del país, los cuales cubren grandes extensiones y donde la población se distribuye de manera dispersa. En estos contextos es posible que la seguridad sea más costosa, por ejemplo, los medios de transporte y comunicaciones asociados con la movilidad de los funcionarios públicos entre comunidades dispersas, por lo cual la situación de escasez o falta de recursos imposibilita la gestión de la seguridad ciudadana.

## El accionar de la Fuerza Pública

Las condiciones de orden público de algunos municipios del país han requerido de la presencia de una Fuerza Pública más orientada al control de los grupos alzados en armas que a la seguridad de los ciudadanos. Esto ha generado tensiones entre las comunidades y la Fuerza Pública al punto de afectar las condiciones de convivencia y seguridad locales y la legitimidad del Estado.

En primer lugar, algunas comunidades con presencia de grupos armados ilegales, consideran que las instalaciones o la Fuerza Pública representan un factor de riesgo para sus habitantes. Se percibe que pueden verse afectadas por un ataque terrorista o quedar en medio de un enfrentamiento militar con estos grupos.

En segundo lugar, el comportamiento de la Fuerza Pública en las zonas más afectadas por el conflicto es frecuentemente cuestionado. Se señalan a algunos de sus miembros de tener vínculos o alianzas con ilegales y bandas criminales. Estos nexos se hacen evidentes por las retaliaciones y amenazas de las cuales son víctimas los habitantes de estas regiones cuando sus denuncias se filtran a los grupos delincuenciales.<sup>11</sup> En algunos casos, estos vínculos han sido demostrados.<sup>12</sup>

# La Fuerza Pública En La Construcción De Paz

La arquitectura institucional del sector defensa y seguridad requiere reformas sustanciales que permitan reconstruir su legitimidad y responder al nuevo orden social en un escenario libre de conflicto armado. Es necesario definir qué tipo de Fuerza Pública requiere el país en el camino a la paz y cómo atender el proceso de transición hacia la nueva organización institucional. Esta discusión debe involucrar actores del orden nacional y local con quienes se identifiquen las particularidades y las mejores opciones según las problemáticas de los territorios.

A pesar de que el gobierno anunció la creación de un Ministerio que lidere la seguridad ciudadana, esta propuesta no se ha concretado y no se vislumbra en un futuro inmediato. Por lo tanto, hay que impulsar reformas dentro del marco institucional vigente que fortalezcan las capacidades del Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana en zonas urbanas y rurales. Estos ajustes deben garantizar el control territorial y una efectiva protección a la ciudadanía frente a los retos que impone el postconflicto.

A corto y mediano plazo se plantean las siguientes opciones que pueden ser concomitantes y que podrían llevar a ese ajuste institucional de la seguridad.

---

11 Ver por ejemplo, FIP, USAID & OIM (2014).

12 Ver por ejemplo, Restrepo (2011).

## Fortalecimiento de la Policía Nacional: un servicio de policía integrado

Esta alternativa demanda transformaciones de la estructura orgánica interna de la Policía, sin necesidad de modificar el actual marco institucional del sector defensa. Consiste en que el servicio de seguridad en las zonas rurales aplique la metodología de la vigilancia comunitaria por cuadrantes, la cual establece un “modelo de trabajo policial flexible e inclusivo que tiene en cuenta las características específicas de cada territorio en el contexto urbano o rural” (Policía Nacional, 2014, pág. 8).

Para ello, es necesario que la Dirección de Seguridad Ciudadana (Disec) asuma el direccionamiento y la articulación de la prestación del servicio de seguridad ciudadana. Esto conlleva a que se impulse una reforma en la estructura organizacional de la Policía en la cual la seguridad ciudadana esté a la cabeza de todas las direcciones operativas y articule las distintas especialidades según las problemáticas territoriales identificadas.

Lo anterior permitiría integrar los carabineros a la Disec, no como una dirección aparte como actualmente opera, sino como una subdirección que se articule con los comandos de los departamentos y con los comandantes de las estaciones de las respectivas jurisdicciones bajo las cuales opera la Policía. Lo anterior facilitaría la planeación de un servicio de policía integrado, diferenciado y orientado a la solución de problemas. También se podría organizar, desde los comités de vigilancia, el despliegue flexible del servicio con la participación de otras direcciones operativas y la cooperación de diversas entidades y la comunidad.

## Una guardia rural nacional ligada a la Policía Nacional

Esta alternativa se ha considerado desde hace algunos años, particularmente con el fin de garantizar la seguridad de líderes campesinos, funcionarios y beneficiarios del proceso de restitución de tierras. La propuesta más concreta en este sentido la formuló el candidato presidencial del Partido Liberal en los comicios de 2010, Rafael Pardo. Su propuesta apuntaba a que los 18.000 soldados campesinos al servicio del Ejército Nacional (Artículo 13, Ley 48 de 1993) pasaran a cumplir funciones de policía dentro del marco de una guardia nacional (basada en el modelo

de carabineros de la Policía Nacional). Esta guardia estaría ligada a la Policía (“Partido Liberal propone modelo de ‘seguridad rural’”, 2011).

En su momento, la propuesta tuvo como propósito inmediato garantizar la seguridad en las zonas donde se iniciara el proceso de restitución de tierras, para posteriormente ampliar su alcance a la misión de brindar seguridad en zonas rurales con tareas de prevención y presencia permanente.

Esta alternativa tiene en su núcleo el desarrollo de un cuerpo con capacidad de realizar funciones de policía relevantes para atender las necesidades de seguridad ciudadana en ámbitos rurales. Entre ellas, funciones de prevención social y situacional, el control de factores de violencia y otras amenazas a la seguridad ciudadana (entre ellas, las organizaciones criminales), al igual que el apoyo a la justicia y la atención a víctimas. Que esté compuesto parcialmente por soldados campesinos oriundos de los municipios rurales, podría facilitar el acercamiento y la confianza de la comunidad local; factor crítico para el buen desempeño de la policía rural. El hecho de que una Guardia Nacional Rural de esta naturaleza esté ligada a la Policía, facilita que opere en el marco constitucional vigente y dentro de una organización de naturaleza civil como lo es la Policía colombiana.

Hay que anotar que la especialidad de carabineros ya tiene incorporado en su modelo de formación, entrenamiento y despliegue, los componentes de doctrina y operaciones militares necesarias para facilitar el trabajo conjunto con unidades militares cuando las circunstancias lo ameriten. Ello representa la base para la operación de una Guardia Nacional Rural sin necesidad de depender de una entidad con estatus militar como lo son las Fuerzas Militares. Esta característica también favorece el manejo de equipos y armamentos con características militares (helicópteros, aviones pequeños, vehículos blindados, armamento de infantería ligera, etc.), lo que garantizaría respuestas oportunas y efectivas en ámbitos rurales donde las condiciones de acceso y seguridad lo demanden.

## Una Guardia Rural Nacional ligada a las Fuerzas Militares

Esta alternativa la consideran actualmente algunos sectores de las Fuerzas Militares. Su objetivo es garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana ante la eventualidad de un escenario de postconflicto, en el cual la Fuerza Pública tendrá que seguir actuando frente a amenazas como la minería ilegal, el narcotráfico, la extorsión y otras modalidades de violencia asociadas a organizaciones criminales.

La propuesta consiste en desdoblarse las actuales fuerzas armadas para crear una Guardia Nacional Rural con dedicación exclusiva a los municipios ubicados en las áreas rurales periféricas del país; es decir, aquellos considerados como más rurales y más vulnerables, donde ha sido evidente que el Estado no ha ejercido el monopolio legítimo de la fuerza. Éstos se ubican en la zona de la Costa Caribe, los Llanos Orientales, el Litoral Pacífico, la región del Catatumbo y las selvas y montañas del sur (Velásquez, 2014).

La propuesta también prevé la presencia de amenazas criminales con poder de fuego superior al de la Policía Nacional. En este escenario, la doble naturaleza civil y militar que tendría esa Guardia, adscrita al Ministerio de Defensa a través del Comando General de las Fuerzas Militares, la convertirían en la fuerza más adecuada para enfrentar las amenazas del postconflicto.

La Guardia Nacional Rural sería al mismo tiempo una policía en capacidad de investigar complejas redes criminales en estrecho trabajo con la Fiscalía, y de ser necesario, de enfrentar por la fuerza a delincuentes dotados de alta capacidad de fuego. Todo esto gracias a que posee algunas características militares en su educación, entrenamiento, organización y equipo. Otra ventaja notoria es que no estaría condicionada a tener personal que presta servicio militar obligatorio y, por lo tanto, podría estar integrada por profesionales.

## Una Guardia Rural Nacional ligada al Ministerio de Defensa

Esta alternativa representa la creación de una “tercera fuerza” dentro de la Fuerza Pública, lo cual necesariamente conllevaría a una reforma constitucional. Al igual que en las alternativas anteriores, en el núcleo de esta propuesta se encuentra el propósito de crear una Guardia que esté en capacidad de realizar funciones de policía relevantes para atender las necesidades de seguridad ciudadana en ámbitos rurales. Entre ellas, prevención, control de factores de violencia e inseguridad, apoyo a la justicia y atención a víctimas. Igualmente, tendría suficiente capacidad de fuego para enfrentar amenazas con capacidades militares como las que tienen algunas organizaciones criminales en Colombia. Esta alternativa de Guardia fue propuesta en el 2002, al inicio del primer gobierno del expresidente Álvaro Uribe, y para su desarrollo se solicitó la cooperación técnica internacional de la Gendarmería Nacional Francesa (“Una tercera fuerza”, 2002).

La creación de una Guardia Nacional Rural como una tercera fuerza de la Fuerza Pública dependiente del Ministro de Defensa, tal como sucede actualmente

con la Policía Nacional, permitiría que este nuevo cuerpo sea de naturaleza civil, tenga a su disposición medios con características militares, una estructura organizacional centralizada y entrenamiento en doctrina y operaciones militares que facilitarían la realización de operaciones conjuntas con unidades militares cuando las circunstancias lo ameriten.

La principal ventaja de establecer la Guardia Nacional Rural como un cuerpo nuevo de estatus civil, es que facilitaría su aceptación por parte de la población rural, particularmente en aquellos escenarios donde la confrontación armada la convirtió en objetivo militar tanto de los grupos armados al margen de la ley como de las fuerzas militares.

De otra parte, establecer la Guardia en el marco del Ministerio de Defensa le permitiría beneficiarse de las sinergias obtenidas tanto por las fuerzas militares como por la Policía en asuntos como la profesionalización que se requiere para el adecuado desempeño de las funciones de policía en entornos con amenazas complejas, el manejo de inteligencia operacional, de cadenas de adquisiciones y mantenimiento logístico necesario para soportar una fuerza con capacidad permanente de respuesta en lugares de difícil acceso.

## Fuerza de estabilización

Todas las alternativas anteriores contemplan transformaciones institucionales de mayor o menor alcance. Aún en una situación de estabilidad político-institucional, estas transformaciones requerirán lapsos de uno a cinco años para su cabal diseño, acondicionamiento e implementación. No obstante, en el escenario de un proceso de postconflicto es necesario contemplar un mecanismo transicional. Este debe garantizar estabilidad y confianza para la refrendación de los acuerdos de paz, así como para el proceso de desmovilización, dejación de armas y reintegración a la vida civil de los excombatientes (DDR). Igualmente tendría que velar por la implementación de los acuerdos que se pacten en la mesa de conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla.

Es preciso contemplar una estructura que permita consolidar la confianza de las comunidades en las autoridades públicas. Esta debe garantizar condiciones de seguridad ciudadana y de no repetición de abusos y violaciones de derechos, mientras se realizan las reformas y ajustes institucionales previstos en los acuerdos.

Nos referimos a una “estructura de estabilización transicional” que consiste en un conjunto de medidas diseñadas para mantener, temporalmente, control de

los grupos de excombatientes bajo la figura de una “fuerza de tarea conjunta”. Esta tendría funciones y cadenas de mando con el propósito de emplear a los excombatientes en actividades socialmente útiles, en forma de brigadas de construcción, entidades de protección y conservación ambiental, cuerpos de prevención y atención de desastres y desminado humanitario, entre otras.

Mientras se pone en marcha el proceso de acondicionamiento e implementación de la institucionalidad para garantizar la protección de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia para los distintos grupos poblacionales en diversos ámbitos territoriales del país, la presencia de estas estructuras es necesaria donde se presentan amenazas a la seguridad ciudadana que puedan resultar de la puesta en marcha del proceso de DDR (Coleta, 2012; FIP, 2014).

Entre las ventajas que este mecanismo ofrece, sobresalen: i) permite dar continuidad al diálogo político; ii) facilita la discusión de las cuestiones relacionadas con la repartición del poder en el ámbito político y de seguridad; iii) ayuda a construir la confianza entre las partes; iv) ayuda a construir estructuras administrativas provisionales e instrumentos jurídicos para promover la seguridad; v) promueve el desarrollo de capacidades socioeconómicas en los ámbitos territoriales donde se concentren los procesos de reintegración de la vida civil; vi) sensibiliza a la comunidad frente al proceso de DDR y vii) mejora las habilidades psicosociales de los combatientes en la medida en que favorece la transición gradual hacia la civilidad.

## Retos de la Seguridad Rural

En las páginas anteriores se exploraron, con relativa profundidad, las dificultades que afronta la acción del Estado colombiano para proveer seguridad y promover la convivencia en las zonas rurales de Colombia y se exploraron algunas propuestas de ajuste institucional. A continuación se proponen algunos retos o metas por cumplir, los cuales, a juicio de los autores, resultan fundamentales para avanzar en ese mismo propósito. Se trata de asuntos que se relacionan entre sí y que tienen un estrecho vínculo con la necesidad de construir confianza y legitimidad y de fomentar las capacidades locales para la convivencia. Adicionalmente, estos desafíos se constituyen en una agenda de trabajo para el postconflicto, asumiendo que éste podría llegar a constituirse en una oportunidad de transformación territorial.

## El ciudadano en el centro

Como se ha reiterado en varias ocasiones, los territorios rurales de Colombia han tenido un delicado déficit de presencia y de acción institucional. En el caso de la seguridad, este déficit se acentúa en la medida en que la acción de las instituciones estatales se ha desarrollado principalmente en clave de guerra. Lo anterior implica que el despliegue de la capacidad del Estado, en lo que se refiere a su aparato coercitivo, no ha tenido como centro la solución de los problemas de la comunidad sino la neutralización de las amenazas a la estabilidad institucional. Por ese motivo, la presencia activa de cuerpos armados legales, sean de Policía, Ejército o Infantería de Marina, no se ha traducido en una mejora de las condiciones de seguridad y convivencia para los habitantes de los territorios rurales de Colombia.

Sobre este punto se requiere una precisión. Es evidente que la neutralización y control de las actividades ilegales, ejercidas por un grupo armado por fuera de la ley, puede generar mejoras en la situación de seguridad en su conjunto. Como ejemplo de lo anterior se puede considerar el caso en el que se retoma el control territorial y, por cuenta de ello, se reducen afectaciones como la presencia de armados en instalaciones civiles o la extorsión. Sin embargo, en la lógica de la guerra, la neutralización del carácter desestabilizador del enemigo no necesariamente implica diezmar su penetración a nivel comunitario o social, ni tampoco atender, en derecho, las conflictividades territoriales cotidianas, que son precisamente los espacios que han sabido ocupar con astucia los actores ilegales en Colombia. En ese sentido, hay que subrayar que la prestación de la seguridad en clave de guerra ha desatendido las necesidades de seguridad y convivencia más próximas de los ciudadanos y ha permitido que los grupos armados ilegales mantengan un alto nivel de legitimidad y presencia en muchos municipios del país.

Por ese motivo, la agenda de la seguridad rural pasa necesariamente por poner al ciudadano en el centro de la preocupación institucional, así como por poner en marcha todos los esfuerzos que se requieran para atender con eficacia las necesidades del día a día en las regiones. No se trata de tener más funcionarios que ciudadanos en zonas de alta dispersión poblacional, pero sí de darle una enorme relevancia a la atención de las pequeñas conflictividades y al trámite de los asuntos de convivencia propios de la cotidianidad. Dos condiciones debe tener la acción estatal en este sentido. Por un lado, debe ser ejercida por un conjunto de personas de la propia comunidad y de sus estructuras. Es necesario legitimar la acción del Estado mostrando el conocimiento de la situación y el uso de los recursos propios. Y, por otro lado, resulta

prioritario que los esquemas de atención sean de tipo itinerante y que, por lo tanto, no impliquen grandes desplazamientos por parte de los ciudadanos.

## El territorio como unidad de las políticas públicas

El diseño institucional colombiano comprende el desarrollo y la unión de políticas sectoriales. Esta alternativa, que tiene un efecto muy bondadoso en la tecnificación y profundización del conocimiento a nivel temático, posee a su vez una enorme dificultad: exagera la pugna entre sectores ya que cada uno busca, principalmente, la satisfacción de sus propias necesidades. El caso de la defensa militar a los bienes de valor económico estratégico muestra claramente cómo en las zonas rurales se da una competencia hasta cierto punto desleal por recursos institucionales escasos.

En las ciudades densas, esta dificultad se supera con relativa tranquilidad por dos razones. La primera consiste en que las burocracias estatales son más profundas y tienen mayores controles, lo cual les impide tomar decisiones sin consulta o discusión. En segundo lugar, el elevado valor y la escasez de tierra disponible generan un enorme interés en cualquier decisión que involucre el uso del suelo. Las recientes discusiones vividas en Bogotá alrededor del llamado Plan de Ordenamiento Territorial son un reflejo claro de ello. Por el contrario, tanto la burocracia como la disponibilidad de tierra hacen que, en el caso de las zonas rurales, la planeación sectorial se ejerza prácticamente sin control y que, consecuentemente, los proyectos de desarrollo se constituyan en motivos para la conflictividad y la disputa. Los enormes conflictos desatados entorno a la actividad minera en Colombia muestran, claramente, el conflicto sectorial que propicia nuestra modalidad de pensar el desarrollo.

Con el fin de enfrentar esta situación, resulta inevitable, como parte de una agenda de cambio en lo rural, transformar los mecanismos de planeación del desarrollo desde el pensamiento sectorial hacia el pensamiento territorial. Esto significa que a la hora de elegir las medidas de desarrollo que se aplicarán en un determinado territorio, lo que deberá primar son los intereses de ese territorio entendido como un conjunto y no los de las agendas de cambio sectorial.

En ese sentido, el desarrollo productivo debe vincularse a la conservación ambiental, al ordenamiento territorial, a la protección de los recursos naturales, a la vocación económica de los pobladores y a la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones. Ello no implica frenar la expansión de proyectos, ni

condenar al atraso a los municipios, ni mucho menos evitar las revoluciones en los usos del suelo. Lo que significa es que todas las decisiones sobre el destino de los pueblos deben someterse a procesos de conversación amplios y democráticos, y deben ser el resultado de decisiones (no siempre consensuadas) de tipo colectivo, y no de la supremacía de intereses privados. Un proceso de esta naturaleza tendrá, indudablemente, efectos muy positivos en las condiciones de convivencia y seguridad.

## La generación de capacidades como un problema político y estructural

En Colombia existe consenso en torno a la precariedad institucional en zonas rurales. Es bien sabido que en los municipios con altos índices de ruralidad, la escasez de recursos humanos, físicos y presupuestales constituye una de sus características más sobresalientes. Analistas del conflicto armado y de las organizaciones criminales (como León Valencia, Claudia López y Gustavo Duncan) han mostrado, además, las estrechas relaciones entre esta precariedad institucional y los fenómenos ilegales en Colombia. Como se señaló más arriba, la debilidad de la acción estatal ha sido caldo de cultivo y, a la vez, producto, del imperio de la violencia. Aunque se trata de una discusión de atribución y secuencialidad que no tiene objeto profundizar, sí es posible afirmar que entre la precariedad institucional y la violencia existen relaciones funcionales y sistémicas. Ambas se retroalimentan y se sirven de los incentivos de la otra.

Pese a que la complejidad de la fragilidad institucional ha sido ampliamente estudiada, la respuesta estatal (y no estatal) ha sido superficial y se ha concebido de manera muy limitada. La gran mayoría de los esfuerzos que se han hecho para robustecer el Estado en zonas periféricas rurales ha partido del supuesto según el cual el fortalecimiento de las capacidades locales es un desafío de carácter técnico. En consecuencia, los programas de generación de capacidades se soportan en capacitaciones, acompañamiento técnico y elaboración de guías o manuales. Dos ideas aparecen tras esta orientación. Una, que en los territorios en donde escasea la burocracia, la mayor debilidad consiste en el desconocimiento de procesos y procedimientos; y dos, que la solución a las dificultades está en la capacidad de ejercer la función pública de acuerdo con normas y estándares vigentes.

Nada más alejado de la realidad territorial. Es cierto que la formación y el acompañamiento a los entes territoriales es un proceso importante y necesario, pero es completamente equivocado considerar que mediante

capacitaciones sobre formulación de proyectos, sobre control interno y sobre funciones de las entidades del Estado se puede modificar de manera sustantiva la realidad territorial. Eso sin considerar que, en muchos municipios por apartados que sean, existen funcionarios con vocación de servicio, inquietud profesional y deseos de ejercer sus funciones de la mejor manera posible. Funcionarios para los que las capacitaciones son oportunidades de crecimiento o refuerzos de conocimientos ya adquiridos.

El problema central de la gestión territorial en las zonas rurales de Colombia tiene otra naturaleza. Una que hay que aceptar para generar los cambios que se necesitan. En primer lugar, resulta necesario admitir que dada la arquitectura institucional vigente, que reparte los recursos del sistema general de participaciones por porcentajes poblacionales y que limita la posibilidad del recaudo fiscal en zonas periféricas, los alcaldes son convidados de piedra en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Es imposible generar transformaciones y procesos de fortalecimiento cuando de administrar la miseria se trata. Esa es la razón por la cual los recursos de la cooperación internacional, de los privados y, sobre todo, de las entidades del nivel nacional son mucho más relevantes que el presupuesto municipal, el cual a duras penas alcanza para el sostenimiento mismo de la administración. En ese sentido, afirmar que los alcaldes y alcaldesas de Colombia son la primera autoridad de policía de los municipios y que en sus manos está la responsabilidad de diseñar y ejecutar programas interinstitucionales de prevención y atención del crimen y la conflictividad, no deja de ser un mal chiste.

Hay que reconocer que la falta de capacidades locales es un combustible para la política tradicional en Colombia. Cuando se tiene tanta fragilidad de ejecución autónoma en los municipios se robustece el aparato de transacciones políticas entre los barones electorales y los alcaldes y concejales. El botín mayor es el presupuesto nacional, al cual se accede por la vía del Congreso de la República y del lobby permanente. La intermediación que hace posible ese acceso y que se paga con votos, es funcional a un estado de cosas en el cual el municipio, como unidad de ejecución, está atrapado en su propia incapacidad y la imperiosa necesidad de negociar la gobernabilidad.

Desde este punto de vista, la transformación sustancial de la seguridad rural en el país, requiere, necesariamente, repensar los esquemas de incentivos de la descentralización y de la representación política y entender que el desafío es de carácter político y estructural.

# Referencias

Colleta, N. (2012). Interim Stabilization in Fragile Security Situations. En *Stability: International Journal of Security & Development*, Noviembre, p. 49.

Colombia (1991). Constitución Política de Colombia.

Fundación Ideas para la Paz (2014). Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Boletín de Paz. No. 33 – Negociaciones de Paz.

Fundación Ideas para la Paz; U.S. Agency for International Development y Organización Internacional para las Migraciones. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario. Bogotá: FIP – Boletín No. 68.

Galeano, C. (1992). Patronos de distribución de las palmas en Colombia. *Bull Inst Fr Études Andines*, 21, 599-607.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –Indepaz. (2014). IX Informe sobre grupos narcoparamilitares. Recuperado el 12 de febrero de 2015. En: <http://www.indepaz.org.co/?p=4477>

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos – ILSA. (2012). Montes de María: entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Bogotá: Publicaciones ILSA.

Licha, I. y Molina, C.G. (2006). Coordinación de la política social: criterios para avanzar. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social: Documento de trabajo. Recuperado el 2 de marzo de 2015 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220392>

McDermott, J. (2013). Bloque Iván Ríos: la división de combates más vulnerable de las FARC. *InSight Crime*. Recuperado el 1 de febrero de 2015. En: <http://es.insightcrime.org/paz-farc/bloque-ivan-rios-division-combate-vulnerable-farc>

Ministerio de Minas. (2014). Producción y exportaciones de metales preciosos en Colombia segundo trimestre de 2014. Recuperado el 12 de febrero de 2015 en: [http://www.minminas.gov.co/minminas/minas.jsp?cargaHome=3&id\\_categoria=279&id\\_subcategoria=965](http://www.minminas.gov.co/minminas/minas.jsp?cargaHome=3&id_categoria=279&id_subcategoria=965)

Montaño, J. (2012). Parálisis petrolera en Caquetá deja pérdidas millonarias. *Portafolio*. Recuperado el 16 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/paralisis-petrolera-caqueta-deja-perdidas-millonarias>

Caracol Radio. (2012). Nuevo atentado contra vehículos de la Emerald Energy en Caquetá. Recuperado el 16 de febrero de 2015 en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/nuevo-atentado-contra-vehiculos-de-la-emerald-energy-en-caqueta/20120131/nota/1615148.aspx>

Palou, J. C. y Arias G. (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz: Informes FIP.

Pécaut, D. (2002). Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia civil. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio.

Policía Nacional. (2014). Tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). Los Montes de María: Análisis de la conflictividad. Recuperado el 13 de febrero de 2015 en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00058220/Analisis%20conflictividad%20Montes%20de%20Maria%20PDF.pdf>

Ramírez, J. G. (ed). (2010). Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación. Medellín: Universidad EAFIT y Proantioquia. Recuperado el 11 de febrero de 2015 en: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52148>

Revista Semana. (2011). Partido Liberal propone modelo de “seguridad rural”. Recuperado el 8 de diciembre de 2014 en: <http://www.semana.com/nacion/218articulo/partido-liberal-propone-modelo-seguridad-rural/237685-3>

Revista Semana. (2002) Una tercera fuerza. Recuperado el 8 de diciembre de 2014 en: <http://www.semana.com/confidenciales/articulo/una-tercera-fuerza/53652-3>

Restrepo, J. D. (2011). ‘99.9 por ciento Gaitanista’: Policía de Tarazá. *Revista Semana*. Recuperado el 13 de febrero de 2015 en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/999-ciento-gaitanista-policia-taraza/244148-3>

Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. (eds). (2011) Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana.

Velásquez, C. A. (2014). Una Fuerza Pública para el Posconflicto. Documento FIP en proceso.

Artículo de investigación

# 4. Evitando la tormenta perfecta

## Economías criminales, saboteadores y post-conflicto en Colombia

Juan Carlos Garzón Vergara

Woodrow Wilson Center, Fundación Ideas para la Paz y parcero de Instituto Igarapé

### Introducción

La posibilidad de poner fin al conflicto en Colombia dependerá en buena medida de la capacidad del Estado de evitar que las múltiples economías criminales y los actores que en ellas participan saboten la implementación de los acuerdos. Este artículo analiza la capacidad que tienen las economías criminales de desestabilizar y sabotear la etapa de post-conflicto, identificando los dilemas a los cuales se enfrentará el Estado para responder a esta situación. Con este objetivo proveerá un modelo analítico para entender la compleja relación de los actores involucrados en el proceso de paz con estas economías criminales, como un punto de partida para la identificación de riesgos y posibles modelos de intervención. Este documento toma como referente conceptual la discusión sobre la construcción de paz (peacebuilding) en estados frágiles, así como la literatura que identifica el crimen organizado como saboteador (spoiler). Este es un primer intento de aplicar ésta perspectiva en Colombia, teniendo en cuenta las particularidades del país, pero también señalando y haciendo una comparación con otros países que han tenido características similares en la fase del posconflicto. El artículo concluye que en Colombia es necesario considerar medidas internas de estabilización, que permitan al Estado brindar una respuesta efectiva que le permita aprovechar los recursos disponibles, sin perder de vista la necesidad de fortalecer las instituciones locales en un mediano plazo.

La posibilidad de finalizar el conflicto armado en Colombia dependerá, en gran medida, de la habilidad estatal para prevenir y evitar que múltiples economías criminales y los actores que participan en ellas, perjudiquen la implementación del acuerdo final de paz. Ambos, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), quienes actualmente se encuentran en conversaciones para dar por terminado un conflicto civil de décadas, han reconocido que la existencia de mercados ilegales representa un riesgo importante al proceso de paz. Estos mercados ofrecen incentivos económicos, demandan regulación y protección, y tienen la capacidad de distorsionar la presencia del Estado poniéndolo a su favor.

Este artículo analiza la capacidad que tienen las economías criminales de desestabilizar y por lo tanto, sabotear la etapa de post-conflicto, identificando los dilemas a los cuales se enfrentará el Estado para responder a esta situación. Con este objetivo el documento proveerá un modelo analítico para entender la compleja relación de los actores involucrados en el proceso de paz, con estas economías criminales y de ese modo identificar los riesgos y posibles modelos de intervención.

Este análisis reconoce el hecho de que en el largo plazo el post-conflicto dependerá de la capacidad del Estado de hacer presencia efectiva en los territorios

en los cuales históricamente ha sido frágil o ha estado ausente. En el corto plazo, el reto principal para las instituciones será proteger a la población, restaurar la confianza en el Estado, y prevenir que organizaciones criminales y redes de corrupción tomen ventaja de la transición.

En algunos territorios, el post-conflicto podría provocar una “tormenta perfecta” en la cual los vacíos de poder generados por la desmovilización de la insurgencia serían ocupados por facciones que no se acojan al proceso de paz y organizaciones criminales con capacidad de suplantar los grupos desmovilizados. En el centro de la disputa se encontrará el control territorial y el dominio sobre la población. ¿Cómo evitar esta situación?

Esta pregunta orientará la parte final de este ensayo, la cual toma como marco temporal los primeros tres a cinco años de la etapa de post-conflicto, proponiendo una alternativa de intervención estatal basada en la estabilización. Este texto toma como referente conceptual la discusión sobre la construcción de paz en estados frágiles, así como la literatura que identifica el crimen organizado como posible saboteador. Este es un primer intento de aplicar ésta perspectiva en Colombia, teniendo en cuenta las características particulares del país, pero también señalando algunos rasgos comunes con etapas de post-conflicto y transición en otros países.

## Economías criminales: ¿Qué son y por qué podrían sabotear el proceso de post-conflicto?

Las economías criminales pueden ser definidas como un conjunto de transacciones que involucran mercancías consideradas como legales (por ejemplo el oro) o ilegales (como la cocaína), con intercambios que se pueden dar en un marco aparentemente legal (negocios fachada para la venta y compra de oro) o ilegal (tráfico de drogas), y cuya regulación está a cargo de uno o más actores criminales con capacidad de usar la violencia y la coerción (Shaw y Kemp, 2012). En términos organizacionales la economía criminal debe ser entendida como una red con múltiples

agentes, que suministran bienes y servicios, a través de intercambios regulados por la intimidación y la corrupción (Giraldo, 2011).

Atendiendo a esta definición, en Colombia hay múltiples economías criminales que han alimentado el conflicto, no solo como fuente de ingresos para los actores que en ella participan, sino también como objeto de disputa territorial. Si bien la discusión se ha concentrado en la influencia del narcotráfico – y especialmente el mercado de la cocaína –, ésta es solo una de las múltiples economías criminales que han hecho parte de la confrontación. En Colombia hay un conjunto amplio de materias primas, mercancías y servicios que se encuentran regulados por organizaciones criminales, grupos paramilitares y guerrillas.

Las economías criminales proveen incentivos para un conjunto amplio de actores que están dispuestos a violarla ley, con el objetivo de obtener ganancias y beneficios. Un hecho importante en el marco de la confrontación armada es que estos beneficios no son solo de orden económico, sino también buscan la legitimación social y política. Desde esta perspectiva, los actores involucrados en este tipo de economías no solo buscan maximizar ganancias, sino que también juegan otros roles, siendo poderes de facto que pueden llegar a sustituir al Estado en sus funciones más básicas – especialmente en los territorios con una débil presencia institucional (Duncan, 2015, FDFA, 2013).

Parece entonces lógico preguntarse cuál es el papel que estas economías criminales debería tener en la etapa de post-conflicto. Está claro que los mercados ilegales y la demanda de regulación que han alimentado la confrontación, continuarán una vez firmado los acuerdos. De hecho, lo ocurrido en distintos países muestra que justamente en la etapa posterior a la negociación, la criminalidad y la violencia tiende a incrementarse, en estrecha relación con la apropiación de rentas, la disputa entre actores ilegales, así como los vacíos en la resolución de los conflictos.

El Informe Global de Homicidios 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), advierte: “Para los países que van saliendo de un conflicto es decisivo prestar atención a la delincuencia y el homicidio en todas sus formas, ya que la violencia vinculada al crimen puede igualar, e incluso superar, a aquélla generada por el conflicto mismo” (UNODC, 2013: 6). Para respaldar esta afirmación UNODC cita los casos de Afganistán e Iraq, donde la violencia resurgió especialmente en contra de los civiles. Así mismo Haití donde la tasa de homicidios se duplicó en seis años y Sudán del Sur donde la disponibilidad de armas de fuego ha estado asociada con el robo de ganado (UNODC, 2013). A estos casos se suman Guatemala y El Salvador, que

siguen figurando en los primeros lugares en la lista de países con mayores tasas de homicidios, una década después de la firma de los acuerdos de paz.

El impacto que pueden tener las economías criminales en la construcción de la paz ha sido reconocido en distintos documentos de las Naciones Unidas. En la declaración presidencial de 2012, el Consejo de Seguridad afirmó: “La delincuencia organizada transnacional, incluyendo actividades ilegales como el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, impactan negativamente la consolidación de la paz en los países que salen de conflictos” (UN Security Council, 2012). Adicionalmente, con una intensidad cada vez mayor las misiones de paz han incorporado la presencia e influencia del crimen organizado como un factor que puede impactar negativamente el post-conflicto (Hansen, 2012).

Hay suficientes evidencias para afirmar que las economías criminales pueden ser un factor desestabilizador en la etapa de implementación de los acuerdos, manteniendo el control sobre la población civil, comprometiendo la seguridad de los ex combatientes y resistiendo la presencia del Estado. No hay que perder de vista que la desmovilización y el desarme hacen parte de un proceso de transición en el cual el grupo armado ilegal desarticula su componente armado, generando un vacío de poder en sus zonas de influencia. Este vacío puede ser llenado por facciones de combatientes que decidan no hacer parte del proceso y continuar en la ilegalidad u organizaciones criminales que pretenden tomar control de los mercados criminales.

En aquellos territorios donde la economía criminal tiene una mayor penetración, puede llegar a distorsionar los procesos electorales (a través de la financiación de campañas), la distribución de los recursos (influyendo en las inversiones estatales), el proceso de reforma institucional (por medio de la corrupción), la impartición de justicia (comprando jueces y fiscales) y la vida cotidiana de las comunidades (Shaw and Kemp, 2012, Transparency, 2012). En el contexto del conflicto armado, esto es lo que Ana Arjona llama el ‘orden social en tiempos de guerra’: “... un grupo de reglas que estructuran la interacción humana en una comunidad en tiempos de guerra” (Arjona, 2014: 1374). En el caso de los grupos guerrilleros, Arjona escribe sobre la ‘rebelocracia’: “... una situación donde grupos armados se convierten en gobernante de hecho” (Arjona, 2014: 1375).

Este proceso puede implicar escaladas de violencia cuando el Estado confronta abiertamente a las facciones armadas o los grupos que compiten entre sí, pero también puede desarrollarse con un bajo perfil y haciendo uso las redes de corrupción (Wennmann, 2014).

Las economías criminales tienen la capacidad de adaptarse al ambiente institucional existente, asumiendo distintas formas de acuerdo a la manera cómo interviene el Estado, el comportamiento de los mercados y los cambios en la organización social (Xia, 2008, Garzón, 2012). Bajo esta perspectiva, las facciones criminales que en ella participan buscarán minimizar el efecto perturbador que pueden producir el post-conflicto, camuflándose para evadir la acción del Estado o simplemente aprovechando el vacío de institucionalidad (Wennmann, 2014). Es importante tener en cuenta que el paso de una institucionalidad débil a un Estado con la capacidad de ofrecer bienes públicos a los ciudadanos es un proceso que demanda recursos y sobre todo tiempo. La apuesta de las organizaciones criminales es que el Estado no llegue a consolidarse en los territorios.

En Colombia, los procesos de desmovilización de los 90 constituyen una advertencia sobre las dinámicas de ocupación territorial en la etapa de desmovilización. Un claro ejemplo es lo ocurrido tras la dejación de armas por parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), cuyas zonas de influencia fueron ocupadas con la presencia de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ICG, 2014).

A principios de este siglo, la desmovilización de los grupos paramilitares abrió el campo en algunas áreas del país para la venta de estructuras por parte de la comandancia a reconocidos narcotraficantes, así como el reciclaje de estas facciones con motivaciones claramente criminales. Como consecuencia de este proceso, emergieron una multitud de grupos armados que buscaron aprovechar los vacíos de poder. En la base de este proceso estuvo la incapacidad del Estado de tener una presencia efectiva y permanente en el territorio, así como la existencia de incentivos para no dejar las armas y permanecer en la ilegalidad (Restrepo y Muggah, 2009)

Una mención especial requiere lo ocurrido con los mandos medios de las estructuras paramilitares. La desmovilización de estos grupos se enfocó en la comandancia y los combatientes rasos, mientras que los integrantes de rango medio, aquellos que tenían el control real en los territorios, no tuvieron ningún tipo de abordaje diferenciado. Estos mandos medio aprovecharon su conocimiento de las zonas y las economías criminales, así como su relación con la población civil para continuar operando (CNRR, 2007). En la etapa posterior a la desmovilización la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA), reportó la existencia de al menos 22 estructuras caracterizadas por “...la participación de mandos medios – desmovilizados o no - en el reclutamiento de excombatientes y el control de economías ilícitas” (MAPP-OEA, 2007).

Un punto que hay que resaltar en el caso colombiano son los nexos político-criminales, a través de los cuales facciones de las élites políticas y económicas locales construyen alianzas y relaciones de subordinación con organizaciones criminales (Duncan, 2006, Romero ed. 2007, Ronderos, 2014). Ambos actores – legales e ilegales – podrían estar interesados en sabotear el proceso de paz, bajo la lectura de que éste pondría en juego su poder territorial y la capacidad de influir en las decisiones políticas y judiciales. Dada esta realidad, las redes de corrupción intentarán subsistir, incluso apelando a la violencia. En una situación extrema esta situación podría derivar en una reactivación del conflicto armado; en un escenario más moderado generarían la desestabilización del proceso y retrocesos en la implementación de los acuerdos.

En la memoria de las FARC se encuentra el exterminio de la Unión Patriótica (UP), un partido político que establecieron en el marco de las negociaciones de paz de los años 80, el cual fue impactado por el asesinato de dos candidatos presidenciales, ocho congresistas, 13 diputados y 70 concejales (Dudley, 2008). Si bien las condiciones políticas en las cuales sucedieron estos hechos han cambiado y el Estado tiene hoy más capacidades para responder a este tipo de acciones, no hay que descartar la alianza de elites políticas regionales, miembros de las fuerzas militares y organizaciones criminales, que todavía rechazan la participación en política de este grupo guerrillero.

En medio de este complejo panorama, es necesario tener en cuenta que en la etapa del post-conflicto el Estado tendrá que asumir múltiples responsabilidades en un contexto de recursos limitados e inercia institucional. Dada esta situación, las instituciones de seguridad y el sistema de justicia se verán ante el enorme desafío de proveer protección a los ciudadanos – incluyendo los excombatientes – y evitar que las economías criminales saboteen la implementación de los acuerdos. El ataque frontal a la delincuencia organizada podría derivar en la activación de ciclos de violencia, pero no enfrentar a esta amenaza en la etapa inicial del proceso podría a largo plazo brindar las condiciones para su legitimación (Kemp et al. 2013). Bajo estas circunstancias, el Estado deberá decidir cuál es el mal menor.

## El mal menor: los dilemas del Estado en la etapa de post-conflicto

De acuerdo a Walter Kemp et.al, en la etapa de post-conflicto el Estado enfrenta un caso típico de “Tenedor de Morton” (Morton’s fork), ya que deberá resolver un dilema en el cual las dos opciones son igualmente problemáticas (Kemp et al. 2014). Por un lado el combate frontal contra las economías criminales podría generar desequilibrios y espirales de violencia (Hansen, 2014). Por el otro, no enfrentar este problema en la etapa inicial podría empoderar a las organizaciones criminales y a largo plazo generar ciclos de legitimación a través del dominio de territorios y el control sobre las poblaciones.

Bajo el primer escenario, las operaciones contra las economías criminales pueden tener efectos colaterales que desestabilicen el proceso. Las acciones contra los líderes de las facciones criminales generan vacíos de poder que dan lugar a disputas entre los mandos medios o la incursión de nuevas facciones (Wennmann, 2014). Al mismo tiempo, el despliegue indiscriminado de acciones represivas que recaen sobre los eslabones más débiles de la cadena, no sólo tienen un impacto marginal sino que crean una resistencia importante en las poblaciones que dependen de los mercados ilegales (Felbab-Brown, 2013). Sin una estrategia focalizada y disuasiva, los recursos limitados del Estado se dispersan y se pierde el objetivo central que es la protección de la población y la restauración de la confianza en el Estado (Szabo et al., 2013).

Un tema clave al considerar este escenario es la disputa por la legitimidad en los territorios que han estado bajo el control de las facciones armadas (Cockayne y Pfister, 2008). Es necesario tener en cuenta que en las zonas de influencia de las economías criminales, actores ilegales han regulado la vida cotidiana, imponiendo mecanismos de justicia expedita, proveyendo el acceso a ingresos e imponiendo formas de control social. En otras palabras, han suplido las funciones del Estado a través

de prácticas discriminatorias y autoritarias (Miraglia et al., 2012). El desafío en la etapa de post-conflicto es cómo avanzar en la reducción de la violencia y como transformar el capital social y político de las FARC, poniéndolo a favor del fortalecimiento del Estado.

En el caso específico de Colombia, la captura y extradición de los líderes de las organizaciones criminales ha generado momentos de desestabilización, con el aumento de las disputas entre los grupos, el alza en los índices de criminalidad y también escaladas temporales en las tasas de homicidio. En Medellín por ejemplo, en 2008, la extradición de uno de los jefes paramilitares que ejercía una fuerte influencia sobre las estructuras criminales de esta ciudad, provocó un ciclo de disputas y reacomodamientos, con un fuerte impacto en la tasa de homicidios que pasó de 45,6 por cien mil habitantes en 2007 a 94,4 (Llorente y Guarín, 2012).

En el segundo escenario, pasar por el alto la influencia de las economías criminales o dejar su intervención para un segundo momento, podría tener altos costos para el proceso de paz. En el corto plazo se corre el riesgo de que las redes criminales distorsionen la intervención del Estado en los territorios, desviando recursos públicos, apropiándose de rentas, generando espacios de intermediación entre las comunidades y las autoridades locales, y capturando la provisión de seguridad y justicia.

A largo plazo, la permanencia de organizaciones criminales u otras facciones guerrilleras podría abrir ciclos de legitimación acompañados por la exigencia de espacios de negociación política. Tal como señala Charles Tilly los procesos de democratización dan incentivos a todos los actores para llegar al nuevo régimen en posición de fuerza, lo que frecuentemente se hace a través de la violencia y la intimidación (Tilly, 2003). Este escenario cobra un especial sentido en Colombia, país en el que recurrentemente los actores criminales pretenden asumir agendas políticas que abran el espacio a la negociación con el Estado.

Un caso ilustrativo de esta situación, es lo ocurrido tras la desmovilización de los grupos de autodefensa en Colombia. En distintas zonas del país, los mandos medios asumieron el control, mientras que las estructuras económicas y políticas que soportaban el paramilitarismo continuarán intactas. Si bien el sistema de Justicia tuvo la capacidad de abrir procesos judiciales contra varios líderes políticos con fuertes nexos con estos grupos – en lo que se conoció en el país como la “parapolítica” - en algunos territorios esto no ocurrió. Luego de la desmovilización de los grupos paramilitares, la alianza entre sectores políticos y organizaciones criminales siguió operando, movilizadora en parte por los mandos medios y élites regionales y

nacionales que continuaron usando la violencia para alterar la competencia política.

Las intervenciones del Estado en los territorios de influencia de las economías criminales oscilan en dos extremos: por un lado, la ocupación del territorio y la desarticulación de las organizaciones criminales, por el otro, el cambio de las condiciones estructurales, con el fortalecimiento de las instituciones del Estado (Cockayne, 2011). En el primer caso, el objetivo prioritario es la recuperación del monopolio del uso legítimo de la fuerza y el desmantelamiento de las facciones criminales. En el segundo caso, el despliegue estatal está dado en función de la transformación de las condiciones estructurales que crearon el espacio propicio para el surgimiento de las economías criminales.

El problema radica en que recuperar el territorio puede ser una meta factible en el corto plazo, pero insuficiente si no es acompañada por una intervención integral por parte del Estado. Al mismo tiempo, apostarle al fortalecimiento de las capacidades institucionales sin un mínimo de condiciones de seguridad para los ciudadanos, puede generar el espacio propicio para la privatización de las funciones estatales y su cooptación por parte de poderes ilegítimos (Gutiérrez, 2014).

En la práctica, las intervenciones de las fuerzas de seguridad son desplegadas con una velocidad mayor y están frecuentemente desarticuladas del resto de las funciones estatales. Lo anterior, con un agravante: el despliegue de las fuerzas policiales y militares suele estar en función de la desarticulación de las economías criminales y no de la protección de los ciudadanos. Un hecho ilustrativo de esta situación es lo ocurrido con la intervención del Estado en las áreas de cultivo y procesamiento de la hoja de coca. La incursión de las fuerzas de seguridad puede tener un impacto inmediato, a través de la erradicación, las capturas y las incautaciones. Sin embargo, la sostenibilidad de este esfuerzo en el mediano y largo plazo está en la capacidad del Estado de integrar estos territorios a la oferta institucional. Una prueba de esta afirmación es la persistencia de cultivos de coca por más de una década en zonas donde el Estado ha hecho múltiples intervenciones sin lograr consolidar la institucionalidad a nivel local – en 2013 el 44% de cultivos de coca se encontraba en estos territorios (UNODC, 2014).

En un contexto de capacidades limitadas para que el Estado logre llegar efectivamente al territorio, es importante preguntarse si la meta de la desarticulación de las economías criminales es factible y deseable, o si el objetivo posible – al menos en el corto plazo - es la reducción de sus impactos negativos, priorizando la reducción de la violencia y el crimen (Shaw y Kemp, 2012). Específicamente en la etapa del post-conflicto

el Estado tendrá que decidir si tiene las capacidades necesarias para erradicar estas economías o si enfocará sus esfuerzos en crear una situación en la cual los actores criminales apoyen el proceso de paz, en vez de sabotearlo.

Dada esta realidad, cobra sentido lo planteado por S. Stedman que afirma que el éxito de un proceso de paz esta fuertemente determinado por la capacidad de “manejar a los sabotadores” (“spoiler management”). Según Stedman la efectividad de las operaciones de paz dependen de su habilidad para cambiar el comportamiento de los actores locales (Stedman, 1997). J. Cockayne y D. Pfister, al analizar el impacto del crimen organizado en la etapa de post-conflicto, encuentran que el enfoque en el “manejo de los sabotadores” tiene la ventaja de delimitar los parámetros de acción y proveer una meta posible para las instituciones: reducir los impactos negativos del crimen organizado en el proceso, más que proponerse el combate frontal o su exterminio (Cockayne y Pfister, 2008).

Como lo afirma Stedman este enfoque tiene un fuerte componente territorial y requiere de estrategias diferenciadas que tengan en cuenta las distintas relaciones que puede haber entre los sabotadores y el proceso de paz (Stedman, 1997). La clave está en la capacidad que tenga el Estado de moldear el comportamiento de las economías criminales para que no se expresen de manera violenta y perjudicial en la etapa del post-conflicto.

Bajo esta perspectiva, el Estado debe aumentar los costos de incurrir en acciones que desestabilicen o pongan en riesgo el proceso, con intervenciones disuasivas y focalizadas que logren detener escaladas de amenazas o ataques (Felbab-Brown, 2013). En una primera parte del proceso el centro de gravedad de la intervención estatal debe trasladarse del combate abierto a las economías criminales – bajo un esquema de lucha contrainsurgente -, a la protección de los ciudadanos – desde una perspectiva más amplia de seguridad pública (Kaldor 2011, Gordon 2013).

La implementación de este esquema requiere entender las dinámicas territoriales y las distintas maneras como los actores involucrados en el proceso se relacionan con las economías criminales. Con este objetivo, este ensayo propone un modelo analítico, que a través del método de tipos ideales, identifica las distintas relaciones posibles y su nivel de riesgo de desestabilización del proceso. Este ejercicio no pretende describir con exactitud ningún

caso concreto, simplemente busca captar los rasgos básicos y entender la dinámica de un fenómeno polifacético y complejo.

## Modelo de análisis: economías criminales y territorio

Los actores involucrados en la confrontación se vinculan de distintas maneras con las economías criminales, lo cual determina en buena medida su relación con la población y el poder local. En el caso de la guerrilla, en principio la relación con los mercados ilegales está en función de sus objetivos políticos. Sin embargo, en determinados territorios su participación en estos mercados puede llegar a tener un fuerte impacto organizacional y establecerse como el centro de gravedad de sus acciones (Gutiérrez, 2004). Como lo sugieren, Beardsley y McQuinn analizando los casos de Sri Lanka e Indonesia, el acceso a recursos afecta los patrones de comportamiento de las organizaciones guerrilleras, impactando la “... preferencia a la aversión hacia conflictos en marcha y el significado del librar un guerra” (Beardsley y McQuinn, 2014: 627). De hecho, uno de los rasgos principales de los conflictos armados actuales es justamente la existencia de zonas grises en las cuales puede llegar a ser muy difícil distinguir las motivaciones políticas, de los intereses económicos y de lucro (Kaldor, 2013).

Peter Lupsha propone una tipología de las relaciones entre los criminales y el mundo de la política a partir de una concepción evolutiva de la organización criminal (Lupsha, 1996). Como lo sugieren J. Cockayne y Pfister esta clasificación puede resultar particularmente útil cuando se consideran los diferentes enfoques de “manejo” de los sabotadores (Cockayne y Pfister, 2008). De acuerdo a Lupsha hay tres tipos de relaciones con la economía criminal: predatoria, parasitaria y simbiótica (Lupsha, 1996). El siguiente cuadro define cada una de las categorías y describe las actividades propias de cada estado.

**Tabla 1:** Tipología de relaciones del actor ilegal con la economía criminal

Tipo de relación	Descripción	Actividades
Predatoria	Apropiación de rentas existentes. Substracción de productos legales o ilegales. En el caso de las guerrillas las actividades se encuentran subordinadas a los intereses políticos.	Robos y extorsiones a pobladores y comerciantes.
Parasitaria	Control de una serie de actividades que generen renta, generalmente bajo el pago de un impuesto ilegal a cambio de "protección". Funciones de intermediación con las autoridades legales.	Cobro de "impuestos" por protección.
Simbiótica	Gestión de las relaciones criminales (influencia en las conexiones y transacciones). Capacidad de crear vínculos entre la legalidad y la ilegalidad, entre la formalidad y la informalidad. Los grupos políticos dependen de los grupos criminales.	Regulación del mercado ilegal. Manejo de uno o más eslabones de la cadena.

Fuente: Elaborado por el autor, basado en Lupsha, 1996.

La relación del actor ilegal con la economía criminal también está mediada por su grado de control del territorio. Mientras que las actividades de "subsistencia" no requerirán el control de las actividades criminales en una determinada zona (pudiendo operar en un entorno de competencia), la relación simbiótica sí implica la monopolización de una o más eslabones de la cadena. En la construcción de tipos ideales entenderíamos que: a) Las actividades predatorias pueden darse en un entorno de competencia en donde hay uno o más actores criminales; b) La relación instrumental, requiere de la existencia de una o más economías criminales a las cuales gravar – cobrar impuestos – a cambio de "protección"; c) La relación simbiótica implica un control territorial consolidado y estable.

En un esquema básico de cruce de las categorías se tendrían las siguientes opciones – la X señala el cuadrante en donde la relación es más fuerte.

**Tabla 2:** Tipología de relaciones del actor ilegal con la economía criminal y el territorio

	Entorno de competencia	Acuerdos/ Arreglos	Control
Predatoria	X		
Parasitaria		X	
Simbiótica			X

Fuente: Elaborado por el autor.

Entender esta combinación es clave para identificar el tipo de respuesta más apropiada. En el escenario Predatorio/Entorno de competencia las estrategias deben estar enfocadas en contener el aumento de los delitos comunes y especialmente la extorsión. En el cuadrante Parasitaria/Arreglos, el objetivo inmediato es contener las disputas entre grupos, evitar la violencia y desarticular progresivamente las redes criminales. El escenario más complejo es el de relación simbiótica/control. En este caso lo que está en juego es la manera como funciona el Estado y la capacidad institucional de proteger a los ciudadanos. Bajo este marco, se requiere de una intervención integral enfocada en la reducción de vulnerabilidades territoriales, es decir el cambio de las condiciones que permitieron la emergencia y desarrollo de la economía criminal.

Para mayor claridad de este modelo analítico, resulta útil ilustrar las categorías tomando el caso de las FARC. En algunos territorios, este grupo centra su atención en la extorsión (conocidas también como "vacunas") y la apropiación de distintos tipos de bienes. Estas actividades predatorias generan un flujo de caja constante para los frentes y permite acceder a recursos fácilmente. El rango de víctimas es amplio y puede variar en función de los recursos que el grupo requiere. En medio del proceso de negociación hay información sobre que este tipo de prácticas se ha ampliado (Fundación Paz y Reconciliación, 2015).

En otras zonas, las FARC gravan las economías criminales, cobrando impuestos a las transacciones y en algunos casos, exigiendo pagos por protección. La organización guerrilla no tiene una intervención directa en el mercado ilegal, pero tiene la capacidad de imponer sanciones, intermediar con actores legales y criminales, e impedir el tránsito por determinadas zonas. En este caso, las FARC establecen y en algunos

casos impone arreglos a los actores que participan de la economía criminal. Un informe de la Fundación Ideas para la Paz, señala que al menos seis frentes de las FARC han pactado con las bandas criminales el manejo de cultivos de coca, la protección de laboratorios y la utilización de rutas (Echandía, 2013).

Por último, se encuentran un conjunto de relaciones más sistémicas entre las economías criminales y la insurgencia. En algunas zonas del país las FARC controlan el cultivo de coca y la producción de pasta base, fijando precios, decidiendo sobre los pagos y proveyendo de insumos a traficantes. Un punto a destacar es que la economía de las drogas es tan solo una de las fuentes de ingresos de este grupo insurgente. En algunos territorios también regulan el tráfico de gasolina y de víveres, la explotación de madera, así como el desvío de recursos públicos.

Este modelo analítico, corresponde a la información recaba por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), según la cual, las FARC dividen en tres niveles la inversión de sus finanzas (Montero, 2012). En el primer nivel se encuentran los recursos necesarios para cumplir con sus planes estratégicos (es decir, las proyecciones de crecimiento y ocupación territorial). En el segundo nivel está el sostenimiento de estructuras como frentes y compañías. En el tercero, la supervivencia, es decir la caja menor de sus cuadrillas. A excepción de lo que sucede con los planes estratégicos, los recursos son manejados por cada frente de manera autónoma y con presupuestos completamente independientes. Un dato a destacar del reporte de la UIAF es que una parte importante de los recursos de esta guerrilla se destinan al pago de la corrupción.

Reconocer estas dinámicas no implica afirmar que las FARC se han convertido en otro grupo criminal, pero si entender la multifacética y compleja relación de este grupo insurgente con un conjunto amplio de economías criminales. Dada esta realidad, su desmovilización y desarme podría generar un importante vacío que puede ser llenado por distintos actores: facciones de la insurgencia que no decidan ser parte del proceso, mandos medios que aprovechen su conocimiento y experiencia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) – el segundo grupo guerrillero de Colombia que permanece activo -, las bandas criminales, así como la delincuencia organizada transnacional, o una mezcla de todas las anteriores.

No hay que perder de vista que en la mayoría de las regiones, las FARC operan cerca de estos actores, lo cual expone a sus miembros a toda una gama de opciones de rearme, reclutamiento y disidencia (ICG, 2014). Este escenario plantea un importante riesgo de desestabilización del proceso, una suerte de tormenta perfecta que podría expresarse con distintas intensidades en los territorios. ¿Cómo evitar este escenario?

# Evitando la tormenta perfecta: la estabilización

El escenario de “tormenta perfecta” es solo uno de los posibles. Es importante reconocer que en Colombia las capacidades del Estado para hacer frente a las economías criminales han aumentado, que la desmovilización de los grupos paramilitares le ha restado fuerza a uno de los principales saboteadores de los procesos de negociación con la guerrillas en los 90 y que difícilmente la presencia armada que tiene las FARC en los territorios podrá ser reemplazada por otro grupo.

El problema de fondo es que los incentivos que generan las economías criminales continúan siendo altos, que en muchas zonas las capacidades del Estado siguen siendo limitadas y que las redes de corrupción se encuentran disponibles al mejor postor. Bajo estas condiciones, no hay que perder de vista que las FARC se encuentran ubicadas en zonas donde el estado ha tenido una débil o inexistente presencia, por lo que sus áreas bajo control necesitan una rápida respuesta en términos de gobernanza local y en particular en términos de protección (Nussio y Howe, 2012).

Bajo estas circunstancias, la primera etapa del post-conflicto requerirá de un conjunto de medidas de estabilización, enfocadas en la protección de las poblaciones y la generación de las condiciones necesarias para la implementación de los acuerdos. Lo anterior, en el marco de lo que N. Colleta y R. Muggah denominan la “medidas interinas de estabilización” (“interim stabilization measures”) las cuales se implementan con el objetivo de tener el tiempo y el espacio necesarios para facilitar un mínimo de confianza entre los actores claves, de tal manera que se creen las condiciones de base para las etapas posteriores (Colleta y Muggah, 2009).

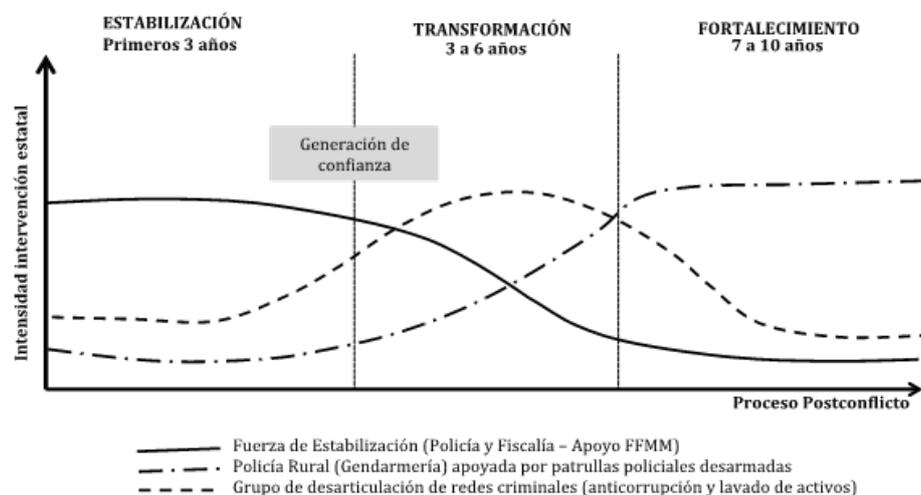
En el contexto colombiano, una de las prioridades del Estado debe ser la contención de los intentos de ocupación de organizaciones criminales u otros grupos al margen de la ley. El Estado debería estar en la capacidad de dar respuesta inmediata y contundente a la escalada de amenazas y ataques contra líderes sociales, defensores de derechos humanos, víctimas, desmovilizados y otros protagonistas del proceso (ICG, 2014). En el pasado, la alianza entre elites locales y organizaciones criminales ha tenido un impacto real en los esfuerzos de construcción de paz a nivel territorial, en un contexto en el cual la violencia ha hecho parte de la definición del régimen político y de la relación del estado central con los territorios (Gutiérrez, 2014).

La pregunta de fondo es quién puede asumir esta responsabilidad. Las Fuerzas Militares, entrenadas bajo una lógica contrainsurgente, difícilmente podrían desarrollar labores policiales. Adicionalmente en la etapa de post-conflicto una de las metas debe ser la redefinición del rol de los militares en la seguridad interna, acotando su mandato a situaciones específicas y excepcionales. De otro lado, la Policía tiene una capacidad limitada para hacer presencia efectiva en las zonas rurales, con un dispositivo que solo llega a cubrir los casos urbanos. La opción de crear una nueva fuerza, como podría ser una gendarmería, demandará importantes recursos y sobre todo tiempo, por lo que no parece una alternativa posible en el corto plazo.

Bajo estas condiciones, es necesario pensar en mecanismos de estabilización interina que permitan al Estado dar una respuesta efectiva, aprovechando los recursos disponibles, sin perder la perspectiva de mediano plazo de fortalecimiento de la institucionalidad a nivel local. Dentro de estas opciones, se podría pensar en la conformación de una Fuerza de Estabilización Nacional (FEN), de la cual haga parte un componente de la Policía Nacional, apoyado por la Fiscalía y las Fuerzas Militares.

La FEN tendría como responsabilidad la protección de las poblaciones en aquellas zonas de desmovilización de los frentes de la guerrilla, la resolución de delitos de alto impacto, así como la seguridad de los excombatientes. Su mandato estaría limitado a un periodo de tres a cinco años, dependiendo las condiciones territoriales, tiempo en el cual se avanzaría en la conformación de una nueva policía rural (gendarmería) que asumiría la seguridad en estas zonas (Ver figura1) y de la cual podrían hacer parte los integrantes de la FEN.

**Grafico 1:** Medidas interinas de estabilización



Fuente: Elaborado por el autor.

La participación de los desmovilizados en la FEN estaría sujeta a las particularidades de cada contexto, prestando especial atención a las relaciones de las comunidades con el grupo insurgente. En aquellas zonas donde hay un fuerte rechazo a la presencia guerrillera, la integración de excombatientes a la FEN no sería recomendable. Mientras tanto en los territorios donde la guerrilla tiene una mayor legitimidad, su integración a la FEN podría contribuir a pasar de un “poder duro” (“hard power”) a un poder más suave (“soft power”) que se encuentre bajo el control institucional (Colleta et al., 2008).

Tal como señala Natt. J Colleta si bien este tipo de medidas implican cierto riesgo para el proceso, pueden contribuir a dar una respuesta rápida de ocupación a los excombatientes y aprovechar su conocimiento de la zona en las labores de seguridad (Coletta, 2012). En el caso específico de las FARC es importante tener en cuenta que esta organización tiene una fuerte identidad de grupo, por lo que la desarticulación de este anclaje social podría aumentar el riesgo de reincidencia y participación en actividades ilegales (Nussio y Howe, 2012). Bajo estas circunstancias, dentro de las opciones de política pública debe estar abierta la posibilidad de que en una primera etapa se implementen mecanismos que permitan mantener la cohesión de las estructuras.

Paralelamente a la creación de la Fuerza de Estabilización, es recomendable avanzar en la conformación de “Grupo de desarticulación de redes criminales” que tendría la responsabilidad de implementar un programa de depuración de los miembros de las fuerzas de seguridad, así como la desarticulación de las estructuras financieras y políticas que soportan las economías criminales. La sugerencia es que la intervención de este grupo se intensifique en la etapa de “transformación”, cuando el Estado tenga mayores capacidades instaladas para responder a los intentos de desestabilización a nivel local.

Es importante tener en cuenta que desarrollar investigaciones judiciales que lleven a la desarticulación de redes criminales toma tiempo, requiere del esfuerzo de distintas instituciones y de la colaboración de distintos sectores. Más que fuerza y volumen, en estos casos la intervención del Estado requiere de un trabajo de inteligencia que permita entender las lógicas, motivaciones y formas de organización de redes que logran adaptarse con facilidad (Rocha y Escobedo, 2013).

En términos de la construcción de la paz es clave que el Estado haga todos los esfuerzos por el esclarecimiento de las responsabilidades de aquellos actores que se beneficiaron de la confrontación o que apoyaron a una de las partes. En el caso de Colombia, las investigaciones posteriores a la desmovilización de los grupos paramilitares, que se basaron en parte en las confesiones de los comandantes y mandos medios de estas organizaciones constituyen una experiencia a tener en cuenta. En el 2005, la Ley 975 fue creada para facilitar la reincorporación de los excombatientes paramilitares a la vida civil. Esta ley estableció un modelo especial de procesamiento penal, el cual incluía sentencias alternativas para desmovilizados que contribuyeran a la clarificación de la verdad y la reparación de víctimas.

Aproximadamente 2.000 excombatientes paramilitares han pasado por los tribunales de Justicia y Paz. La información proporcionada por los desmovilizados ha servido para clarificar el alcance de la violencia paramilitar y revelar la dimensión económica y política de este movimiento. De acuerdo con el Centro Internacional de Justicia Transicional, los paramilitares han confesado más de 40.000 crímenes que afectaron a 51.000 personas, incluyendo cerca de 1.000 masacres, 25.000 homicidios, y más de 3.500 desapariciones forzadas con participación de 1.400 agentes del estado (Moreno, 2014). Dado el poder de intimidación y la influencia en el sistema de justicia que tenían los paramilitares, el Estado habría tenido mucha más dificultad en conducir las investigaciones sino hubiera desarticulado el componente armado de la organización.

En el ámbito internacional, se pueden encontrar referentes de este tipo de mecanismos transitorios (Kemp et al., 2013). Tal es el caso de la Misión de Estabilización (MINUSTAH) en Haití, la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) en Guatemala o los equipos de justicia criminal de reacción rápida como La Unidad de Respuesta Rápida de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En cada uno de estos casos, la intención del despliegue de este tipo de fuerzas es responder a situaciones de emergencia y fragilidad, en un contexto en el cual las instituciones locales no tienen la capacidad necesaria para cumplir con sus responsabilidades.

El rasgo fundamental de este tipo de mecanismos es su transitoriedad, teniendo en cuenta que el paso de la guerra a la paz no es posible sin el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y del tejido social (Muggah 2009). Mientras que esto no ocurra, el riesgo de la reactivación de la confrontación estará vigente. Esto implica necesariamente la participación activa de los actores locales, el reconocimiento de las víctimas, las garantías de no repetición y especialmente el acceso a la justicia. El desarrollo de cada una de estas áreas lleva tiempo, por lo que es necesario la adopción de un conjunto de medidas prácticas que permitan responder a las demandas de protección de los ciudadanos en el corto plazo.

La implementación de medidas interinas de estabilización tiene ventajas y también riesgos. Por un lado permiten una respuesta rápida por parte del Estado, aprovechan los recursos existentes, se despliegan a partir de condiciones locales y asumen una postura pragmática en la etapa del post-conflicto. Por el otro lado, la implementación de estos mecanismos puede tener una fuerte resistencia por parte de sectores de las fuerzas militares que busquen mantener su influencia en estas zonas, bajo un esquema de lucha contrainsurgente. A su vez, los esquemas temporales corren el riesgo de prolongarse en el tiempo en la medida que no se desarrollen capacidades institucionales en el orden local. Bajo esta perspectiva, podrían retrasar o hacer ver como innecesarios los cambios necesarios en el sector de la seguridad. Además, sin un cambio en las condiciones territoriales que favorecen el surgimiento de economías criminales, la implementación de medidas interinas corre el riesgo de promover la continuación del control ilegal de servicios y materias primas por parte de grupos criminales (Coletta, 2013).

Un asunto importante que destacan Colleta y Muggah es que la implementación de este tipo de medidas debe tener en cuenta las características y capacidades locales para responder a los desafíos que plantea la etapa de post-conflicto (Colleta y Muggah, 2009). En el caso específico de las economías criminales, como muestra este artículo, los actores ilegales y la insurgencia se relacionan de múltiples maneras con los mercados ilegales y tienen diferentes grados de control en el territorio. Dada esta realidad, las intervenciones del Estado deben basarse en diagnósticos que ayuden a entender la naturaleza del conflicto armado, los incentivos y motivaciones de los actores que participan en la confrontación y la identificación de saboteadores que pueden desestabilizar la implementación de los acuerdos.

El éxito del proceso de paz exige de un conjunto de victorias tempranas para el Estado, que contribuyan a generar confianza con la población civil, mientras que contienen los intentos de sabotaje por parte de los actores criminales y las élites locales que ven

amenazados sus intereses. Bajo las circunstancias actuales, la implementación de medidas interinas, incluyendo la FEN, daría un enfoque a nivel micro para mitigar el impacto potencial de las economías criminales en la fase de post-conflicto y el riesgo de un incremento en violencia y crimen. Como lo ha señalado Coletta, es importante no perder de vista que el “objetivo general de este tipo de medidas es prevenir y reducir el inicio y severidad de la violencia organizada al final de las guerras” (2013: 81). En Colombia, si el Estado no es capaz de contener la violencia, será la violencia la que eventualmente molde nuevamente al Estado.

# Referencias

Cockayne, J. y Pfister, D. (2008). *Peace Operations and Organised Crime*. Geneva: Centre for Security Policy.

Cockayne, J. (2011). *State fragility, organised crime and peacebuilding: towards a more strategic approach*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Colletta, N. J. (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. *Stability*, 1(1): 45-51. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aa>.

Colletta, N. J., Samuelsson Schjorlien, J. y Berts, H. (2008). *Interim Stabilization: Balancing Security and Development in Post Conflict Peace-Building*. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, Folke Bernadotte Academy.

Colletta, N. J. y Muggah, R. (2009). 'Context Matters: Interim Stabilisation and Second Generation Approaches to Security Promotion.' *Conflict, Security & Development* 9 (4): 425-453. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14678800903345762>.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá: CNRR.

Dudley, S. (2008). *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia*. New York: Routledge.

Duncan, G. (2006). *Los Señores De La Guerra: De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta

Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.

Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) – Swiss Confederation (2013). *Workshop: Organized Crime and its Impacts on Peacebuilding Endeavours*. Geneva on July 2-3.

Felbab-Brown, V. (2013). *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities*. Modernising Drug Law Enforcement Report No. 2. London: International Drug Policy Consortium.

Fundación Paz y Reconciliación (2015) *Lo que hemos Ganado. Informe Anual sobre el estado del Conflicto*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.

Garzón, J. (2012). *La Rebelión de las Redes Criminales: El Crimen Organizado en América Latina y las Fuerzas que lo Modifican*. Washington: Woodrow Wilson Center.

Garzón, J. (2014). *Cómo responder al Crimen Organizado y dejar atrás la guerra contra las drogas*. Washington: Woodrow Wilson Center.

Giraldo, J. (ed) (2011). *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT.

Gordon, S. (2013). *The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm?* *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 40, pp. 1-16, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.cb>

Gutiérrez, F. (2004). *Criminal Rebels: A Discussion of Civil War and Criminality from the Colombian Experience*. *Politics & Society* 32 (2): 257-285. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0032329204263074>.

Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (2009-2010)*. Bogotá: Debate.

Hansen, W. (2012). *Interfaces Between Peace Operations and Organized Crime. Strategic Guidance Framework for International Police Peacekeeping: Framing the Framework*. Challenges Forum Research Seminar 18 March, Oslo, Norway.

Hansen, W. (2014). *The Organized Crime – Peace Operations Nexus*. Prism 5. No.1.62-79 Institute for National Strategic Studies.

International Crisis Group (2014). *El día después de mañana: Las FARC y el fin del conflicto en Colombia*. Belgium: ICG.

Kaldor, M. (2011). *Human Security in Complex Operations*. Prism 2. No.2. Institute for National Strategic Studies.

- Kaldor, M. (2013). In Defence of New Wars. *Stability*, 2(1): 4. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.at>
- Kemp, W., Shaw, M. y Boutellis, A (2013). *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* New York: International Peace Institute.
- Le Billon, P. (2008). *Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-conflict Corruption*. *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3, June 2008. DOI:10.1080/13533310802058851
- Llorente, M. y Guarín, S. (2012). *Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana en Colombia: los casos de Bogotá y Medellín*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Lupsha, P. (1996). *Transnational Organized Crime versus The Nation State*. *Transnational Organized Crime*. Volume 2, Issue 1, Spring. Pp. 21-48.
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (2007). *Octavo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente*. Washington: OEA (CP/doc. 4176/07).
- Miraglia, P., Ochoa, R. y Briscoe, I. (2012). *Transnational organised crime and fragile states*. Paris: OECD.
- Montero, D. (2012). “De qué viven las FARC sin el secuestro”. *La SillaVacía*. Available at <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683> Last accessed 1 March 2015.
- Muggah, R. (2009). *Security and post-conflict reconstruction: dealing with fighters in the aftermath of war*. New York: Routledge.
- Nussio, E. y Howe, K. (2012). *What if the FARC Demobilizes?* *Stability*, 1(1): 58-67. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aj>.
- Restrepo, J y Muggah, R (2009). ‘Colombia’s Quiet Demobilization. A Security Dividend?’ In *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, ed. Robert Muggah, 30–46. Abingdon and New York: Routledge.
- Rocha y Escobedo (2013). *FARC en las periferias: Tumaco un caso más*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Romero, M. (2007). *Parapolítica. La Ruta de la Expansión Paramilitar y los Acuerdos Políticos*. Bogotá: Debate.
- Rondero, M. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Shaw, M. y Kemp, W. (2012). *Spotting the Spoiler. A Guide to Analyzing Organized Crime in Fragile State*. New York: International Peace Institute.
- Stedman, S. (1997). *Spoiler Problems in Peace Processes*. *International Security*, Vol. 22, page(s): 5-53.
- Szabo, I., Garzón, J. y Muggah, R. (2013). *Citizen security rising: new approaches to addressing drugs, guns and violence in Latin America*. Norwegian Peacebuilding Resource Center.
- Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparency International UK (2012). *Organised Crime, Corruption, and the vulnerability of defence and security forces*. London: Transparency International UK.
- United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Viena: UNDOC.
- United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) (2014). *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*. Bogotá: UNODC.
- United Nation – Security Council (2012). *Statement by the President of the Security Council*. New York: UN Security Council (S/PRST/2012/29).
- Wennmann, A. (2014). *Negotiated Exits from Organized Crime? Building Peace in Conflict and Crime-affected Contexts*. *Negotiation Journal*, July 2014. DOI: 10.1111/nej.12060
- Xia, M. (2008). *Organizational Formations of Organized Crime in China: Perspective from the State, Markets and Networks*. *Journal of Contemporary China*, 17:54. DOI: 10.1080/10670560701693039

# 5. Medellín: de teatro de guerra a laboratorio de seguridad

Jorge Giraldo-Ramírez

Doctor en Filosofía, profesor e investigador de la Universidad EAFIT

Andrés Preciado Restrepo

Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT

Ninguna ciudad en el mundo tiene mayor experiencia en guerras urbanas, en procesos de desmovilización y reintegración que Medellín. En los últimos 30 años Medellín ha sufrido guerras sucesivas, a veces simultáneamente, en las cuales intervienen carteles de la droga, milicias urbanas, guerrillas y fuerzas paramilitares. La ciudad se sometió a operaciones militares, negociaciones de paz y al retorno de miles de militantes, todo esto mientras enfrentaba la violencia ordinaria. Este artículo demuestra que las intervenciones del Estado central fueron cruciales para producir cambios necesarios para reducir la violencia, mientras que los esfuerzos a nivel local han sido los responsables por los cambios en la infraestructura local y la sostenibilidad de estas mejoras. El éxito depende de muchos factores vulnerables, sin embargo los principales retos para alcanzar la normalización de la seguridad en la ciudad han sido expuestos

Según los informes realizados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, Medellín ha sido uno de los 20 municipios más afectados por el conflicto armado en los últimos 30 años, y el más importante de ellos según peso poblacional, económico y político. Durante gran parte del mismo periodo (1985-2014), y hasta hace menos de una década, Medellín fue la ciudad más violenta del país y una de las más violentas del mundo de acuerdo a la tasa de homicidio. El número de homicidios anuales se movió entre 2 mil y más de 6 mil entre 1985 y 2003. Ha sido prácticamente imposible discernir el peso específico de las diferentes guerras que vivió la ciudad en el total de las muertes violentas, pero se supone que ellas produjeron la mayor parte de los homicidios y crearon tales condiciones de desorden y bloqueo de las autoridades públicas que acrecentaron la violencia difusa y el crimen oportunista.

A partir de 2003 varios factores confluyeron para que la ciudad obtuviera logros sobresalientes en seguridad y se convirtiera en un paradigma internacional de buenas prácticas. Medellín también llegó a ser reconocida por la desmovilización de excombatientes y urbanismo social, hasta el punto de que los politólogos estadounidenses Francis Fukuyama y Seth Colby (2011) acuñaron la expresión “medio milagro” para referirse a la experiencia de Medellín.

Este artículo pretende señalar los hitos que marcan la trayectoria de Medellín desde su condición de principal teatro urbano de Colombia para múltiples contiendas armadas nacionales y regionales, hasta su situación actual de modelo de innovaciones públicas y privadas. Este modelo hizo que, en 2015, la ciudad saliera de la lista de las 50 ciudades más violentas del mundo,<sup>1</sup> tras haber figurado en el primer puesto por 15 años.

Este artículo tratará de cumplir ese propósito en tres secciones que analizarán: a) la acumulación de conflictos armados y la superposición de posconflictos en la ciudad desde 1985 y se sostendrá que fueron las intervenciones desde el gobierno central las que produjeron los resultados más dramáticos; b) como el fortalecimiento y protagonismo del Estado en el nivel local han sido decisivos para garantizar la sostenibilidad de los éxitos en materia de seguridad a lo largo de los años; y c) los principales cambios en la fenomenología del crimen en la ciudad y los retos que suponen para las autoridades y la sociedad, a manera de conclusión.

---

<sup>1</sup> Según datos del Observatorio Ciudadano para la Seguridad y la Justicia Penal (2015), Medellín pasó de ser en 2010 la décima ciudad más violenta del mundo, considerando el homicidio (ya en los noventa había sido la primera) a ser la ciudad 49 en 2014. Citando el informe 2015: “Si consideramos no solo el ranking de 2013 sino de años anteriores e incluso información previa, el caso de mayor reducción de los homicidios es el de Medellín, Colombia. En 2010 Medellín ocupó la décima posición en el ranking con una tasa de 82.62 homicidios por cada 100 mil habitantes, pero en 2014 bajó hasta la posición 49 con una tasa de 26.91 homicidios por cada 100 mil habitantes. En 4 años la tasa descendió en un 67%”. Según la misma entidad (2016), “La salida del ranking más relevante corresponde a las ciudades de Juárez y Medellín”.

# Las guerras y las intervenciones nacionales

Esta sección presenta un análisis de las distintas contiendas armadas que ha padecido la ciudad en las tres últimas décadas y la forma como impactaron, tanto en su momento de auge como de decadencia, las estadísticas de seguridad más relevantes. A lo largo de la sección se referirá la manera en que el estado local y el gobierno central intervinieron para neutralizar la intensidad de la situación violenta. Nuestra tesis principal señala que los escalamientos conflictivos que en su momento aumentaron las tasas de homicidio desbordaron las capacidades locales de control del estado en el territorio y ameritaron intervenciones del nivel central de gobierno.

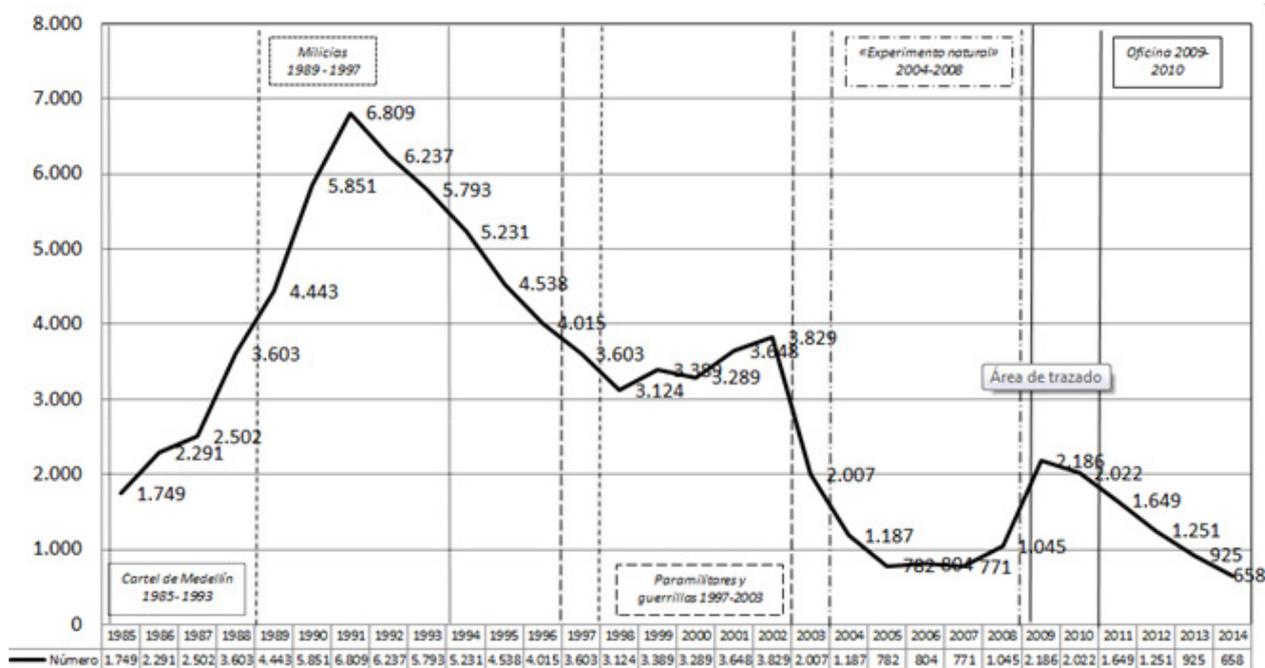
En Medellín se han yuxtapuesto conflictos y procesos de desactivación de conflictos con diversas organizaciones armadas, insurgentes y delincuenciales. Las fases de conflicto y postconflicto se han sucedido y traslapado en tanto la desactivación (primero del cartel, luego de las milicias, después de los paramilitares) y han tenido que convivir con el surgimiento de nuevos competidores violentos que entraron a disputar, cuando no a ordenar, el espacio delictivo que el grupo desactivado dejaba. Evidentemente esta disputa se debe a la actividad de miembros díscolos o rebeldes que no se avinieron a hacer parte de los procesos de desactivación, desmovilización, o a procesos de reconfiguración de las organizaciones criminales. La disputa también podría ser debido a limitaciones –cuando no fracasos– de las desactivaciones anteriores.

Según cifras de Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE), en Medellín en 1985 se cometieron 1.749 homicidios que representaron una tasa de 113,87 por cien mil habitantes. Seis años más tarde (1991) en la ciudad se cometieron 6.809 homicidios que representaron una tasa de 395,74 por cien mil habitantes. En cifras, el aumento es dramático (5.060 homicidios de diferencia) pero no alcanza a describir la estela de violencia que supuso para la segunda ciudad más importante de Colombia. Eran los tiempos del imperio criminal de Pablo Escobar y el Cartel de Medellín y su guerra frontal contra el estado central.

A partir de mediados de la década de 1980 hasta hace poco, Medellín fue una ciudad que vivió una situación ambivalente de conflicto y postconflicto, de paces parciales y posconflictos también parciales –una especie de atemperación violenta de la seguridad y la convivencia. Lo cual nos lleva a interpretar los éxitos alcanzados hasta el presente como resultado de una mezcla de intervenciones nacionales en situaciones de crisis con políticas locales de estabilización de esos logros. Estos procesos, por supuesto, no han sido lineales por razones que se ofrecerán más adelante.

El comportamiento del homicidio en Medellín a mediados de la década de 1980 está vinculado con el ciclo de flujos y reflujos de las distintas contiendas armadas, tanto de carácter nacional como local, desde la guerra del Cartel de Medellín contra el Estado hasta la más reciente disputa entre jefes medios del crimen organizado (Gráfico 1). Así, las curvas ascendentes en la tasa de homicidios coinciden con el escalamiento, a finales de la década de los años ochenta y a comienzos del nuevo siglo, de la ofensiva narcoterrorista y el crecimiento del fenómeno miliciano en la ciudad, para el primer momento, y la estrategia de urbanización de la guerra por parte de las guerrillas y las autodefensas, en el segundo. De la misma manera, los descensos más pronunciados en la tasa de homicidios tienen como precisos puntos de partida los acuerdos de paz de 1990; la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar (en diciembre de 1993); la operación Orión en la Comuna 13 (en octubre de 2002), y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (diciembre de 2003). Todas estas fueron decisiones de los respectivos gobiernos nacionales” (Giraldo Ramírez, 2008, pág. 101).

**Gráfico 1.** Número total de homicidios y contiendas armadas 1985 – 2014



Fuente: (1980-2008) Estadísticas vitales DANE, (2009- 2014) INML, SIJIN de la Policía, CTI de la Fiscalía.  
 Construcción: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-.

Los acuerdos de paz con el Movimiento 19 de Abril –M-19– en 1990 y el Ejército Popular de Liberación –Epl– en 1992, se traslaparon con el acuerdo informal para la entrega de Escobar a la justicia en 1991, su fuga de la cárcel en 1992 y, su muerte en diciembre de 1993, eventos todos de notable impacto en Medellín. En especial, la desmovilización del Epl tuvo la mayoría de zonas de concentración guerrillera en Antioquia y sus departamentos vecinos, lo que se constató con la realización del principal acto público de su reintegración a la vida civil en Medellín. Del mismo modo, la desorganización del cartel de Medellín, la captura y sometimiento a la justicia de algunos de sus miembros sobrevivientes y los acuerdos de otros con el Cartel de Cali, son eventos que tienen importante repercusión. De ese modo se configura una primera etapa de postconflicto en la ciudad.

Sin embargo, las desmovilizaciones guerrilleras y la desarticulación del Cartel de Medellín no facilitaron en el corto plazo al monopolio de la fuerza por parte del Estado. Por el contrario, esto generó una situación de “oligopolio de la coerción” (Duncan, 2014). En 1994 la ciudad era escenario de la actividad de distintos agentes violentos: distintos grupos de milicias populares,<sup>2</sup> las milicias urbanas de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), varias bandas armadas que estuvieron al servicio de las actividades

del cartel de Medellín y el grupo armado denominado “Perseguidos por Pablo Escobar” (Pepes) que empieza a mutar desde entonces. La condición de la fuerza pública en Antioquia y Medellín, como uno más de los agentes coercitivos, no era la mejor. Para este momento Antioquia era el departamento con la penosa combinación de la tasa más alta de homicidio y la más baja presencia policial. Para el periodo 1990-1995 solo Córdoba y Magdalena tenían menos policías por 10 mil habitantes que Antioquia, y solo Cúcuta y Barranquilla tenían menos pie de fuerza que Medellín, entre las 10 principales ciudades de Colombia y con un promedio inferior al nacional (Llorente, 1999, pág. 441). Y esto a pesar de que Medellín seguía siendo la ciudad más violenta del país.

En el cuatrienio 1994 y 1997 coincide el peculiar proceso de “reintegración sin desmovilización” de las milicias populares (Giraldo-Ramírez & Mesa, 2013), las desmovilizaciones paralelas de otros dos grupos milicianos en 1994 y 1997, el reacomodo de los agentes violentos del narcotráfico y el ascenso nacional de los grupos protagonistas del conflicto armado interno, el Eln, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Farc y las Autodefensas Unidas de Colombia – Auc. Tal es el escenario del segundo ciclo de conflictos y posconflictos en la ciudad.

<sup>2</sup> Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Populares Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de Medellín.

El fenómeno de milicias populares en Medellín se remonta a los años finales de la década del ochenta del siglo pasado y su localización se dio en las comunas 1, 2, 3 y 4 (zona nororiental) y en la comuna 6 (zona noroccidental).<sup>3</sup> El acuerdo entre milicias populares y gobierno nacional se firmó el 26 de mayo de 1994 y benefició a 843 integrantes del grupo quienes, según estimaciones oficiales, representaban el 85% de las fuerzas milicianas. Se trató de un caso paradigmático en tanto fue el primer proceso de paz exclusivamente urbano en Colombia. Se trató de un caso paradigmático en tanto fue el primer proceso de paz exclusivamente urbano en Colombia, su magnitud fue igual a la del Bloque Cacique Nutibara de las Auc, en él se entregaron más armas que en el que tuvo lugar con la Corriente de Renovación Socialista – CRS, la relación hombre/arma fue mayor que la del EPL (Tabla 1) y se presentó en un momento de violencia homicida particularmente adverso (tasa de 323 por cien mil habitantes y un total de 5.793 homicidios en 1993).

**Tabla 1.** Desmovilizados, muertos y relación arma/hombre en desmovilizaciones relevantes para Medellín

Año	Grupo	Desmovilizados	Muertos	Muertos/ desmovilizados	Relación arma/ hombre
1989	M-19	1211	108	8,9	0,74
1990	EPL	3790	316	8,3	0,53
1994	CRS	1041	75	7,2	0,42
1994	MP	843	187	22,2	0,70
1997	MIR-COAR	185	12	6,5	0,92
2003	BCN	868	105	12,1	0,57
1990-1994	Colectivas	4715	736	15,6	0,38
1990-1997	Todas	10530	839	8	
2003-2006	Colectivas	31671	1734	5,5	0,57

La información sobre desmovilizados y muertos, por grupo e individuales, entre 1989 y 1997 proviene del Ministerio de Justicia, Dirección de Justicia Transicional.

La información sobre relación arma/hombre en las desmovilizaciones colectivas proviene de Vranckx et al, 2009.

La información sobre desmovilizados y muertos entre 2003 y 2006 proviene de OEA, 2011.

Los cálculos sobre relación muertos/desmovilizados y arma/hombre para EPL, CRS, MP y MIR-COAR son propios con base en información de Minjusticia.

La información sobre BCN proviene del SIR (Sistema de Información para la Reintegración).

El descriptor "Todas" significa el total de desmovilizaciones colectivas e individuales ocurridas en Colombia entre 1989 y 1997, consolidado por Minjusticia.

Fuente: (Giraldo Ramírez & Mesa, 2013, pág. 226)

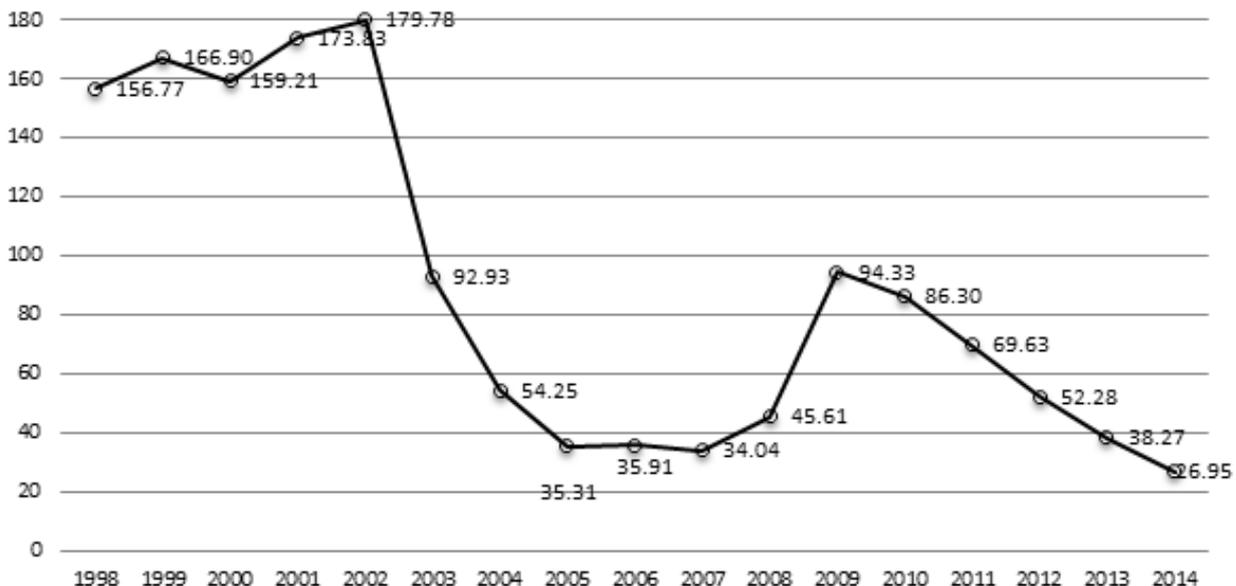
<sup>3</sup> Debe anotarse que las milicias populares fueron organizaciones independientes respecto a las guerrillas y grupos armados del narcotráfico, aunque en distintos momentos prestaron servicios a ambos bandos. También deben distinguirse de las milicias orgánicas de las Farc y el Eln que irían a tener relevancia en el periodo siguiente.

La novedad del proceso de negociación con las milicias populares fue la creación de un cuerpo de seguridad integrado por parte de los desmovilizados, denominado Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad – Coosercom. Este nuevo grupo contó con vehículos y armas suministradas por el Estado, con competencias que variaban desde la detención y conducción de retenidos a las autoridades, hasta labores de asesoría e investigación y prevención del delito. De esta manera Medellín tuvo, entre junio de 1994 y noviembre de 1996, una fuerza parapolicial legal que no contribuyó a la disminución del homicidio, sino que permitió la reproducción y diversificación de los grupos de justicia privada, prolongó el retiro del Estado de la periferia urbana y, probablemente, sirvió, entre otros, como precedente inmediato del extendido, masivo y complejo fenómeno paramilitar en la región (Giraldo Ramírez & Mesa, 2013, pág. 235). Coosercom fue liquidada en noviembre de 1996 en una clara muestra de fracaso de la herramienta de gestión de la desmovilización y del modelo general de reintegración que proponía, a la par de un escenario adverso en cuanto a asesinatos de desmovilizados.<sup>4</sup>

Entre el 2000 y el 2002 las comunas 6, 7, 8, 9 y 13 fueron los principales centros de enfrentamiento entre guerrillas (Farc y Eln), las autodefensas (Bloques Metro y Cacique Nutibara) y la fuerza pública. Este escalamiento del conflicto armado rompió con la tendencia decreciente del homicidio y las tasas anuales que a partir de 1999 comienzan de nuevo a incrementarse (Gráfico 2).

De facto estas organizaciones ilegales (Farc y autodefensas) construyeron órdenes alternos al estatal y, gracias al control territorial, establecieron enclaves en donde primaban legalidades diferentes a la del estado de derecho legítimamente constituido. Para el año 2001 ya era clara la convergencia de la dinámica local de inseguridad ciudadana y conflictividad armada, el escalamiento de la guerra que libraban actores nacionales y la decisión expresa de guerrillas y autodefensas de urbanizar el conflicto. Esa urbanización por parte de guerrillas y autodefensas incluyó un proceso intensivo de sometimiento de la infraestructura ilegal urbana representada en combos y pandillas que terminó articulando todo el entramado delincencial en la lógica del conflicto interno.

**Gráfico 2.** Tasa de homicidios por cien mil habitantes 1998 - 2014



<sup>4</sup> En junio de 2012 el Ministerio de Justicia confirmó la muerte violenta de 187 desmovilizados, el 22,2% del total, la cifra más alta para cualquier proceso de reinserción en Colombia hasta hoy (Giraldo Ramírez & Mesa, 2013, pág. 225).

Ante esta situación, de nuevo en 2002—como en 1993— una intervención de tipo estratégico del Estado central cumple un papel fundamental en la seguridad ciudadana en Medellín. Se trató de la “Operación Orión”, una toma armada de varias zonas de la ciudad —especialmente la comuna 13— por parte del Estado. Esta operación tenía como objetivo abortar la expansión del conflicto armado dentro del perímetro urbano. Se trató de una operación conjunta entre Policía, Ejército, Fuerza Aérea, Das y Fiscalía desarrollada entre el 16 y el 18 de octubre de 2002, punto máximo de ebullición de lo que aquí llamamos urbanización de la guerra. La fuerza pública se enfrentó con unidades guerrilleras de las Farc, el Eln y los Comandos Armados del Pueblo —Cap. No es un dato menor que, conforme a parámetros internacionales (diseñados para países), la situación en Medellín cumplía las condiciones de un conflicto armado en razón a que los enfrentamientos entre estado y contendientes armados generaba más de 25 muertes anuales en combate.

Inmediatamente después, se presentaría otra intervención del nivel nacional, esta vez por vía diplomática: se propicia la desmovilización de los diversos bloques que integraban las fuerzas de las Auc. El caso de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (Bcn) es de imprescindible mención, en tanto es el más reciente ejemplo de cómo la forma en la que se desarrolla el conflicto y su posterior proceso de negociación, puede determinar luego la configuración de nuevos conflictos o situaciones retadoras en materia de seguridad ciudadana. El 25 de diciembre de 2003 se reincorporaron a la sociedad 874 miembros de este bloque de las Auc, tratándose del primer episodio de una serie de desmovilizaciones que iría hasta el 2006. En este caso, hubo una relación directamente proporcional entre la desmovilización y la disminución del homicidio en la ciudad, a tal punto que las zonas con menor porcentaje de ubicación de reinsertados, son a su vez las que presentan la menor disminución en la variación de la tasa de homicidio. Las zonas suroriental y suroccidental que no registraron recepción de reinsertados disminuyeron el homicidio en 9,6% y 20%, respectivamente. Mientras tanto la zona centro oriental que acogió el 17,1% de los reinsertados presentó una disminución del 43,5%. La zona nororiental, que recibió el 34,6% de los reinsertados, disminuyó sus cifras de homicidio en un 55,1%. Éste sería el comienzo de una drástica y estructural disminución de homicidios.

Respecto al programa de atención para la desmovilización paramilitar, en términos generales ha sido aceptado como exitoso, a tal punto que el gobierno nacional basó su política en el modelo construido e implementado en Medellín desde la administración Fajardo. Un balance de la Fundación Ideas para la Paz señaló que a febrero de 2009 el 86% de los desmovilizados de grupos paramilitares estaba reportado como activo en el programa, pese a la presión que soportaron los desmovilizados para su rearme.

El repunte de la tasa de homicidios entre fines de 2008 y mediados de 2010 (Gráfico 2) es producto de la confluencia de varios factores: a) la disputa entre los mandos sobrevivientes de las bandas armadas del narcotráfico y residuos de grupos paramilitares que continuaron después de los procesos de extradición, judicialización y venganzas internas; b) la crisis de corrupción entre los mandos de los organismos de policía y fiscalía metropolitanos de Medellín que condujo a la destitución y judicialización de varios funcionarios; c) y la quiebra de las relaciones de cooperación entre el gobierno del presidente Álvaro Uribe y la administración municipal del alcalde Alonso Salazar.

A partir de 2003, y una vez superada la crisis de los años 2009-2010, el cuadro de violencia homicida en Medellín se hace más complejo por la ausencia de grandes organizaciones determinadoras de la violencia y de una contienda armada clara y significativa en la ciudad. Desde entonces, los fenómenos de inseguridad se caracterizan por la confluencia de la criminalidad organizada connatural a las economías ilegales. Así mismo existen las bandas juveniles territorializadas y enardecidas por pequeños conflictos personales y expresiones violentas de machismo e intolerancia. Finalmente encontramos un alto porcentaje de individuos armados con la disposición de utilizar la fuerza letal en medio de contrariedades cotidianas.

## Fortalecimiento del Estado local para la gestión de la seguridad

Esta sección se encargará de explicar la forma en que intervenía y actuaba el estado local en el marco de los conflictos señalados. Se parte de la tesis que ha habido un paulatino fortalecimiento del estado local, que a la par que aumentaba la inversión social producto de una situación financiera positiva de las arcas públicas, avanzaba en el diseño de políticas públicas y en materia de gestión local de la seguridad.

En cuanto al tratamiento político, el problema de la seguridad, particularmente el de la violencia homicida, ha estado presente en la agenda pública de ciudad en todas las alcaldías de Medellín a partir de la década del noventa; no obstante el abordaje ha tenido considerables variaciones de acuerdo a las alcaldías.

Para la época miliciana y hasta los años noventa, la situación de la institucionalidad local puede denominarse, siguiendo a Leyva, como “estatalidad prestada” (2010) y se caracteriza por la intervención del Estado central y de organismos civiles nacionales, e incluso internacionales, ante la precariedad de la institucionalidad local. Esta precariedad se debía a la debilidad fiscal del municipio, la limitación de las competencias para su actuación o el alcance mínimo del diseño institucional y de las concepciones que guiaban la política pública. Se dio un proceso que Fukuyama denomina “desde afuera” (2005) en donde grupos sociales con influencia, agencias de cooperación internacional y el gobierno nacional jalonan la construcción de estatalidad local mediante inversión social en infraestructura y trabajo comunitario de base. Ese impulso, sin embargo, se ve frenado por la ausencia de reglas claras, la falta de fuerza propia del estado local y el poco peso relativo que tenía en la balanza de actores. Se puede decir que en esta etapa había cierta gobernanza (Leyva, 2010, pág. 278) pero no se crea estatalidad local en sentido estricto, pues la Alcaldía era un actor más, de hecho no el principal.

En este contexto, las políticas públicas de seguridad ciudadana en la última década del siglo pasado reforzaron las tendencias de retiro del estado local de territorios bajo su competencia, como barrios y comunas. El gobierno local no se hizo responsable de las funciones relacionadas con la gestión de los conflictos locales y la regulación de las transacciones comunitarias en grupos privados ilegales. Esta falta de acción produjo un modelo de negociación del desorden que tenía, con frecuencia, como protagonistas a los intermediarios (Alonso Espinal, Giraldo Ramírez, & Sierra, 2012). Entre 1988 y 1994 los gobiernos locales de presupuestos bajos, altamente endeudados y con baja capacidad de inversión, se desentendieron de la gestión local de la seguridad. La concebían como una responsabilidad del gobierno nacional, mientras que su responsabilidad radicaba en los asuntos de “convivencia” en donde destacaban estrategias que promovían la participación ciudadana, el fomento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la educación. Éste es el escenario político en el que se desenvuelve la fase conflictiva del fenómeno miliciano (Giraldo Ramírez & Fortou, 2014, pág. 69).

Las alcaldías de Sergio Naranjo (1995-1997) y Juan Gómez Martínez (1998-2000) marcan una distancia de la gestión exclusiva de la convivencia que el gobierno local traía desde finales de la década del ochenta. El primero de ellos avanzó en negociaciones con grupos armados urbanos (particularmente las milicias) mientras que el segundo promovió un marco conceptual que vinculaba la violencia con la pobreza y la desigualdad social, en concurso con cierto interés de organismos multilaterales. Luis Pérez (2001-2003),

por su parte, rompió la continuidad en las políticas públicas de seguridad y convivencia, desplazó el esfuerzo financiero hacia actividades asistencialistas y reforzó el poder de los intermediarios privados entre la administración municipal y las comunidades barriales. Esto facilitó el proceso de urbanización de la guerra que buscaban paramilitares y guerrilleros.

Desde 1999, el estado local vivió una etapa de “autonomización forzada” en la cual hubo un aumento relativo en la inversión, se comienza la paulatina independencia del ente local con respecto a otros actores sociales y niveles del estado. Sin embargo se mantuvo cierto rezago producto de la escasa influencia de los planes de mediano y largo plazo (planes de desarrollo y plan de ordenamiento territorial), pese a una situación fiscal cada vez más positiva. Por otro lado, la relevancia del conflicto armado entre 1998 y 2002 tiene dos explicaciones que pueden explicarse por las políticas del estado: de un lado, el desentendimiento del gobierno central por la fenomenología y expresión del conflicto en los centros urbanos y por el otro lado, la renuncia persistente del gobierno local a asumir sus propias responsabilidades y competencias para intervenir en materia de seguridad urbana. No sobra recordar que ya para este momento, el gobierno local de Bogotá marcaba la pauta sobre el repertorio de acciones a disposición de las autoridades municipales.

Las intervenciones del gobierno nacional mediante la Operación Orión y el proceso de desmovilización de los bloques, en el marco de la política de Seguridad Democrática adoptada por la administración del presidente Álvaro Uribe, definen las condiciones en que actuarían las dos administraciones municipales subsiguientes encabezadas por Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011). Para ese entonces, y siguiendo de nuevo a Leyva, Medellín está en una etapa de “autonomía relacional” en la que el estado local se torna determinante en la gestión municipal. Esto ocurre gracias a una mayor capacidad fiscal y técnica, y a la cooperación con un conjunto amplio de actores sociales –especialmente bajo la figura conocida como “alianzas público-privadas”– lo que permitió una alta eficacia de las políticas locales.

Desde el 2002 el cambio más importante en la gestión local ocurre cuando el gobierno municipal asumió de manera expresa y directa su parte correspondiente en la responsabilidad de la gobernanza de seguridad local. Además continuó con el papel preponderante que ya tenía desde los ochenta en asuntos de convivencia ligados a la prevención, la cultura y la corresponsabilidad. Esto lleva a un aumento en la inversión en seguridad por parte del gobierno local (que se mantendrá en los siguientes años) y a una intervención basada en la legitimación de las autoridades estatales en el territorio. Esto incluye

la alta inversión en las zonas más vulnerables, la administración del espacio público, los programas de atención a población desmovilizada, el apoyo y fortalecimiento logístico y la actualización tecnológica de los organismos de seguridad y justicia.

El alcalde Alonso Salazar denunció de manera directa algunos problemas de corrupción al interior de organismos de seguridad y justicia en los que, en parte, deben buscarse las causas del aumento de los homicidios entre 2008 y 2010. El hecho más sonado de la crisis fue la evidencia de una red de corrupción que involucró al director seccional de fiscalías, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, a un general comandante de la policía, a un empresario de la ciudad y un jefe criminal. Esto generó relaciones tensas entre el gobierno local y la Policía Metropolitana, que dificultaron la coordinación interinstitucional, pieza clave en el descenso de la violencia sostenido desde 2003. Además, Salazar tuvo que hacer frente, por un lado a un cambio en la dinámica criminal debido a una disputa interna en el crimen organizado que rompió temporalmente la tendencia decreciente del homicidio que venía desde 2003 y, además, tuvo que sortear problemas que lo distanciaron con el gobierno nacional y departamental. Este último asunto fue especialmente importante si se tiene en cuenta el papel que las intervenciones supranivel jugaron en el desescalamiento armado del período de urbanización del conflicto.

Durante la administración del alcalde Aníbal Gaviria, Medellín terminó con la tasa de homicidios más baja de los últimos 35 años y realizó la mayor contribución regional al descenso de la misma estadística nacional. Esto significó una reafirmación de la tendencia descendente en la violencia –señalada técnicamente desde 2003– y la consolidación de un periodo de tranquilidad relativa que nunca habían vivido los más jóvenes y que los mayores no tenían desde la década de 1970. El resultado puede atribuirse a factores tales como que el gobierno nacional se fijó en la importancia de la seguridad urbana y estableció una política pública para orientarla, que incluyó la creación de una consejería presidencial para el tema. Otros factores incluyen el hecho de que la administración municipal mantuvo una atención constante y prioritaria al sector de seguridad y convivencia que se expresó al menos en tres aspectos: mejor coordinación con el nivel nacional, aumento en la inversión en seguridad y avance en la formulación de política pública. Un resultado tangible de esta gestión fue el aumento en el pie de fuerza policial a niveles que la ciudad no alcanzó ni siquiera en el clímax de la persecución a Escobar.

Una de los elementos más importantes de este periodo es el que se desprende del análisis de la fenomenología del homicidio entre 2004 y 2008 y que –dadas las condiciones del proceso sucesivo de tregua y desmovilización paramilitar y de detención de los principales comandantes de las Auc– presenta las características de un “experimento natural” (Gráficos 1 y 2). En ese periodo la tasa de homicidios descendió vertiginosamente y logró mantenerse durante tres años consecutivos (2005-2007) cerca de 30 muertes por 100,000 habitantes y en otros dos años (2004 y 2008) cerca de 50 muertes por 100,000 habitantes. Para ese entonces eran las tasas de homicidio más bajas de la ciudad en tres décadas.

Además, el grupo de edades más victimizado pasó de la franja más joven (18 a 24 años) a una mayor (25 a 30 años). La participación de las armas de fuego en los homicidios se redujo de cerca del 95% a poco más del 70% y la territorialidad del crimen se desplazó desde las zonas precarias de ladera hacia los asentamientos formales de los márgenes del río Aburrá que cruza el centro de la ciudad. La conclusión hipotética es que, en ausencia de la actividad de una gran estructura del crimen organizado, la violencia física derivada de otros factores produciría en Medellín tasas de 30 homicidios por cada cien mil habitantes, que duplicaría las de Bogotá y excedería en un 50% el promedio latinoamericano.

Las inflexiones producidas en Medellín a partir de las intervenciones nacionales de 2002 y 2003 y de los giros significativos en la institucionalidad y las políticas locales se han consolidado a lo largo de un arco de tiempo que ya supera la década. Al cabo de este tiempo, la ciudad logró producir varios cambios estructurales.

El primero de esos cambios tiene que ver con un desequilibrio crítico producido en el comportamiento del homicidio pasando de un descenso moderado a fines del siglo pasado, después de la entrega de Escobar a mediados de 1991, a tasas que quebraron la línea imaginaria de 30 en 2014 y, muy probablemente, 2015. Como puede verse a continuación en la Tabla 2, el 2003 señala el quiebre en la tasa estructural del homicidio.

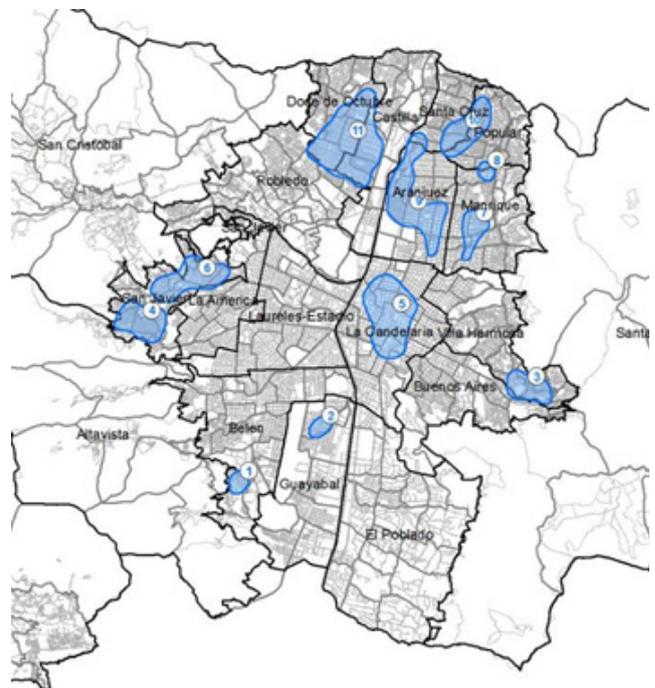
**Tabla 2.** Prueba de cambio estructural para la tasa de homicidios

Chow Breakpoint Test: 1985 2003				
Null Hypothesis: No breaks at specified breakpoints				
Varying regressors: All equation variables				
Equation Sample: 1975 2012				
F-statistic	8.551299		Prob. F(6,29)	0.0000
Log likelihood ratio	38.70569		Prob. Chi-Square(6)	0.0000
Wald Statistic	51.30779		Prob. Chi-Square(6)	0.0000

Dependent Variable: TM				
Method: Least Squares				
Date: 03/10/14 Time: 12:29				
Sample: 1975 2012				
Included observations: 38				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	48.30000	18.02772	2.679208	0.0112
D85	171.5333	22.48451	7.628955	0.0000
D2003	-158.9333	22.48451	-7.068569	0.0000

El segundo cambio significativo se deriva del hecho de que el descenso dramático en las magnitudes del homicidio es tal que mientras en 2002 el número de muertes violentas se acercó a las 4 mil, en 2013, 2014 y, muy probablemente 2015, suman menos de mil muertes anuales (se acercan a las 600) . Esto ha permitido evidenciar dos datos nuevos e importantes para la política pública en la ciudad: la desigualdad en la provisión del bien público de la seguridad y la heterogeneidad territorial en la distribución del mismo. En cuanto a la desigualdad, a 2013 Medellín contaba con comunas como El Poblado o Popular con tasas de homicidios inferiores a Boston o Miami (USA), respectivamente, mientras en el centro de la ciudad o en la comuna 13 las tasas son tan altas como en los estados mexicanos más violentos del último lustro. En cuanto a la heterogeneidad, ahora podemos identificar 11 polígonos que concentran poco menos de un tercio de los homicidios en el periodo considerado (Mapa 1).<sup>5</sup> Estos polígonos están dispersos en 9 de las 16 comunas y 5 corregimientos de Medellín, se ubican en 53 de los 249 barrios (21,3% del total), cubren un área de 11,78 km<sup>2</sup> (12% del área urbana y 3% del área total de la ciudad) y en total aportan el 32,1% del homicidio en los 11 años analizados.

**Mapa 1.** Polígonos de homicidio 2003-2013



Fuente: SISC 2014 con concepto Jorge Giraldo

<sup>5</sup> Siguiendo la metodología de Densidad de Kernel el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín y el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, identificaron estas zonas para el periodo entre 2003 y 2013.

# Los retos para afianzar la normalización de Medellín

Luego de analizados los conflictos, las intervenciones públicas y las desactivaciones de los mismos, además de las capacidades estatales desde lo local y la forma en que evolucionó la gestión local y las políticas públicas de seguridad, se concluirá con un revisión de los retos que tiene Medellín para afianzar la normalización de la violencia homicida.

Quizá el reto más importante en el mantenimiento de una espiral exitosa de descenso del homicidio en Medellín lo constituya el factor localización. El fenómeno de criminalidad es poco endógeno y está directamente relacionado con un “ecosistema regional” caracterizado por la informalidad de las actividades económicas, la presencia de actividades criminales como el cultivo, la producción y la exportación de cocaína, la explotación ilegal de oro, el contrabando y una muy baja cultura de legalidad (Giraldo, Eslava, Casas & Méndez, 2013). Esto lleva a señalar que, además de la ya conocida relación entre la criminalidad en Medellín y en el Valle de Aburrá, esta misma relación puede predicarse entre la ciudad y su región inmediata con el resto del departamento de Antioquia y sus desafíos pertinentes. En especial cabe recordar que, como se dijo al principio, Antioquia fue la región más afectada por el conflicto armado interno en las tres últimas décadas y simétricamente el departamento con mayor presencia de actores armados. Cabe suponer, por ende, que será uno de los territorios prioritarios de la desmovilización, reintegración e intervenciones relacionadas con el posconflicto que se avecina de fructificar las negociaciones entre el gobierno nacional y las Farc, en curso en La Habana.

No obstante análisis recientes también permiten nuevas aproximaciones al homicidio en Medellín que implican el viraje en el acento que viene dándosele a su intervención.

En los últimos años, particularmente los que tienen que ver con la disminución sistemática desde 2009, el homicidio en Medellín puede caracterizarse de maneras muy distintas a como se había hecho en a fines del siglo pasado. Actualmente, el origen

de la violencia homicida está determinado por una criminalidad organizada propia de las rentas y economías ilegales, bandas juveniles con arraigo territorial fuerte que se involucran en pequeños conflictos personales y expresiones violentas de machismo e intolerancia, además de un porcentaje de individuos armados predispuestos a usar la fuerza letal ante desencuentros cotidianos.

La violencia territorial de los “combos” o pandillas juveniles, expresada en los polígonos de recurrencia del homicidio, está arraigada en la vida comunitaria. Algunos de los habitantes de estos barrios la padecen y sufren, llegando incluso a verse desplazados por ella. Sin embargo otro grupo importante de habitantes de estas zonas convive, cuando no es cómplice, y se beneficia de este dominio armado ejercido por quienes son sus familiares, amigos o vecinos. Esto explica constantes episodios de asonadas que habitantes de estos barrios hacen contra la Policía Nacional como reacción a una captura u operativo contra los jefes de pandilla.

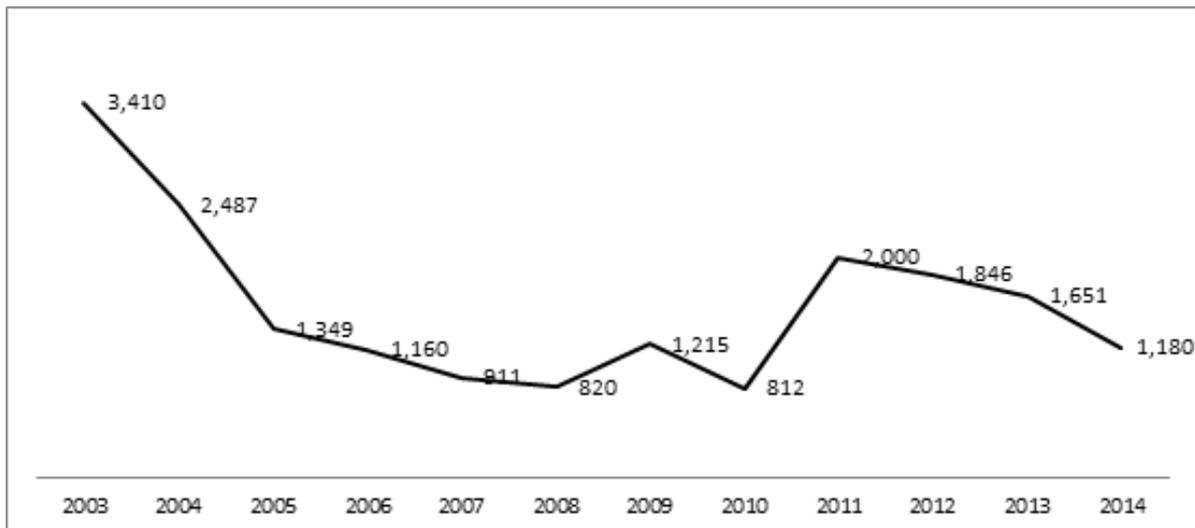
El reto entonces no está en un grupo de jóvenes descarrados seducidos por el delito, el problema es más amplio y cubre todo el entramado social alrededor del combo. Esto podría llamarse “mala sociedad civil” en los términos de Chamber y Kopstein (2001) en la medida en que la preocupación debe girar en torno a comunidades refractarias, cuando no opuestas, al ordenamiento jurídico, las normas de convivencia y morales.

Otro elemento a tener en cuenta se deriva de la constatación de que el 67.9% del homicidio en el periodo 2003-2013 no está anclado territorialmente ni vinculado con las zonas de mayor actividad de las bandas criminales más organizadas de la ciudad. Intuitivamente podríamos sugerir, entonces, que dos de cada tres homicidios corresponden a violencia difusa, espontánea, y la intolerancia ciudadana, lo cual constituye, sin duda, uno de los retos más apremiantes de cara al sostenimiento del descenso de homicidios. El hecho de que la mayor recurrencia del homicidio se presente entre la noche del viernes y la madrugada del domingo contribuye a reforzar esta hipótesis.

A la par debe mantenerse la guardia en alto sobre el crimen organizado pues, aunque tecnologías de violencia (la masacre, los atentados con explosivos de alto poder y el secuestro) se han reducido al mínimo,<sup>6</sup> otras modalidades que denotan altos grados de organización y cadenas de valor relativamente sofisticadas (como el robo de automóviles) demuestran que estas organizaciones siguen gravitando fuertemente en la ciudad (Gráfico 3). En Medellín, se produce actualmente el 20% de los robos de automóviles del país.

<sup>6</sup> En efecto, para el 2004 las víctimas de secuestro se reportan en 17 según datos del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín. Solo hasta 2011 la cifra volvería a ser de dos dígitos (10) para ubicarse finalmente en 2014 en 7 casos.

**Gráfico 3.** Robo de autos 2003-2014



Fuente: SIJIN de la Policía Nacional de Colombia. Construcción: propia con datos sistematizados del SISC

Tal y como puede deducirse de lo expresado en las dos secciones anteriores, Medellín es la ciudad de Colombia con un mayor acumulado en procesos de desarme, desmovilización y reincorporación. Su trayectoria incluye experiencias con milicias, carteles de la droga, grupos paramilitares y guerrilleros, en procesos colectivos e individuales. La ciudad ha incorporado diseños institucionales originados en el gobierno central pero también muchas iniciativas propias. El posconflicto que se avecina puede suponer un ingrediente de fragilidad adicional a los mencionados, pero no hay ninguna ciudad de Colombia que esté mejor preparada para ese desafío.

## Concluyendo

Los logros de Medellín en esta materia en los últimos 11 años son altamente apreciados por los observadores y expertos internacionales. Sin embargo, estos logros son parciales y frágiles. Son parciales porque la tasa de homicidios que tiene está 8 puntos por encima del promedio latinoamericano y casi 20 puntos por encima del límite que fija la Organización Mundial de la Salud para calificarla como “tasa epidémica”. Son logros frágiles por naturaleza, la seguridad siempre está sujeta a riesgos imprevistos y amenazas indeterminadas, pero también porque el crimen organizado y la falta de apego a las normas por parte de una franja considerable de la población siguen siendo importantes en la ciudad.

El tema de la seguridad llegó para quedarse. Es lo que indica el contexto mundial y es lo que se desprende de los diagnósticos sobre la situación latinoamericana. El escenario de una nueva fase de posconflicto, cada vez más probable, mantendrá la seguridad –con viejas y nuevas facetas– en un lugar preponderante entre las demandas ciudadanas y las prioridades de los gobernantes.

Dado que los factores determinantes del homicidio en Medellín se han tornado más dispersos, desorganizados y variados, de ahora en adelante ganarle puntos a la tasa alcanzada se hará más difícil. Exigirá más inteligencia y menos fuerza; más eficacia que cantidad en la aplicación de los recursos; más focalización que medidas generales; más cultura y menos punición.

# Referencias

Alonso Espinal, M. A., Giraldo Ramírez, J., y Sierra, J. D. (2012). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En M. A. Alonso Espinal, W. F. Pérez Toro, y J. C. Vélez Rendón, *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín: Universidad de Antioquia, pp 153-192

Chambers, S. y Kopstein, J. (2001). *Bad Civil Society*. *Political Theory*, 29(6), 837-865. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0090591701029006008>

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. (2015). *Las 50 ciudades mas violentas del mundo*. Seguridad, Justicia y Paz. Recuperado el 03 de 03 de 2015, de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014/0>

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. (2015). *50 ciudades violentas*. Seguridad, Justicia y Paz. Recuperado el 10 de 02 de 2016, de [http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/lib/Prensa/2016\\_01\\_25\\_seguridad\\_justicia\\_y\\_paz-50\\_ciudades\\_violentas\\_2015.pdf](http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/lib/Prensa/2016_01_25_seguridad_justicia_y_paz-50_ciudades_violentas_2015.pdf)

Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia México*. Bogotá: Debate.

Fukuyama, F. (2005). *Building Democracy After Conflict: 'Stateness' First*. *Journal of Democracy*, 16(1), 84-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2005.0006>

Fukuyama, F., y Colby, S. (2011). *Half a Miracle*. *Foreign Policy*. Recuperado el 25 de 05 de 2015, de <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/half-a-miracle>

Giraldo Ramírez, J. (2008). *Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín*. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Urvio (5), pp. 99-113.

Giraldo, Ramirez J. (2010). *Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín*. En U. EAFIT, Medellín: Medio ambiente, urbanismo y sociedad. Medellín, Antioquia: Fondo Editorial Universidad EAFIT, pp. 294-318.

Giraldo Ramírez, J., y Fortou, J. A. (2014). *Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2012*. En A. Ávila, *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar, pp. 65-110.

Giraldo Ramírez, J., y Mesa, J. P. (2013). *Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín*. Colombia Internacional. U. d. Andes, Ed. (77), pp. 217-239.

Giraldo, J., Eslava, A., Casas, A., y Méndez, N. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013*. Medellín: Universidad EAFIT, Suramericana S.A, Gobernación de Antioquia.

Leyva, S. (2010). *El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín?* En U. EAFIT, Medellín: Medio ambiente, urbanismo y sociedad. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, pp. 271-293.

Llorente, M. V. (1999). *Perfil de la Policía colombiana*. En M. Deas, y M. V. Llorente, *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma, Ediciones Uniandes, pp. 389-473.

# Otras publicaciones del Instituto Igarapé

## ARTÍCULOS ESTRATÉGICOS

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 21

**Infância e Segurança: um estudo sobre a percepção da violência por crianças e adolescentes do Complexo do Muquição, Rio de Janeiro**

Renata A. Giannini, Maiara Folly, Victor Ladeira, Andressa Werneck y Renata Siqueira

Agosto de 2016

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 20

**Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina**

Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo y Ruddy Wang  
Agosto de 2016

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 19

**Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**

Renata Avelar Giannini

Marzo de 2016

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 18

**“When Kids Call the Shots” Children’s perceptions on violence in Recife, Brazil, as per the ‘Child Security Index’**

Helen Moestue, Renata A. Giannini y Katherine Aguirre

Diciembre de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 17

**¿Dónde está Latinoamérica? Consideraciones sobre paz, seguridad, justicia y gobernanza en la agenda del desarrollo sostenible pos-2015**

Renata Avelar Giannini

Octubre de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 16

**Políticas de Drogas no Brasil: A Mudança já Começou**

Ilona Szabó de Carvalho y Ana Paula Pellegrino

Marzo de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 15

**Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México**

Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana

Marzo de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 14

**A ‘Third Umpire’ for Policing in South Africa – Applying Body Cameras in the Western Cape**

David Bruce y Sean Tait

Marzo de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 13

**Brazil and Haiti: Reflections on 10 Years of Peacekeeping and the Future of Post-2016 Cooperation**

Eduarda Passarelli Hamann (org.)

Enero de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 12

**Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works**

Robert Muggah, Katherine Aguirre y Ilona Szabó de Carvalho

Enero de 2015

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 11

**Desconstruindo a segurança cibernética no Brasil: ameaças e respostas**

Gustavo Diniz, Robert Muggah y Misha Glenn

Diciembre de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 10

**Expansão Digital: como as novas tecnologias podem prevenir a violência contra crianças nos países do hemisfério sul**

Helen Mostue y Robert Muggah

Noviembre de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 9

**Promover Gênero e Consolidar a Paz: A Experiência Brasileira**

Renata Giannini

Septiembre de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 8

**Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras: Edição Especial dos Diálogos de Segurança Cidadã**

Michele dos Ramos, Robert Muggah, José Luiz Rattton, Clarissa Galvão, Michelle Fernandez, Claudio Beato, Andréa Maria Silveira, Melina Ingrid Risso y Robson Rodrigues.

Julio de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 7

**Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America**

Robert Muggah y Ilona Szabó de Carvalho

Marzo de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 6

**Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias**

Robert Muggah y Gustavo Diniz

Enero de 2014

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 5

**Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional**

Robert Muggah y Gustavo Diniz

Octubre de 2013

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 4

**To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**

Conor Foley

Agosto de 2013

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 3

**Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann

Enero de 2013

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 2

**A Fine Balance: Mapping Cyber (in)security in Latin America**

Gustavo Diniz y Robert Muggah

Junio de 2012

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 1

**Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann

Mayo de 2012

## NOTAS ESTRATÉGICAS

NOTA ESTRATÉGICA 19

**A Força de uma Trajetória: O Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015)**

Eduarda Passarelli Hamann

Octubre de 2015

NOTA ESTRATÉGICA 18

**Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality**

Renata A. Giannini, Mariana Lima y Pérola Pereira

Octubre de 2015

NOTA ESTRATÉGICA 17

**A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil**

Eduarda Passarelli Hamann

Mayo de 2015

NOTA ESTRATÉGICA 16

**Break Your Bones: mortality and morbidity associated with Haiti's Chikungunya epidemic**

Athena R. Kolbe, Augusta Herman y Robert Muggah

Julio de 2014

NOTA ESTRATÉGICA 15

**New Technologies for Improving Old Public Security Challenges in Nairobi**

Mads Frilander, Jamie Lundine, David Kutalek y Luchetu Likaka

Junio de 2014

NOTA ESTRATÉGICA 14

**O Despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas**

Ilona Szabó de Carvalho  
Febrero de 2014

NOTA ESTRATÉGICA 13

**The Changing Face of Technology Use in Pacified Communities**

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn y Felipe Leusin  
Febrero de 2014

NOTA ESTRATÉGICA 12

**A Inserção de Civis Brasileiros no Sistema ONU: oportunidades e desafios**

Renata Avelar Giannini  
Enero de 2014

NOTA ESTRATÉGICA 11

**A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão**

Juan Carlos Garzón Vergara  
Noviembre de 2013

NOTA ESTRATÉGICA 10

**Smarter Policing: tracking the influence of new information technology in Rio de Janeiro**

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn y Felipe Leusin  
Noviembre de 2013

NOTA ESTRATÉGICA 9

**Is Tourism Haiti's Magic Bullet? An Empirical Treatment of Haiti's Tourism Potential**

Athena R. Kolbe, Keely Brookes y Robert Muggah  
Junio de 2013

NOTA ESTRATÉGICA 8

**Violencia, Drogas y Armas ¿Otro Futuro Posible?**

Ilona Szabó de Carvalho, Juan Carlos Garzón and Robert Muggah  
Julio de 2013

NOTA ESTRATÉGICA 7

**A Promoção Da Paz No Contexto Pós-2015: o papel das potências emergentes**

Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz y Marina Motta  
Febrero de 2013

NOTA ESTRATÉGICA 6

**After the Storm: Haiti's coming food crisis**

Athena Kolbe, Marie Puccio y Robert Muggah  
Diciembre de 2012

NOTA ESTRATÉGICA 5

**Brazil's Experience in Unstable Settings**

Eduarda Passarelli Hamann y Iara Costa Leite  
Noviembre de 2012

NOTA ESTRATÉGICA 4

**Cooperação Técnica Brasileira**

Iara Costa Leite y Eduarda Passarelli Hamann  
Septiembre de 2012

NOTA ESTRATÉGICA 3

**A Experiência do Brasil em Contextos Instáveis**

Eduarda Passarelli Hamann y Iara Costa Leite  
Agosto de 2012

NOTA ESTRATÉGICA 2

**The Economic Costs of Violent Crime in Urban Haiti (Aug 2011 - Jul 2012)**

Athena R. Kolbe, Robert Muggah y Marie N. Puccio  
Agosto de 2012

NOTA ESTRATÉGICA 1

**Haiti's Urban Crime Wave? Results from Monthly Households Surveys (Aug 2011 - Feb 2012)**

Athena R. Kolbe y Robert Muggah  
Marzo de 2012



## IGARAPÉ INSTITUTE

a think and do tank

El Instituto Igarapé un centro de investigación y acción (think and do tank) independiente, dedicada a la agenda de seguridad, justicia y desarrollo. Su objetivo es proponer soluciones innovadoras a retos sociales complejos, por medio de la investigación, las nuevas tecnologías, así como la articulación y la promoción de políticas. El Instituto trabaja actualmente con cinco macrotemas: (i) política de drogas nacional y mundial; (ii) seguridad ciudadana; (iii) ciudades seguras; (iv) consolidación de la paz; y (v) seguridad cibernética. El Instituto Igarapé tiene su sede en Río de Janeiro, con oficinas en Bogotá, Ciudad de México, Lisboa y otras partes del mundo.

### **Instituto Igarapé**

Rua Conde de Irajá, 370

Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020

Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

[facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)

[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)

**[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)**