La Seguridad Ciudadana como Política de Estado en Colombia

Lineamientos con perspectiva de continuidad y largo plazo

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESCUELAS

ESCUELA DE POSTGRADOS DE POLICÍA
"MIGUEL ANTONIO LLERAS PIZARRO"

SERIE INVESTIGACIÓN 4

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESCUELAS

ESCUELA DE POSTGRADOS DE POLICÍA
"MIGUEL ANTONIO LLERAS PIZARRO"

La seguridad ciudadana como política de Estado en Colombia

lineamientos con perspectiva de continuidad y largo plazo

Jorge Elías Salazar Pedreros

Clara Isabel Parra Navarro

Édgar Orlando Quintero Cardozo

Salazar Pedreros, Jorge Elías; Parra Navarro, Clara Isabel; Quintero Cardozo, Édgar Orlando
La seguridad ciudadana como política de estado en Colombia: lineamientos con perspectiva de continuidad y largo plazo. / Coronel (r) Msc. Jorge Elías Salazar Pedreros, Msc. Clara Isabel Parra Navarro, Mayor (r) Msc. Édgar Orlando Quintero Cardozo – Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro, 2015.
388 p.; 17 x 23,5 cm (Serie de investigación, 4)

Incluye bibliografía e índice
ISBN: 978-958-59254-0-3
1. Seguridad ciudadana. 2. Políticas de seguridad. 3. Orden público.

CDD: 363.2/S15s ed. 22

Catalogación en la fuente - Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro. Biblioteca
Noviembre 2015

© POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
© Dirección Nacional de Escuelas
© Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro"
Área de Investigación
Grupo de Investigación
INVESPOL-DINAE Análisis y reflexiones desde la academia en campos y áreas afines al quehacer policial
Programa Académico Maestría en Seguridad Pública

Proceso Editorial
María Lucero Botía Sanabria

ISBN: 978-958-59254-0-3
Edición: Primera
300 ejemplares

Autoridades Policía Nacional de Colombia

General Rodolfo Palomino López
Director General Policía Nacional

Mayor General Luz Marina Bustos Castañeda
Subdirectora General Policía Nacional

Brigadier General Mireya Cordon López
Directora Nacional de Escuelas Policía Nacional

Teniente Coronel Sandra Liliana Zafra Tristancho
Vicerrectora de Investigación - Dirección Nacional de Escuelas

Coronel Luis Ernesto García Hernández
Director Escuela de Postgrados de Policía

Teniente Coronel Shirley Aguilar Villanueva
Subdirector (E) Escuela de Postgrados de Policía

Teniente Coronel Albert Hernán López Espinoza
Jefe Área de Investigación Escuela de Postgrados de Policía

Avenida Boyacá 142A-55, Bogotá, D. C.
Teléfono: (057-1) 3159000, ext. 20516
espol.inves@policia.gov.co
www.policia.gov.co

Impresión y diagramación
Imprenta Nacional de Colombia
Impreso en Colombia

Contenido

Siglas 11

Prólogo 15

Capítulo I El orden público y la seguridad ciudadana en Colombia 19

Capítulo II Inseguridad ciudadana: un problema público en Colombia 67

Capítulo III Políticas de seguridad implementadas en Colombia en el período 1990-2014 109

Capítulo IV Comparación de las políticas de seguridad en el período 1990-2014 209

Capítulo V ¿Política de gobierno o política de Estado para la seguridad ciudadana en Colombia? 271

Capítulo VI Perspectivas actuales de la seguridad ciudadana en Colombia 325

Bibliografía 341

Anexos 353

TABLAS

Tabla 1A Matriz de comparación de las políticas de seguridad de los gobiernos entre 1990 y 2002 212

Tabla 1b Matriz de comparación de las políticas de seguridad de los gobiernos entre 2002 y 2014 213

Tabla 2 Continuidad y discontinuidad en las políticas de seguridad en el período 1990-2014 238

Tabla 3. Diferencias entre la política pública de gobierno y la política pública de Estado 290

CUADROS

Cuadro 1. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1981-1984. 353

Cuadro 2. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1985-1989 354

Cuadro 3. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1990-2000 355

Cuadro 4. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 2001-2010 356

Cuadro 5. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 2011-2013 357

Cuadro 6. Homicidios y tasa × cada 100.000 habitantes, registrados en el país en orden cronológico, 1985-2013 358

Cuadro 7. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios× cada 100.000 habitantes, orden cronológico, período 1985-1989 359

Cuadro 8. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 1990-2000 ... 360

Cuadro 9. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 2001-2010 361

Cuadro 10. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 2011-2013 362

Cuadro 11. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 1993-2000 363

Cuadro 12. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 2001-2008 364

Cuadro 13. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 2009-2013 365

Cuadro 14. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 1990-2000 366

Cuadro 15. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 2001-2010 367

Cuadro 16. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 2011-2013 368

Cuadro 17. Secuestro en Colombia según autor, en el período 1990-2000 369

Cuadro 18. Secuestro en Colombia según autor, en el período 2001-2010 369

Cuadro 19. Secuestro en Colombia según autor, en el período 2011-2013 370

Cuadro 20. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 1990-2000 371

Cuadro 21. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 2001-2010 372

Cuadro 22. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 2011-2013 373

Cuadro 23. Extorsión según autor, período 2008-2013 374

Cuadro 24. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 1990-2000 375

Cuadro 25. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 2001-2010 376

Cuadro 26. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 2010-2013 377

Cuadro 27. Departamentos con mayor incidencia de delitos distribuida según zona de ocurrencia en el período 2008-2010 378

Cuadro 28. Departamentos con mayor incidencia de delitos distribuida según zona de ocurrencia en el periodo 2011-2013 379

Cuadro 29. Víctimas de terrorismo y terroristas afectados, registrados en el país en orden cronológico años 1990 - 2013 380

Cuadro 30. Departamentos con mayor incidencia de hechos terroristas años 2008-20130 381

Cuadro 31. Participación en hechos terroristas ocurridos en el país con la aparición de las bandas criminales, período 2008 - 2013 381

Siglas y Acrónimos

AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CICAP:	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (Costa Rica)
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONASE:	Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro
CONASEC:	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Perú)
CPDS:	Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad
CSC:	Comisión de Seguridad de Centroamérica
CSCE:	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
DAS:	Departamento Administrativo de Seguridad
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DMS:	Programa Departamentos y Municipios Seguros
DNIC:	Dirección Nacional de Instrucción Criminal

ELN:	Ejército de Liberación Nacional
ENCSC:	Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana
ENCV:	Estrategia Nacional contra la Violencia
ENSP:	Estrategia Nacional de Seguridad Pública (de Chile)
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FF. MM.:	Fuerzas Militares
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FP:	Fuerza Pública
GAI:	Grupos armados ilegales
GAULA:	Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)
MDN:	Ministerio de Defensa Nacional
MSP:	Ministerio de Seguridad Pública (Costa Rica)
ODECA:	Carta de la Organización de Estados Centroamericanos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PCSD:	Política de Consolidación de Seguridad Democrática
PDNP:	Departamento Nacional de Planeación

PDSD: Política de Defensa y Seguridad Democrática

PISDP: Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

PLANTE: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNR: Plan Nacional de Rehabilitación

PNSC: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (Perú)

PNSCC: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POLSEPAZ: Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (Costa Rica)

PPCSC: Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana

SISVI: Sistema de Información sobre Violencia (Costa Rica)

SNSC: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Perú)

SPOA: Sistema Penal Oral Acusatorio

UNASE: Unidad Antiextorsión y Secuestro

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Prólogo

El mantenimiento del orden constituye una de las funciones primordiales del Estado, inherente a su existencia, subordinada a sus competencias exclusivas y dependiente de la dinámica de la evolución de las sociedades en un cambio constante de su contexto y de las modalidades de su ejercicio.

Las sociedades contemporáneas son sociedades de derecho; la norma jurídica se ha convertido en un vector fundamental de limitación y orientación de las actividades individuales y colectivas que cambia de dirección de acuerdo con los cambios que tienen lugar en el campo de los factores que determinan la convivencia de los seres humanos. Es así como se asiste en la actualidad a la decadencia de algunas formas de reglamentación y a la aparición de nuevos soportes y terrenos de reglamentación. A la vez que se extiende el campo del derecho a todos los ámbitos de la vida en sociedad, se transforma su contenido en la medida que el individuo se convierte en la figura central del universo jurídico y se pronuncia el énfasis en los derechos subjetivos cuya permanencia el Estado debe asegurar.

Una de las funciones fundamentales del Estado, junto con la justicia, es la seguridad, convertida hoy en una de las prioridades de la agenda política. Centrada durante mucho tiempo en la protección del territorio y la nación, la seguridad se funda hoy en la protección de los individuos contra toda la clase de riesgos a los que se encuentran expuestos en un mundo complejo en el que el Estado tiene que administrar las repercusiones de la mundialización. La problemática de la seguri-

dad, asociada a nuevas formas de delincuencia y vinculada a la aparición de amenazas, distintas a las tradicionales, ha conducido a una concepción extensiva del mantenimiento del orden y a una inflexión de la actividad policial. En realidad, el desarrollo de nuevas formas de delincuencia y el incremento de los riesgos a los que está expuesto el ciudadano le confieren al Estado mayores responsabilidades y exigen tanto el recurso a nuevas estrategias como la adopción de medidas preventivas.

En un contexto que algunos han calificado de *inseguridad difusa*, la seguridad ciudadana se convierte en uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida de las personas y en una de las cuestiones que deben resolver los responsables políticos en las sociedades de principios de este siglo.

La búsqueda de seguridad no se limita a reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas ante las diferentes amenazas que se puedan identificar; también debe intentar prever la evolución del futuro con el objetivo de evitar los factores que ponen en peligro la estabilidad de un cierto orden social o impiden su adaptación al cambio dentro de pautas ordenadas. De hecho, la seguridad es un requisito básico para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades como seres humanos, por lo que se ha constituido en un derecho humano exigible y en una obligación.

El concepto tradicional de seguridad, situado en el entorno del control y la criminalidad, era eminentemente reactivo y asociaba su ejercicio a la represión del delito; en la actualidad, el concepto de seguridad, asociado a diversas áreas de la vida, incluye la prevención del delito en el entendido de que no solamente es necesario actuar sobre los síntomas, sino también sobre las causas, de suerte que la noción de seguridad se ha vuelto más compleja y se caracteriza por una gran variedad de parámetros que contribuyen a construirla. En la actualidad, la inseguridad no se reduce a problemas de criminalidad; está asociada a factores de formación, de sanidad, de medio ambiente y de urbanismo, por ejemplo.

Con la democratización de la sociedad y el auge del constitucionalismo garantista, a las tareas policiales de represión y prevención del delito se ha añadido la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades como parte constitutiva de la seguridad ciudadana, de la seguridad de unos ciudadanos más anómicos

pero más activos, con una influencia real sobre estrategias colectivas, por lo tanto, factores de tensiones sociales perturbadoras de un orden estático.

La seguridad ciudadana es un problema complejo que no puede ser resuelto con soluciones simplistas. La sensación de inseguridad que caracteriza la vida urbana, producto de la percepción del ambiente en el que vive el ciudadano promedio, lleva a amplios grupos de la población a pedir más policías, más cárceles, más penas, más presos. Estas medidas pueden ayudar a paliar el problema, pero no son la solución. En primer lugar, porque el sistema penal no castiga sino una porción congrua de los delitos que se cometen; en segundo lugar, porque se ha demostrado que no existe una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad. Obviamente, si la seguridad ciudadana no se logra con más policías en la calle y penas más duras, ¿cuáles son los factores que hay que tener en cuenta para darle solución a un problema que impide el ejercicio y el goce de los derechos de las personas y afecta la vida en sociedad?

Para dar respuesta a tan espinosa pregunta, es necesario ante todo apartarse de la noción tradicional de seguridad que la vincula a la ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado que fomenta la disposición de recursos suficientes para el normal desarrollo de las personas en sociedad en un contexto de orden y tranquilidad. En otros términos, la seguridad ciudadana es el resultado de unas instituciones que operan en el marco de la ley y el respeto a los derechos humanos para que la sociedad pueda desarrollar sus actividades libre de riesgos y amenazas en un ambiente de respeto mutuo y solidaridad.

En síntesis, la seguridad ciudadana no es responsabilidad exclusiva del Estado, y la solución al problema de la inseguridad es la prevención antes que la intervención, es el trabajo integral basado en la cooperación con la ciudadanía y la combinación de competencias y experiencias diversas. No obstante, aunque el Estado no es el único proveedor de seguridad, es claro que no puede dejar de ser el regulador de un sistema complejo.

Estos temas y otros que se han quedado fuera del tintero son abordados prolijamente por los autores de este libro –el coronel (r) Jorge Elías Salazar Pedreros, el mayor (r) Edgar Orlando Quintero Cardozo y la doctora Clara Isabel Parra Navarro–, quienes en su trabajo plantean los lineamientos que se requieren para for-

mular una política pública de seguridad ciudadana adaptada a nuestros tiempos a partir de factores de continuidad y discontinuidad de las políticas de seguridad recientes con base en un trabajo conceptual serio y un ejercicio comparado que brinda herramientas de análisis tanto al lego en cuestiones de seguridad como al especialista.

*Rubén Sánchez David**

* Profesor titular
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario
Bogotá, septiembre de 2013

Capítulo I

El orden público y la seguridad ciudadana en Colombia

1. ¿Qué es seguridad?

Para conceptualizar el término "seguridad", se puede mencionar que desde tiempos inmemorables el ser humano ha tenido que esforzarse por sobrevivir, enfrentando las inclemencias de la naturaleza, los animales salvajes de su hábitat y a grupos humanos por el dominio de un espacio para vivir. En esta evolución han surgido conflictos en razón de los problemas de comunicación, de diferencia de intereses y creencias, de la inequidad en cuanto al reconocimiento y respeto de los derechos o de la distribución de los bienes. En respuesta a estas situaciones, la humanidad adoptó, desarrolló y perfeccionó formas de defensa y protección que le garantizaran extinguir o, por lo menos, minimizar significativamente los riesgos y peligros que lo acechaban[1]. Estas primeras manifestaciones se traducen hoy en lo que se puede conceptuar como seguridad, una condición necesaria para "el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida"[2].

---

1 Baratta, Alessandro (2001) El concepto actual de seguridad en Europa. *Revista Catalana de Seguridad Pública, Nº 8 (junio),* p.17-30.

2 Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales de Guatemala (1998) *Seguridad ciudadana, derechos humanos y policía*. Ciudad de Guatemala: IPES.

Al inicio, es pertinente referenciar el concepto de "seguridad" a partir del término genérico que proviene de la palabra latina *securîtas –ãtis;* el *Diccionario Planeta de la lengua española* lo define como "cualidad de seguro; libre y exento de todo daño, peligro o riesgo"[3]. Por su parte, el *Diccionario de la Real Academia Española*[4], lo refiere como la "fianza u obligación de indemnidad (libre o exenta de daño) a favor de alguien", regularmente en materia de intereses; el texto en cita refiere a dos tipos o formas de seguridad, a saber:

a) Seguridad jurídica: cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación.
b) Seguridad social: organización estatal que se ocupa de atender determinadas necesidades económicas y sanitarias de los ciudadanos.

De lo mencionado puede inferirse que al hablar de seguridad en términos generales, se alude a la certeza que excluye el peligro, el daño o el riesgo. En tal sentido, cabe decir que existen diversas formas de seguridad, desde la que asume la persona hasta aquella que está en manos del Estado (también que estas dependen de la visión ideológica y conceptual que se ajusta a las realidades propias de cada nación o región)[5].

El concepto de seguridad ha evolucionado hacia un contenido amplio e inclusivo de múltiples aspectos que forman parte o rigen la vida humana, cuya ausencia o debilitamiento influyen o impactan en la seguridad; en ese sentido la definición es concordante con el concepto promovido por la ONU, consignado en el punto tercero de la Declaración final del Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, que establece:

> "Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de derecho y la de participar de los beneficios del

3 Marsá, Francisco (1982) *Diccionario Planeta de la lengua española usual*. Barcelona: Editorial Planeta.

4 Real Academia Española (2001) *Diccionario de la lengua española*, ed. 22ª. Madrid: Espasa.

5 González Pacheco, Camilo (2011) *Seguridad ciudadana, un derecho fundamental*. Bogotá: Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Alcaldía Mayor de Bogotá.

desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social. El concepto es el del desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio"[6].

Por su parte, el manifiesto y las resoluciones emitidas por la Conferencia de ciudades europeas sobre Prevención y seguridad (Nápoles, 7-9 de diciembre, 2000) en su punto 14 coincide con el concepto al afirmar: "La seguridad es un bien común esencial para el desarrollo sostenible. Es a la vez signo y condición de inclusión social, del acceso justo a otros bienes comunes como son la educación, la justicia, la salud y la calidad del medioambiente. Promover la seguridad es desarrollar un bien común y no consiste, sobre todo, en hacer de policía o en recurrir al sistema penal".

También la Organización de los Estados Americanos, en pronunciamiento de los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, reconoció:

> "… que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales; y que muchas de ellas son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; y que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos"[7].

Los conceptos reseñados presentan la idea general contemporánea y moderna acerca de la seguridad, la cual se centra en el ser humano y se amplía hasta implicar las amenazas denominadas tradicionales y las nuevas amenazas que tienen alcance multidimensional y que pueden ser de origen interno o transnacional. Según el concepto propuesto, atender las necesidades de seguridad exige un abordaje intersectorial en el que el Estado a través de sus instituciones debe brindar las mejores posibilidades de seguridad a los ciudadanos en las dimensiones so-

6 Carranza, Elías (Coord) (1995) *Delito y seguridad de los habitantes*. San José de Costa Rica: Comisión Europea, Siglo XXI Editores.

7 Trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Pronunciamiento en la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación, Bridgetown, 27/12/2002.

ciales, económicas, políticas, culturales, de educación, de salud, de protección, de recreación y ocio, etc., y garantizar el mantenimiento de un ambiente en el cual el ciudadano pueda desarrollar la totalidad de sus derechos y libertades.

En este punto resulta importante puntualizar que la nueva concepción del modelo de seguridad humana actualmente reconoce como centro a la persona, da primacía al ser humano por sobre elementos como el Estado la institucionalidad; de este modo, la supremacía de la persona la ubica como receptora de la seguridad vista en diferentes dimensiones. Así, el Estado se transforma en el responsable de la seguridad y en ello debe asegurarse de implementar las políticas públicas necesarias para atender a las diferentes dimensiones que tocan a la seguridad del ciudadano.

Se entiende entonces que el concepto de seguridad no se reduce a acciones meramente centradas en la represión o la coerción a cargo de la Fuerza Pública u órganos de justicia, sino que implica un accionar articulado de varias instituciones del Estado en el que el control es sencillamente uno de los ámbitos o medios con los que procura dar la seguridad a los individuos.

2. Evolución de los modelos de seguridad internacional

La búsqueda de la seguridad a través del tiempo ha dado lugar a la construcción e implementación de varios modelos, que han correspondido a diferentes momentos históricos y a situaciones y condiciones particulares dadas en distintos lugares del mundo. Para conceptualizar de manera más integral y mejor tanto las variaciones como la actualidad del concepto, es importante analizar las particularidades de las diferentes perspectivas con que se ha entendido, aplicado y desarrollado la seguridad.

A) La seguridad colectiva

Para dar fin a la primera guerra mundial, se concibió la "seguridad colectiva", la cual hacía referencia a la conformación de un grupo de Estados soberanos, en la Liga de Naciones, que se ofrecían garantías de mutua seguridad mediante alianzas multilaterales en las esferas política, económica, social y militar para hacer frente a

problemas comunes que atentaban contra su desarrollo y bienestar[8]. Por tanto, en este modelo, los países que la conformaron aceptaron renunciar al uso de la fuerza y se comprometieron a ayudar a cualquiera de los miembros de la comunidad si otro Estado recurría al uso de la fuerza contra alguno de ellos; por consiguiente, este sistema contempló una reacción de fuerza por parte de la comunidad, en caso de quebrantamiento de la paz internacional.

Como lo afirma Guzman Castro: "… la seguridad colectiva se pensó como un mecanismo o modelo para conseguir la paz entre las naciones, coherente con la vitalidad de un mundo conformado por Estados-nación como agentes indiscutibles"[9].

La seguridad colectiva tenía como objetivo para ese momento disuadir a Alemania de posibles ataques, asumiendo que un análisis costo-beneficio debería señalarle la inconveniencia de enfrentarse al resto del sistema internacional. No obstante, en caso de que el Estado germano agrediera, una gran coalición se alzaría para detenerlo inmediata y totalmente[10]. Este modelo de seguridad fue la base del Tratado de Versalles, con el que se puso oficialmente fin a la primera guerra mundial y se dispuso que Alemania aceptara todas las responsabilidades por causarla; además, se estipuló la pérdida de una parte de su territorio, de todas las colonias en el océano y en África y una restricción al tamaño de su ejército[11].

Según Humberto Toro "… la seguridad colectiva es la combinación de dos elementos: lo moral y lo legal. En el primero, la guerra es una deformación moral extraída del contexto mundial y en su reemplazo se establece una estructura legal que se convertiría en la pauta de las relaciones interestatales"[12].

---

8 Sánchez, Zoila (2004) *La Junta Interamericana de Defensa y su rol ante la Organización de los Estados Americanos, como Agencia Especializada*. Monografía. Washington: D. C., Colegio Interamericano de Defensa. Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica.

9 Castro, Guzmán (2009) *Un acercamiento al concepto de la seguridad colectiva: teoría y praxis*. Maestría en Estudios Internacionales. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella. URL: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/39_1.pdf.

10 Thompson, Kenneth (1953) Collective security reexamined. *The American Political Science Review*, vol. 47, núm. 3, p. 753-756.

11 Redondo, Gonzalo (1984) *Historia Universal*. Pamplona: Eunsa.

12 Toro Santamaría, Humberto (1996) *Antecedentes para la seguridad hemisférica*. URL: http://revistamarina.cl/revistas/1996/5/toro.pdf.

Por consiguiente, el concepto de seguridad colectiva se concibió con el fundamento de procurar una paz duradera; pero para materializar este fin el modelo debía optar por la creación de un mecanismo de fuerza y coerción capaz de disuadir y enfrentar al posible agresor, además de estar orientado a mantener un sistema de defensa racional. Para lograrlo, se dispuso una fuerza militar bien entrenada con capacidad operacional y de carácter multinacional para actuar en un límite de tiempo razonable[13].

Como se dijo antes, el modelo de seguridad colectiva fue una respuesta a la violencia que originó la primera guerra mundial, pero en la medida que ha evolucionado la problemática de seguridad en el ámbito global, principalmente por la aparición de nuevas amenazas de origen distinto que no corresponden de manera exclusiva a las de origen estatal, se evidencia su limitación e incapacidad para enfrentar y atender la diversidad de estas nuevas amenazas y de los conflictos en su gran mayoría de origen interno o intraestatal.

B) *La seguridad cooperativa*

Desde el inicio hasta el fin de la segunda guerra mundial, siguió imperando en el orden internacional el concepto de seguridad colectiva, el cual dejó de operar con el advenimiento de la Guerra Fría, cuando se modificó por el de "seguridad cooperativa", que buscaba reducir las posibilidades y el alcance de agresiones externas, por medio de la asociación preventiva de los Estados-nación, aunando y compartiendo esfuerzos políticos, económicos, sociales y militares, de acuerdo con sus posibilidades y capacidades, para hacer frente a las presiones y amenazas comunes que atentaran contra el desarrollo y bienestar de sus respectivos pueblos[14]. Este concepto no solo supone la ausencia de conflictos, sino que se preocupa de los aspectos de la paz y la estabilidad y de lo relativo a la vulnerabilidad política, económica y financiera de los países.

La evolución del concepto de seguridad cooperativa surgió por la preocupación y búsqueda permanente por lograr un sistema internacional que garantizara la seguridad de los Estados en un contexto de relaciones de interdependencia con

13 *Ibídem*.

14 Sánchez, Zoila, *Op.* cit.

los demás actores internacionales; así, se buscó un modelo que permitiera mantener una paz relativa en el nuevo escenario que emergió al pasar de un mundo bipolar a uno unipolar.

El incremento de las relaciones de interdependencia de los Estados, la globalización de la economía y el surgimiento de nuevas amenazas hicieron muy dificultoso garantizar la seguridad mediante las estrategias tradicionales basadas en la confrontación (modelo de seguridad colectiva). Con la aparición de nuevos factores de inestabilidad global, que antes no figuraban en la agenda internacional, pero comenzaron a ser percibidos como riesgos e incluso amenazas a la seguridad deseada por los Estados, para lograr el desarrollo y bienestar de sus pueblos, se buscó un modelo de seguridad mucho más constructivo que pudiera influir en el concierto internacional y permitiera garantizar una paz duradera, proceso en el que surgió el concepto de "seguridad cooperativa".

Una primera definición de este modelo de seguridad internacional surgió de un estudio realizado en 1992 por los profesores Ashton Carter, William Perry & John Steinbruner para The Brooking Institution, publicado con el título *A new concept of cooperative security*, ampliado y editado con posterioridad por Janne Nolan (1994)[15]. La visión de este nuevo modelo de seguridad contempló tres aspectos: primero, considera que el compromiso cooperativo es un principio apropiado para las relaciones de seguridad en el nuevo contexto internacional; segundo, asume que el compromiso cooperativo logra su objetivo (prevenir la guerra) mediante el consenso institucionalizado, en lugar de la amenaza de coerción física o material; y tercero, presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles entre los Estados asociados procurando relaciones colaborativas en lugar de confrontaciones entre las instituciones militares nacionales[16]. En la práctica, la seguridad cooperativa busca estructurar acuerdos entre los Estados sobre la base de medidas que permitan prevenir la guerra entre ellos; esto lo logra "previniendo que los medios para una agresión exitosa se puedan reunir". En consecuencia, la estrategia de la seguridad cooperativa cambia de la "preparación para contrarrestar amenazas a la prevención de que dichas amenazas surjan"[17]. La seguridad coo-

15 Nolan, Janne (Edr) (1994) *Global engagement: cooperation and security in the 21st century*. Washington DC: Brookings Institution.

16 *Ibídem*.

17 Carter, Ashton; Perry, William & Steinbruner, John (2000) A new concept of cooperative security. En: *Strategy and force planning*, 3ª ed., Newport, Naval War College Press, 2000, p. 214-226.

perativa tiene el propósito de alcanzar la seguridad por medio del consentimiento institucionalizado entre los Estados internacionales involucrados en el sistema, en lugar de utilizar entre ellos la amenaza disuasiva del uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias.

Necesariamente, este modelo implica dos supuestos fundamentales: primero, la base para alcanzar la cooperación interestatal es el reconocimiento, aceptación y apoyo por los actores de dos principios sobre el uso legítimo de la fuerza: i) la defensa del propio territorio es el único y exclusivo objetivo militar nacional; y ii) la proyección del poder nacional se subordina a las restricciones impuestas por el consenso internacional. Y segundo, supone que los objetivos de seguridad de los Estados asociados han sido identificados como comunes y compatibles, lo cual viabiliza la posibilidad de establecer relaciones de cooperación entre ellos para alcanzarlos.

No obstante esta primera definición, en 1995, Paul Stares para definir la seguridad cooperativa propuso "… la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la «regulación mutua» de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan o pueden generar desconfianza e incertidumbre". Luego clarificó y complementó diciendo que "… lo que distingue a la seguridad cooperativa de los enfoques tradicionales es su énfasis en la prevención. En lugar de disuadir amenazas a la seguridad nacional o prepararse para combatirlas si estas llegan a concretarse, la seguridad cooperativa apunta, en primer lugar, a evitar que surjan"[18].

En este orden de ideas, se refleja el sentido de permanencia del modelo, su perdurabilidad en el tiempo marcando una diferencia con el concepto de "alianza" que, en el ámbito de la seguridad, se da para enfrentar una amenaza particular y generalmente se disuelve en la medida que desaparece el factor que la causó (modelo de defensa colectiva).

En el modelo de la seguridad cooperativa se requiere que el Estado reconozca la necesidad de cooperar con otros Estados como la mejor opción para aumentar su propia seguridad, por lo que los Estados deberían transferir parte de su voluntad soberana a la comunidad internacional, propuesta que pretende superar

18 Stares, Paul (1995) Seguridad cooperativa. *Revista Militar, núm. 732, abril-junio*, p. 25, Buenos Aires.

las debilidades evidenciadas en el modelo colectivo. Su fin último es alcanzar su aplicación en el ámbito global, en un orden mundial dominado por las relaciones de interdependencia y los intereses de la comunidad que han ganado prioridad sobre los individuales de cada Estado; por tanto, este proceso se da mediante su implementación progresiva a escala regional.

Cabe aclarar que el concepto de un sistema de seguridad cooperativa no implica necesariamente una relación multilateral o de varios Estados, sino que el concepto permite que la relación pueda desarrollarse de manera transitoria en forma bilateral, considerando a solo dos Estados en la asociación, lógicamente con la proyección planteada a escala regional y luego en el ámbito global.

En la actualidad, se considera como la primera experiencia institucionalizada de un sistema de seguridad cooperativa a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que recoge toda la experiencia desarrollada a comienzos de la década de los setenta por la denominada Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), la cual inicialmente fue concebida como un sistema de seguridad colectiva[19].

C) *La seguridad democrática*

Este modelo surge en nuestro hemisferio, más exactamente en Centroamérica, a mediados de la década de los ochenta, en el marco de la búsqueda de la paz para esa región, propuesta en el denominado "Proceso de Esquipulas" iniciado en 1986 como un proceso político regional para la solución de los conflictos político-militares existentes, derivados del predominio regional de Gobiernos dictatoriales que privilegiaban el modelo de seguridad nacional centrado en la seguridad del Estado, subordinando la seguridad y las libertades de los ciudadanos.

Este proceso fue exitoso en la búsqueda y consecución de la paz y de la democracia en Centroamérica por cuanto condujo a los países integrantes a la

19 La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) surge en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE, HELSINKI, 1975), está conformada por 56 Estados participantes de Europa (incluyendo la Federación Rusa y todos los países de la Unión Europea), Asia Central y América del Norte (Canadá y Estados Unidos). Está reconocida como organismo regional conforme al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991[20], del cual se derivó luego la firma del Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995, mediante el cual se presentó a la comunidad internacional, pero específicamente a la región centroamericana, un nuevo modelo de seguridad denominado "seguridad democrática". Textualmente el Tratado manifiesta:

> "Artículo 1. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.
>
> El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medioambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad"[21].

Según Bernardo Arévalo, el concepto de "seguridad democrática", mediante el cual se estructuró el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, lo desarrollaron las élites políticas e intelectuales latinoamericanas a finales de la década de los años ochenta como contrapartida a la Doctrina de Seguridad Nacional, y constituyó un esfuerzo consciente de formular una concepción alternativa de seguridad que rescate el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin primordial de la organización del Estado. La aplicación de los principios y valores de la democracia a los problemas de la seguridad de los Estados, por

20 Organización de Estados Centroamericanos (odeca) (1991) Protocolo de Tegucigalpa, firmado por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 13 de diciembre de 1991; se decide reformar la Carta de la, para crear el Sistema de la Integración Centroamericana, el cual promulga en diciembre de 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

21 Sistema de la Integración Centroamericana (1995) *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. San Pedro Sula (Honduras). URL: http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp.

consiguiente, entiende como seguridad todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de los riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.[22].

Este modelo considera a la seguridad como la garantía y satisfacción de tres ejes fundamentales: uno, concerniente a la materialización de todos los derechos fundamentales de las personas; otro, el desarrollo humano, y el tercero, la protección contra las amenazas tradicionales y no tradicionales. Todo ello permite a las personas realizar sus proyectos de vida sin mayores incertidumbres que las que surgen normalmente en toda sociedad. De esta manera, en este modelo integral, con una visión bastante amplia que incorpora problemáticas tan variadas, el concepto de seguridad democrática se desdibuja y plantea problemas concretos para su implementación práctica en un modelo de seguridad regional, un contexto en el que surgen dificultades para llevarlo a la práctica[23].

Este argumento se sustenta en la gran variedad de temas atendidos por diferentes agendas en las que podría no ser claro dónde termina una y comienza la otra, ni cómo establecer las responsabilidades claras de cada una teniendo en cuenta que se trata de una esfera regional. Al respecto, Bernardo Arévalo interroga: ¿cómo desarrollar una estructura institucional que pueda atender a una definición de seguridad que prácticamente es consustancial con la del desarrollo humano, en un marco institucional en el que existen toda una gama de organismos e instancias encargadas de dicha problemática en sus diferentes manifestaciones específicas?[24]. En respuesta, el autor plantea el desarrollo de un mecanismo de coordinación institucional que articule todos los aspectos de la agenda de seguridad derivada del Acuerdo Marco: desde lo militar, policial, judicial hasta lo económico o lo ecológico.

22 Arévalo de León, Bernardo (1999) *Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica*: reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Ponencia, Foro sobre Seguridad Hemisférica. Washington, DC: OEA - Comisión de Seguridad Hemisférica. 19 y 20 de abril. URL: http://www.oas.org/csh/docs/Bernardo%20Ar%C3%A9valo%20de%20Le%C3%B3n.pdf.

23 *Ibídem*.

24 *Ibídem*.

No obstante el enfoque que le da a la seguridad democrática la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), es importante mencionar la convivencia ciudadana que se considera central dentro de este modelo; al respecto Luis Jorge Garay manifiesta: "La seguridad democrática no se basa esencialmente en la aplicación de la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente crecientemente igualitario, en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva"[25].

Este concepto engloba la aplicación de los principios y valores de la democracia al tema de la seguridad; también va ligado al de estabilidad de las instituciones, al desarrollo de un régimen democrático en el cual existan condiciones ciertas de igualdad, equidad y libertad que posibiliten que los miembros de la colectividad puedan materializar sus proyectos de vida. Por tanto, las acciones y políticas públicas que se tracen dentro de este modelo deben orientarse a la preservación y fortalecimiento del orden institucional y al orden ciudadano, así como al fortalecimiento de la sociedad en general, por medio de la garantía de la deliberación y de la participación plena de todos los ciudadanos.

D) *La seguridad humana*

Con la terminación de la Guerra Fría, el concepto de seguridad, según Miryam Villanueva Ayón, tuvo que reorientarse debido a razones como:

> "a) La desaparición de un marco de conflicto internacional bipolar (concentrado en la confrontación ideológica, política, militar y económica Este/Oeste).
>
> b) La actuación de nuevas fuerzas y actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, económicas, sociales, delictivas, culturales y tecnológicas) a nivel nacional, regional e internacional.

25 GARAY, LUIS JORGE (2002) *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: Talleres del Milenio, PNUD y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, p. 264.

> c) La cada vez más intensa manifestación de fenómenos que ocupaban un perfil menor en el escenario internacional de la Guerra Fría; [los] mismos que ahora son considerados como amenazas no tradicionales a la seguridad internacional.
>
> d) La necesidad de trabajar sobre un concepto de seguridad integral que incluya no solo términos militares, sino también económicos, sociales, ecológicos y tecnológicos"[26].

En este orden de ideas, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estableció que la mejor manera de lograr la seguridad (tanto en los ámbitos mundial, nacional y de la sociedad) es incrementar la seguridad de las personas[27].

El informe en cuestión, definió de manera amplia la seguridad humana, conceptuándola como "ausencia de temor y ausencia de carencias" y caracterizándola como "la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean estas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades"[28].

En concomitancia con lo planteado por el Informe del PNUD, Jorge Nef asiente que "… después de la Guerra Fría, es indiscutible que la seguridad real de los individuos se garantiza a partir del levantamiento de diagnósticos y la formulación de preceptos que atenúen integral y significativamente riesgos y amenazas que afectan al sistema global tales como la propagación del SIDA, el terrorismo, el desplazamiento forzado de personas y refugiados, la expansión de conflictos locales, los problemas ambientales, narcotráfico, las escasez o falta de alimento y las crisis económicas y financieras internacionales"[29].

---

26 Villanueva Ayón, Miryam (2000) La seguridad humana*:* ¿una ampliación del concepto de seguridad global? *Revista Mexicana de Política Exterio*r, *núm. 59, febrero.*

27 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) (1994) *Informe sobre desarrollo humano 1994 - Nuevas dimensiones de la seguridad humana*", Nueva York, Oxford University Press, 1994.

28 *Ibídem.*

29 Nef, Jorge (2001) Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. En: Rojas Aravena, Francisco & Goucha, Moufida (eds.) (2001) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Comp. Santiago de Chile: UNESCO y FLACSO-Chile, de artículos de la", organizada por la, Santiago de Chile, 26-27 de noviembre de 2001.

Amartya Sen (2003), en concordancia con lo anterior, destacó las que considera las nuevas amenazas a la seguridad:

> a) La droga y los delitos conexos.
>
> b) El tráfico ilícito de armas.
>
> c) La falta de tratamiento oportuno a las causas de las migraciones forzadas.
>
> d) El aumento de la violencia interna y las nuevas formas de delincuencia y de delitos contra las personas y los bienes.
>
> e) La proliferación de nuevas enfermedades o enfermedades que se consideraban casi erradicadas.
>
> f) El problema del vih/sida.
>
> g) Las minas antipersonales.
>
> h) Los niños soldados.
>
> i) Las grandes desigualdades y la falta de reglas claras dentro del comercio mundial.
>
> j) La falta de democratización.
>
> k) La contaminación del medioambiente y la carencia de desarrollo sostenible.
>
> l) La inequidad en el desarrollo humano"30.

Retomando el referido Informe del PNUD, contempla dos clases de amenazas: unas claramente localizadas y localizables, que aquejan a sociedades y regiones específicas; así, enunció siete "componentes" de la seguridad humana que debían ser protegidos, siendo estos: a) seguridad económica, b) seguridad alimentaria, c) seguridad de la salud, d) seguridad del medioambiente, e) seguridad personal, f) seguridad comunitaria, y g) seguridad política. En el otro conjunto de amenazas consideró las transnacionales.

Luego, con el propósito de clarificar lo que es la seguridad humana, la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas redactó un informe al que denominó "La seguridad humana, ahora", en el cual estipuló:

> La seguridad humana significa proteger las libertades vitales… proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones… crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de

30 Sen, Amartya (2003) *¿Por qué la seguridad humana?*. Discurso de presentación en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000.

> supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente, y, en la mayoría de las situaciones, ambas son necesarias.
>
> La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a [las] inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de «crecimiento con equidad». El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana"[31].

No obstante, la Comisión optó por no hacer un inventario de amenazas, prefirió contemplarlas en relación con contexto, ya que este las determina. Al respecto, formuló las siguientes conclusiones de política:

1. Proteger a las personas en conflictos violentos.

2. Proteger a las personas frente a la proliferación de armamento.

3. Apoyar la seguridad de las personas que se trasladan.

4. Establecer fondos de transición para la seguridad humana en situaciones posteriores a los conflictos.

5. Alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema.

6. Tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas partes.

7. Conceder una mayor prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud.

8. Elaborar un régimen mundial eficiente y equitativo de derechos de patente.

9. Potenciar a todas las personas impartiéndoles una educación básica universal.

31 Comisión para la Seguridad de los Seres Humanos. Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Comisión de Seguridad Humana 2003, "*La seguridad humana, ahora*", Nueva York, ONU, 2003.

> 10. Aclarar la necesidad de una identidad humana mundial, respetando, a la vez, la libertad de los individuos de tener diversas identidades y afiliaciones"[32].

Siguiendo a Juan Pablo Fernández Pereira[33], con la concepción de la seguridad humana se pasó a percibir, de una manera más amplia y multidimensional la seguridad, focalizándola en la vida y salud de las personas y las comunidades.

E) *La seguridad multidimensional*

Es un enfoque impulsado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tiene una visión ampliada de la seguridad, consecuente con los desafíos surgidos de la globalización. Este modelo tiene un enfoque global o internacional, puesto que compromete a todos los Estados a superar problemas de seguridad interior que, a su vez, afectan a varios países, o sea que se puede decir que involucra la perspectiva de la seguridad nacional y la seguridad interna.

Respecto a la evolución de este concepto, se indica que fue adoptado por la Asamblea General de la OEA de 2002, realizada en Bridgetown (Barbados), donde se reconoció el carácter multidimensional de la seguridad en el hemisferio americano; ello implicó la expansión de la definición tradicional de la seguridad que involucraba exclusivamente amenazas de tipo militar externas para incorporar una combinación de problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana[34]. Luego, en la Conferencia Especial sobre Seguridad, que tuvo lugar en Ciudad de México en 2003, el concepto de seguridad multidimensional quedó definitivamente establecido.

La Declaración de Bridgetown señaló que la seguridad hemisférica, además de la lucha contra delitos que pueden ser nacionales y transnacionales, también involucra factores multidimensionales que deben ser abordados de una manera

32 Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Comisión de la Seguridad Humana (2003) *"La seguridad humana, ahora"*, esbozo del Informe de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, San José de Costa Rica, *IIDH*.

33 Fernández Pereira, Juan Pablo (2005) *Seguridad humana*. Tesis doctoral. Doctorado en Seguridad y Prevención, Universidad Autónoma de Barcelona.

34 Stein, Abraham (2009) *El concepto de seguridad multidimensional*. Ponencia, 2º Foro sobre Inseguridad, dolor inevitable, acciones para la paz. Ciudad Juárez: Organización Democrática Cristiana de América. URL: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/A_Stein.pdf.

integral. En este sentido, Celestino del Arenal Moyua, hablando de la política de seguridad de la Unión Europea para el siglo xxi, manifestó que los cambios en los modelos de seguridad obedecieron a la evolución de la sociedad internacional, de naturaleza predominantemente estatal, pasando a una sociedad cada vez más multicéntrica en la que la distribución del poder no se circunscribe solo a los Estados, ni se realiza exclusivamente en términos político-militares, sino que también se plantea en términos económicos, científicos, culturales, ambientales, sociales; por tanto -concluye-, se ha pasado de una concepción unidimensional y simple de la seguridad, dominante durante muchos siglos, a una concepción compleja y multidimensional que la interpreta desde los puntos de vista económico, social, cultural, científico, medioambiental, etc.[35], lo que permite observar cómo el concepto de seguridad multidimensional se da simultáneamente en coincidencia con los procesos de cambio que se estaban dando en los Estados europeos.

La seguridad multidimensional es un concepto congruente con el de seguridad humana, puesto que tiene el propósito de mostrar un concepto ampliado de la seguridad centrado en la persona, que contempla una serie de aspectos económicos, sociales, y de desarrollo humano que lo hacen un modelo mucho menos restrictivo, que busca tratar con la mayor importancia la seguridad de las personas, de modo que se asuma solo como un conjunto de procedimientos operativos en los que intervienen generalmente las fuerzas de seguridad del Estado, constituidas por las fuerzas policiales y, en algunos casos, por las fuerzas militares. En el debate en la OEA entre adeptos y detractores destacan dos argumentos; según algunos el concepto de seguridad multidimensional podría tomarse como un justificante a la existencia de amenazas a la seguridad (por ejemplo, la existencia de grupos delincuenciales, subversivos o terroristas), según lo adversas que puedan ser las condiciones socioeconómicas imperantes en determinado Estado o sociedad. Otros discuten porque al dimensionar la seguridad de una manera tan amplia que toca prácticamente todos los aspectos del Estado, se correría el riesgo de dificultar el diseño de las políticas públicas.

35 Palomares Lerma, Gustavo (2002) Política de seguridad de la Unión Europea. Realidades y retos para el siglo xxi. En del Arenal Moyua, Celestino (2002) *La relación de cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Edit. Tirant lo Blanch. p. 182.

F) *La seguridad pública*

El concepto de seguridad pública ha sido tratado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), y se ha fundamentado en la necesidad de generar un nuevo modelo de seguridad interna o nacional, que se aparte de los modelos de seguridad internacional como la seguridad colectiva, cooperativa o la misma Doctrina de Seguridad Nacional, que respondían concretamente a modelos entre Estados o supraestatales, los cuales centraban su acción y desarrollo en garantizar la existencia del Estado y de las instituciones del régimen político establecido dentro del marco de la prevención, reacción o disuasión de acciones provenientes del enemigo común señalado como el comunismo. Por este motivo, se manifiesta que el impulso de la seguridad pública corresponde al fin de la denominada "Guerra Fría", a la caída del comunismo y a la desintegración de la Unión Soviética.

Dado este escenario en 1995, en la Organización de los Estados Americanos (OEA), se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, con la finalidad de estudiar y formular recomendaciones en temas de seguridad y defensa hemisférica, y generar cambios en los modelos de seguridad que se venían aplicando hasta el momento, en los que el centro de la seguridad era la defensa del Estado contra agresiones externas. Desde entonces se comenzaron a generar reuniones y debates que, con el aporte de los representantes de los diferentes Estados, vislumbraron nuevos modelos de seguridad pública. Este modelo ha tenido aceptación y desarrollo en nuestro hemisferio, materializándose en las distintas declaraciones que han hecho los Estados. Inicialmente, en la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas, realizada el 7 y 8 de octubre de 2008 en la Ciudad de México, D. F., se asumió un compromiso común por la seguridad pública en las Américas, aprobado en la séptima sesión plenaria celebrada el 8 de octubre de 2008. En esta reunión se establecieron aspectos claros que definen el concepto de seguridad pública, así:

> "Que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el Estado de Derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos; que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social; analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública (…).

> ”Incentivar y fortalecer la responsabilidad social, así como una cultura de prevención integral de la delincuencia, la violencia y la inseguridad con la participación ciudadana, comunitaria, de los medios de comunicación y del sector privado; promover, en este contexto, políticas públicas que fortalezcan la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública (…)”[36].

Este compromiso continúa refrendándose en las reuniones anuales de ministros encargados del tema, en las cuales queda manifiesta la voluntad política de los Estados miembros, la transnacionalidad de los delitos (amenazas), el carácter integral, preventivo y solidario, y el ámbito hemisférico, subregional, nacional y local de la seguridad pública.

Es importante señalar que en el concepto de seguridad pública desempeñan un papel importante la gestión de la Policía, la participación ciudadana y comunitaria y la cooperación internacional, lo que señala varios puntos: el centro del concepto se fija en el individuo con derechos y deberes; las instituciones como instrumento del Estado son las encargadas de garantizar la seguridad; y los actores internacionales tienen la tarea de atender los problemas de inseguridad y delincuencia transnacional.

La seguridad pública comprende la seguridad nacional o del Estado y la seguridad ciudadana[37], por lo que se puede afirmar que este modelo bajo la orientación del contexto y la política internacionales reúne las visiones de la ONU y la OEA respecto a la seguridad entendida desde un ámbito multidimensional y centrada en la seguridad humana como elemento fundamental del desarrollo humano.

***G)** La seguridad ciudadana*

La Organización de los Estados Americanos entiende la seguridad ciudadana como parte integral de la seguridad pública; así lo manifiesta en la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, aprobada en la XLI Asamblea General de la OEA, el 7 de junio de 2011, por las ministras y ministros

36 OEA (2008) Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas. Aprobado en la 7ª. sesión plenaria, 8 de octubre. México, D. F.: Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas. URL: http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/RM00028S10.doc

37 Ibáñez Najar, Jorge E. (2005) *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana. Una aproximación jurídica*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda, p. 10.

de Relaciones Exteriores y jefas y jefes de delegación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reunidos en San Salvador en el marco de la celebración del cuadragésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

Esta declaración puntualiza: "Que es su prioridad continuar dirigiendo sus esfuerzos, acciones y voluntad política para fortalecer la seguridad ciudadana, como un ámbito de la seguridad pública, en sus países", y que el individuo es el centro de la seguridad ciudadana, entendida en el ámbito de la seguridad pública y, por ende, será parte integral en la definición e implementación de alternativas para construir comunidades y sociedades más seguras, sostenibles y coherentes con sus aspiraciones democráticas y de desarrollo socioeconómico y cultural"[38].

Este concepto surge en América Latina luego de las transiciones que se dieron desde los regímenes dictatoriales en los que la noción de seguridad se referería a seguridad del Estado hacia regímenes democráticos en los que el concepto de seguridad se asocia a seguridad ciudadana en referencia a la amenaza que constituyen situaciones delictivas o violentas, subrayando así la seguridad primordial de las personas y grupos sociales[39].

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH ha definido el concepto de seguridad ciudadana como "… la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados", de este modo es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, en la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria aunque no suficiente de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano"[40].

38 OEA (2011) Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, aprobada en el 41° período ordinario Asamblea General, 7 de junio. San Salvador. URL: http://www.uca.edu.sv/mOEA/documentos/Declaracion-de-San%20Salvador.pdf

39 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.* URL: http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf.

40 *Ibídem.*

Esta postura en los últimos años evidencia una mejor aproximación a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos, de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desarrollar su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Así, los problemas de seguridad ciudadana corresponden a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados[41].

Sin perjuicio del liderazgo de la OEA en el desarrollo del concepto de seguridad ciudadana en el hemisferio, la Comisión Andina de Juristas, en la I Reunión Técnica sobre Seguridad Ciudadana y Democracia, realizada en agosto de 1998, afirmó en su orden:

- la protección de los ciudadanos se da dentro de un marco de respeto de la Constitución y de las leyes y la seguridad ciudadana constituye un marco central para el desarrollo de los derechos humanos.
- la seguridad ciudadana busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas y no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia.
- la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la acción policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones tanto del Estado como de la sociedad civil.
- la seguridad ciudadana define un nuevo perfil de la Policía, entendiéndola como un servicio de naturaleza civil orientado a la comunidad antes que hacia el Estado.
- la seguridad ciudadana enfatiza en las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, antes que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos ya consumados"[42].

41 Aguilera, Javier (1996) Sobre seguridad ciudadana y democracia. En: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Programa Guatemala) (1996) *Buscando la seguridad. Seguridad ciudadana y democracia en Guatemala*.

42 Comisión Andina de Juristas (1998) Primera Reunión Técnica sobre Seguridad Ciudadana y Democracia. Lima. URL: http://www.cajpe.org.pe/ActividadesRealizadas/1998/reuniontec98.htm
URL: http://www.seguridadidl.org.pe/libros/yepez/leccion01.pdf, consultado el 03-04-12.

Como se aprecia, se trata de componentes generales del concepto que no se aplican de forma estricta a los diferentes procesos y contextos de los países latinoamericanos que han implementado la seguridad ciudadana al presente como son los casos de Chile, Perú y Colombia. Además, el concepto de seguridad ciudadana se complementa si se entiende como la "condición de libertad que garantiza el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad"[43]. Esta definición privilegia la protección del individuo y la dignidad de las personas, y da un tratamiento distinto a las amenazas en cuanto aborda variables relativas a los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza, la discriminación social y política, abriendo el espacio para nuevos marcos de análisis sobre la seguridad ciudadana[44].

Como se ha planteado, la seguridad ha experimentado un proceso de evolución resultante de los cambios ocurridos en el contexto mundial, en momentos históricos marcados por acontecimientos como guerras interestatales, conflictos ideológicos y, últimamente, avances tecnológicos y fenómenos de globalización, que afectan los ámbitos internos y externos de los Estados. El caso del modelo de seguridad ciudadana, ha sido concomitante con la evolución y con el propósito de desdibujar y alejarse de los modelos de seguridad que predominaron hasta finales del siglo xx, referenciados por su énfasis en la protección del Estado frente a probables agresiones externas, relegando a los ciudadanos a un segundo plano. Esta concepción de seguridad ciudadana, en términos más amplios, remite a las características especiales de la prevención, la rehabilitación, la calidad de vida y la dignidad humana en aspectos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales[45].

---

43 Vargas Velásquez, Alejo (2008) Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa en Colombia y en América Latina. En: Ortega, Andrés Felipe (2008) *Seguridad ciudadana. Aproximaciones al caso Bogotá.* Bogotá: Digiprint Editores E. U. p. 213.

44 *Ibídem.*

45 Vargas Velásquez, Alejo & Garcia Pinzón, Viviana (2008) Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín. (Colombia) 1991-2007. *Pensamiento Iberoamericano, Nº 2, 250-270*. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet-ViolenciaUrbanaSeguridadCiudadanaYPoliticasPublica-2873366.pdf

3. Concepto de orden público

El término orden público aparece incorporado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Al respecto, Ricard Brotat, manifestó:

> "El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Originariamente, este es el concepto liberal que emana del artículo 9º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que dice: Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites solo pueden estar determinados por la ley. … El orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, como esta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás»"[46].

Sin embargo, en países como España, el concepto de orden público ha sido asociado al autoritarismo a raíz del régimen vivido en esa nación, pues según lo manifiesta Amadeu Recasens, "… el uso abusivo y autoritario que la dictadura hizo del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada"[47]. La cita alude a la inclusión de la expresión "seguridad ciudadana" en lugar de "orden público" en el texto constitucional español de 1978 cuando habla de la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en su artículo 104[48]. En América Latina se dio el mismo fenómeno debido a que bajo las dictaduras autoritarias no eran infrecuentes la represión y los crímenes de Estado que se vienen revelando como producto de investigaciones penales, principalmente en Chile y Argentina, avanzadas gracias al desarrollo democrático y del sistema internacional de los derechos humanos y de la justicia internacional.

En Europa, y más concretamente en Francia, se desarrolló el término orden público como una categoría que integra:

---

46 Brotat Ijubert, Ricard (s. f.) Un concepto de seguridad ciudadana. URL: http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/brotat_seguridad_ciudadana.pdf. p. 2.

47 *Ibídem*, p. 3.

48 *Ibídem*.

- La tranquilidad pública, entendida como "el estado de paz por oposición al estado de turbulencia", según Maurice Hauriou.
- La seguridad pública, asumida como "garantía preventiva contra todos aquellos actos que puedan implicar un ataque a la integridad física de las personas o a la propiedad".
- La salubridad pública, referida a "la prevención contra las epidemias o las enfermedades contagiosas…".

M. Hauriou extiende estas consideraciones al orden público en las situaciones peculiares de origen social, político, económico o religioso, en cuanto pueden concluir en manifestaciones materiales de desorden, y establece que "El orden público en el sentido de policía, es el orden material y exterior considerado como un estado de derecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de turbulencia…"[49].

4. Noción de orden público en Colombia

En Colombia, el caso es similar al de Chile y Argentina en cuanto que muchas de las acciones desarrolladas por el Estado, por lo menos desde la década de los sesenta del siglo anterior, en su preocupación por eliminar el conflicto interno expresado en la existencia y accionar de grupos guerrilleros, han servido como marco para la constante declaratoria de perturbación del orden público y han dado lugar a la aplicación de estados de excepción como el mencionado Estado de Sitio, que se caracterizó por medidas radicales con restricción y supresión de algunas libertades y derechos. Con ellos se autorizaban atribuciones extraordinarias a los cuerpos de seguridad del Estado, intervenciones de las Fuerzas Militares, y propiciaron excesos y violaciones de los derechos humanos.

A diferencia del concepto seguridad ciudadana, el orden público ha estado presente en la relación Estado-ciudadano y ha vinculado el asunto de la seguridad y la policía como responsable de su mantenimiento, por lo menos, desde 1936 cuando, en pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia (7 de octubre de

49 Olivar Bonilla, Leonel (1995) *El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana*. Bogotá: Radar, p. 49.

1936), indicó que "El orden público, cuyo mantenimiento es competencia de la autoridad de policía, es el orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al desorden…"[50].

Al respecto, es importante anotar que el término orden público desde el siglo XIX ha tenido una connotación constitucional en el país, ya que es mencionado taxativamente en la Carta Política, tanto en la de 1886 como en la Carta vigente de 1991, lo cual responde al proceso de surgimiento y desarrollo del concepto que se da, de manera primordial, en el contexto europeo y que llega luego a América.

La Constitución Política de 1886, en su artículo 120, numerales 7 y 8, estipulaba: "Corresponde al presidente de la República como suprema autoridad administrativa, disponer de la Fuerza Pública y conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado". Igualmente, en el artículo 121 autorizaba al presidente a declarar turbado el orden público cuando se presentara una conmoción interior o en caso de guerra exterior. Está, por tanto, fundamentado sobre las nociones de tranquilidad pública, seguridad pública y salubridad pública[51]. En este contexto el orden público tendría un significado amplio en tanto que su perturbación podría estar en el espectro de la conmoción interior, es decir, de problemas internos que alteran el orden público y que deberían ser atendidos por la Policía o con el apoyo de las Fuerzas Militares en caso de ser esta insuficiente, pero también se podría declarar turbado el orden público en caso de declararse guerra exterior, caso en el cual debería ser enfrentada por las Fuerzas Militares.

El artículo 213 de la Constitución Política de 1991 indica que en caso de grave perturbación del orden público, el presidente de la República declarará el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, y alude como uno de los motivos justificantes la "grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana", que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía[52]. En este postulado, el orden público estaría en la esfera

50 Villota Valencia, Luz Marina (1987) *Código Nacional de Policía. Actualizado con el nuevo Código de Procedimiento Penal.* Bogotá: Legis Editores, p. 15.

51 *Ibídem*.

52 Constitución Política de Colombia (1991), tít. VII, cap. 6, art. 213.

de la seguridad nacional o del Estado y en la de la seguridad ciudadana (seguridad interior). Sin embargo, es confuso puesto que no precisa quién debe atender cada categoría, ni la posibilidad de que la perturbación pueda ser conjurada por las atribuciones ordinarias de policía, excepto en tratándose de alteraciones de orden público que atenten contra la seguridad del Estado en caso de declaratoria de guerra exterior porque tal actuación les correspondería prioritariamente a las Fuerzas Militares.

El artículo 216 de la Constitución de 1991 se refiere a la forma como está integrada la Fuerza Pública, y en el artículo 217 se encuentra la estructura, finalidad y régimen interno de las Fuerzas Militares, a las que se les asigna la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Por consiguiente, la mención de orden público en la Constitución Política no determina una definición clara del concepto; vale decir, que solo lo relaciona con la seguridad pública, y que esta implica la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana.

Con base en ello se puede afirmar que en Colombia no existe un concepto claro y validado de "orden público" ni tampoco se establece con claridad cuál es la competencia específica de la Policía Nacional o de las Fuerzas Militares en cuanto a su conservación, dado que la Carta Política no hace diferenciación o clasificación para el orden público, que bajo la Constitución de 1886 se denominaba "orden público interno" atribuido a la Policía[53] y "orden público externo" atribuido a las Fuerzas Militares en caso de guerra exterior o alteraciones contra la estabilidad institucional.

No obstante, académicos, investigadores e instituciones, fundamentados en teorías internacionales han propuesto definiciones y análisis particulares. Sobre el asunto, el doctor Jorge Enrique Ibáñez explica:

> El orden público hace relación a las condiciones ordinarias en general para el ejercicio de cualquier actividad pública o privada, económica, social o ambiental, dentro de una estabilidad institucional, en convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad, con la seguridad necesaria que les brinda la concordia y la paz para el

53 República de Colombia, Decreto Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía. Art. 2.º: "A la Policía compete la conservación del orden público interno".

> ejercicio efectivo de sus derechos y en armonía con la naturaleza que garantiza la normalidad y la tranquilidad públicas[54].

Esta definición de orden público es bastante amplia y abarca los elementos de convivencia pacífica, el ejercicio de los derechos y deberes y la tranquilidad pública, vinculándolos con la paz, la estabilidad institucional y el medio ambiente.

Por su parte, las altas cortes, en el proceso de resolver demandas sobre hechos relacionados con inseguridad en el país, derechos de las personas, atribuciones de las instituciones y las autoridades, y el fuero general sobre asuntos de orden interno o externo, han fijado doctrina y jurisprudencia que permite observar la evolución del concepto "orden público" en Colombia y delinea un marco jurídico para la actuación institucional del Estado.

En 1993, la Corte Constitucional mediante la sentencia T-510 (M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa) al analizar una acción adelantada por un ciudadano contra el alcalde de Villanueva, Santander, se refirió respecto al núcleo esencial del orden público de la siguiente manera:

> El concepto de orden público es algo más que la concurrencia de los requisitos de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad dentro de un marco social. Su núcleo esencial está en la armonía general, es decir, en la consonancia de los intereses particulares en un solo interés: el general. El manejo del orden público en un municipio apunta a procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios que pueden alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Se trata entonces de una armonía entre los asociados que supone, naturalmente, la coexistencia pacífica de los miembros de una determinada población o localidad, de acuerdo con los fundamentos básicos de todo orden justo que parte de una correspondencia de los particulares, entre sí y de estos con el Estado[55].

En este pronunciamiento, la Corte amplía la esfera de los elementos que componen el orden público, y pone como núcleo central del concepto, la armonía general entre los intereses particulares y el interés general; según el argumento de la Corte, mediante esa relación se produce la convivencia social y pacífica basada en el orden justo y en relaciones de corresponsabilidad entre los asociados y el Estado. En consecuencia, la solución de conflictos que surgen en la sociedad, con

54 Ibáñez Najar, Jorge E. *Op.* cit., p. 11.

55 Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Derecho al trabajo (Villanueva, Santander). URL: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-510-93.htm

prescindencia de su mayor o menor dimensión, es tarea de las autoridades locales, regionales y nacionales, y es la que permite el "manejo" del orden público. En concordancia, la misma Corte, mediante sentencia C-004 de 1992, señala "… que la función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso, cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso"[56].

De este modo, las autoridades de policía, en uso de sus atribuciones ordinarias, deben dar manejo a las situaciones de anormalidad, así como "… el sistema debe ser capaz en condiciones de normalidad de afrontar con medios ordinarios las perturbaciones, conflictos y demandas del ambiente social, económico, político y cultural, tanto de orden interno como de externo"[57].

En 1994, tras analizar la constitucionalidad de una declaratoria de un estado de excepción, la misma Corte (sentencia C-179 de 1994) se encuentra con dificultades para precisar una noción objetiva de "orden público" y manifiesta:

> "El régimen de libertades, *suprema ratio* del Estado de Derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público..." Y continúa: "… y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. … Quizás lo más sensato, para trazar un límite que resulta ineludible, es construir la noción a partir de otra, no exenta de dificultades pero menos problemática, como lo es la de eficacia del derecho. El derecho es eficaz, desde esta perspectiva, cuando consigue moldear la conducta de los destinatarios conforme al propósito que lo informa. Cuando tal ocurre, no hay duda que al estado de cosas resultante podemos llamarlo orden, no importa cuán plausible o censurable se nos antoje"[58].

56 Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Revisión constitucional Decreto 333 de 1992 que declara Estado de Emergencia Social. URL: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-004-92.htm

57 *Ibídem*.

58 Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Revisión constitucional Proyecto de Ley Estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, sobre estados de excepción en Colombia. URL: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-179-94.htm.

La cita deja entrever cómo para ese momento la Corte Constitucional para analizar el "orden público", en primer lugar, con una perspectiva restrictiva, remite al cumplimiento de las normas jurídicas que reglamentan las libertades, y en segundo lugar, fundada en la noción de eficacia del derecho, indica que el "orden" es un estado al que se llega cuando el derecho como norma moldea la conducta, alcanza eficacia y logra la obediencia de los destinatarios.

También en 1994 la Corte, en la sentencia C-024 de 1994, asigna al orden público un carácter de concepto jurídico indeterminado, puesto que manifiesta que no puede ser cualquier situación o amenaza la que se determine como perturbación del orden público y que la administración no es discrecional para definir a su arbitrio cuándo hay perturbación o amenaza al orden público, por lo que esas situaciones deben estar concretamente determinadas. Al respecto la Corte dijo:

> "El orden público es hoy en todos los países occidentales el ejemplo más claro de lo que hemos llamado un concepto jurídico indeterminado: no puede ser una facultad discrecional de la administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público, o amenaza de la misma, o incluir el más inicuo de los actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden. Y por ello por razones muy simples: porque el *criterium* central que hemos utilizado para separar la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados, la unidad de solución justa, se cumple en el caso con fácil evidencia: una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden"[59].

En esta misma sentencia, la Corte afirma que la Policia busca la preservación del orden público, y precisa: "el orden público no es entendido como un valor en sí mismo, sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado Social de Derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana…"[60]. Aquí el concepto de orden público involucra las esferas de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad como condición para que se logre la prosperidad, y para que en estas condiciones de convivencia se logre el goce de los derechos humanos. Al incorporar el respeto

59 Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra la Ley 1355 de 1970. y la Ley 522 de 1971. URL: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-024-94.htm.

60 *Ibídem*.

a la dignidad humana y a los derechos humanos, la Corte plasma la visión de nuestra esencia democrática y se adhiere a la tendencia creciente a escala mundial de privilegiar el respeto de los derechos de las personas y garantizar al máximo la legalidad, cuando por razones necesarias atinentes a la alteración o perturbación del orden público, deban restringirse determinados derechos con la finalidad de restablecer el orden.

En el 2002, la Corte Constitucional, en sentencia C-802 de 2002, continuó el desarrollo jurisprudencial sobre el tema al señalar que el orden público se refiere a

> … las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

En este concepto se presenta una correlación entre el orden público y la convivencia social y pacífica como escenario en el cual se desarrollan las relaciones de los ciudadanos, y las relaciones de las personas en comunidad, y se alude a la corresponsabilidad de los ciudadanos. En consecuencia, se puede afirmar que esta definición presenta todos los elementos para equiparar el orden público al concepto de seguridad ciudadana y es congruente con los desarrollos que sobre este concepto se comenzaron a dar en Latinoamérica en la época a partir de las orientaciones de la OEA y de la ONU.

En el 2004, la Corte Constitucional continúa ampliando el concepto de orden público y lo vincula de manera concreta en el marco de los derechos humanos, integrando la noción "en beneficio de las personas", de modo que el orden público es considerado un valor democrático y una garantía del goce de los derechos y las libertades. Al respecto, en la sentencia C-825 de 2004 la Corte expresó:

> En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (Const. Pol., arts. 1º, 3º y 5º), el orden público no es un valor en sí mismo ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es «un valor subordinado al respeto a la dignidad humana», por lo que

> «la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático». Por ello, el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas[61].

En este contexto, la prosperidad general se puede relacionar con el concepto de desarrollo humano que promueve la posibilidad cierta para todos los ciudadanos de tener acceso a los servicios del Estado, acceso a un empleo que les posibilite la prosperidad económica, el mantenimiento de un medio ambiente sano y sostenible y los excluya del desempleo y la pobreza.

Desde esta perspectiva, podemos concluir que el orden público es un presupuesto de la convivencia pacífica, y se entiende como las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. En un Estado constitucional, el orden público no es un valor en sí mismo, sino que está subordinado al respeto a la dignidad humana y a la protección de los derechos humanos, por lo que se asume como vinculado a las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad y ecología, requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables. Así, se puede apreciar como una condición opuesta al desorden, dependiente de circunstancias locales, que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. En una democracia constitucional, este marco fundamenta y delimita el poder de policía llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos[62].

---

61 Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Demanda inconstitucionalidad art 91, Ley 136 de 1994 sobre organización y funcionamiento de los municipios. URL: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-825-04.htm.

62 Jiménez Schroeder, William Gabriel (2011) *Elementos para la constitucionalización del derecho de policía*. Tesis Maestría en Derecho. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 86. URL: http://www.bdigital.unal.edu.co/4317/1/697332.2011.pdf.

5. Concepto de seguridad ciudadana en Colombia

El término "seguridad ciudadana" en Colombia es relativamente nuevo, comenzó a esbozarse a principios de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se dio el cambio en los enfoques y modelos de seguridad que se habían implementado después de la segunda guerra mundial y durante la Guerra Fría. En nuestro país era común hablar de defensa nacional, seguridad nacional, seguridad del Estado, Estatuto de Seguridad, Estado de Sitio o del orden público para señalar las estrategias, políticas o programas para combatir los factores de violencia y delincuencia que afectaban al país y a sus ciudadanos.

La génesis del concepto de seguridad ciudadana en Colombia se ubica en la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual contiene conceptos actualizados para ese momento por el auge de los derechos humanos y los cambios de política mundial a raíz de la caída del comunismo y su repercusión directa en el modelo de seguridad internacional, en el cual el centro de la seguridad pasa a ser la persona y la garantía de sus derechos.

Estos cambios en la concepción del modelo de seguridad influyeron en los lineamientos de la nueva Constitución; sin embargo, aunque en ella no se expresa taxativamente el término seguridad ciudadana, su contenido ideológico se encuentra en el título I, artículo 2°, sobre los fines esenciales del Estado[63], en el que se relacionan con el concepto de seguridad ciudadana, como se aprecia al manifestar: "… servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, facilitar a todos la participación en las decisiones que los afectan, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo…" y continúa: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades…". Por tanto, al mencionar la obligación de garantizar los derechos y al asignar la responsabilidad de ello a las instituciones del Estado, la Carta se centra en la persona e introduce el cambio en la concepción del modelo de seguridad tradicional que centraba su acción en la protección del Estado, de sus instituciones y del régimen legalmente constituido, ante las amenazas de enemigos internos. La inclusión de este referente constitucional desde

63 Constitución Política de Colombia (1991) art. 2.°: fines esenciales del Estado.

el artículo segundo, encabezando el cuerpo de la Constitución, informa sobre la importancia que se le da al ser humano en la nueva visión de la Carta.

En igual sentido, Jorge Enrique Ibáñez afirma que "La seguridad ciudadana hace relación al mantenimiento del conjunto de condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica, o, lo que es lo mismo, garantizar que los habitantes de un territorio convivan en paz"[64].

En esta concepción, muchos autores y juristas han sostenido que la esencia de nuestra Constitución Política es garantista por la relevancia que se les da a las personas y a sus derechos. De hecho, nuestra Carta Magna es garantía para los derechos de las personas y los promulga como derechos fundamentales; ella misma manifiesta que se deben garantizar las condiciones necesarias para su libre ejercicio en condiciones de libertad. Por ende, la seguridad, entendida como seguridad ciudadana, constituiría uno de los fines de la Constitución de 1991, como lo refrenda el artículo 2º, ya mencionado. Por ello, las instituciones establecidas para brindar la seguridad contemplan en su definición la protección de los derechos y libertades de las personas (Const. Pol., arts. 213 y 218)[65].

Al conferir a la seguridad una condición de derecho fundamental, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, utilizando la tesis de "conexidad" para referirse a aquellos derechos que "no siendo denominados como tales en el texto constitucional, … les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueren protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración y amenaza de los segundos" (Sentencia T-571 de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greiffenstein), se afirma una visión de la seguridad ciudadana como derecho fundamental de las personas.

Adicionalmente, según la misma Corte (Sentencia T-719 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa) la Carta Política visualiza la seguridad bajo tres manifestaciones:

64 Ibáñez Najar, Jorge E. *Op.* cit., p. 85.

65 González Pacheco, Camilo *Op.* cit., p. 11.

- "Como un valor y una finalidad del Estado.
- Como un derecho colectivo.
- Como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas"[66].

El contexto histórico de estos pronunciamientos hace evidente que el constituyente dio relevancia al tema de la seguridad por las condiciones de inseguridad que por tantos años ha enfrentado el país y quiso orientar conforme a las tendencias internacionales del momento; tanto así que, a diferencia de la Constitución de 1886, la de 1991 señala expresamente la definición de la Policía Nacional e integra las líneas generales de la seguridad ciudadana cuando habla de derechos, libertades y de la obligación de brindar las condiciones necesarias para su goce (Const. Pol., art. 218).

En Colombia, la atención a los distintos momentos históricos de violencia e inseguridad que ha vivido el país da cuenta de cómo se ha interpretado de diferentes maneras la seguridad ciudadana. En una revisión general de los documentos que promulgaron las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos en el período 1990-2010, no se encuentra una definición o concepto del término seguridad ciudadana elaborado con el fin de dar un canon oficial o un marco conceptual que guiara la elaboración e implementación de las políticas en esa materia. Solo en 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos expidió una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en la que adopta un concepto para la seguridad ciudadana en el país, concepto del cual se hablará mas adelante.

La aproximación de los gobiernos a la problemática muestra que en la primera fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia, presentada en 1991 por el presidente César Gaviria, en su contenido, no se hace ninguna alusión al tema de la seguridad ciudadana y solo menciona el orden público. En 1993 el mismo gobierno, en el documento "Seguridad para la gente", presenta la segunda fase de esta estrategia, en la que relaciona la seguridad ciudadana con acciones o escenarios como consejos de seguridad, planes de seguridad y constitución de fondos de seguridad en los municipios; a pesar de mencionar el término,

66 *Ibídem.*

no aparecen lineamientos que definan el significado de este tipo o modelo de seguridad.

En las políticas de seguridad subsiguientes, como la del presidente Ernesto Samper, el último capítulo del Plan de Desarrollo "El Tiempo de la Gente" menciona en breve el aspecto de "justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana" y lo presenta como "Plan de Seguridad Ciudadana" haciendo alusión restrictiva al acercamiento a la comunidad y al fortalecimiento de la Policía Nacional como entidad que asume la responsabilidad de aquella, sin fijar una definición o concepto.

De la misma forma se elaboró la política de seguridad del presidente Andrés Pastrana en el Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", denominándola "Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana" (1999); es importante destacar que esta estrategia menciona de manera concreta la seguridad ciudadana y la relaciona con la convivencia, pero carece, como las anteriores, de una definición o un concepto concreto de lo que se entiende por seguridad ciudadana como modelo para seguir en la Estrategia.

Es importante mencionar que, para esta época, el gobierno realizó un esfuerzo por elaborar, por primera vez en la historia del país, una Política de Seguridad y Defensa Nacional (Ley 684 de 2001), que contenía en su artículo 7.º un concepto de seguridad ciudadana para el país, definiéndola como "… la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana". Por razones de inconstitucionalidad, la citada Ley 684 fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-251 de 2002, de manera que el concepto no entró en vigencia.

Más adelante, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) del presidente Álvaro Uribe promulgada en el 2003, menciona un concepto confuso de seguridad democrática que la relaciona con la protección y garantía del Estado de derecho y de la seguridad urbana; también refiere algunos elementos que la relacionan con la seguridad ciudadana como la protección de los derechos de los ciudadanos, pero no se asume ni parte de un concepto preciso de seguridad ciudadana. Después, en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

(2007), elaborada para el segundo mandato, se menciona una "estrategia de seguridad ciudadana", que en su contenido remite a un fortalecimiento de la Policía Nacional.

Este breve repaso devela aspectos particulares por destacar en estas políticas. Primero: no hay un concepto unificado del modelo de seguridad ciudadana adoptado o concebido para el país; si bien es cierto desde 1993 ya se hace alusión al término seguridad ciudadana en la política de seguridad del gobierno nacional, no se expresa un concepto preciso de la ella. Segundo: se aprecia una intención política de imprimir un cambio al modelo de seguridad tradicional colombiano que se evidencia en la mención a la seguridad ciudadana presente en las políticas de seguridad, en sus nombres o títulos concretamente en el gobierno del presidente Andrés Pastrana. Tercero: los diversos contenidos de las políticas de seguridad mencionadas, en las cuales no existen lineamientos unificados en el tema de la seguridad ciudadana, sino que cada una remite a determinados y diferenciados aspectos no comunes entre ellas.

Merece especial consideración la influencia que ha tenido la Organización de las Naciones Unidas ONU en la definición del nuevo concepto de seguridad para el país y más concretamente respecto a la seguridad ciudadana. Desde 1990 la ONU comenzó a impulsar el concepto de "desarrollo humano sostenible", al que incorporó la seguridad como condición indispensable para el desarrollo humano, y más adelante, en 1994, el de "seguridad humana", que vino a completar el cambio del paradigma tradicional de la seguridad nacional, que imperó hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado.

Luego, en 2008, los Estados integrantes de la OEA, entre ellos Colombia, expidieron una declaración conjunta en la cual adoptaron el concepto de seguridad pública, en él incluye la seguridad ciudadana. La OEA plantea a) Garantizar el disfrute de los derechos; b) La seguridad y la integridad de las personas y de los bienes; c) Combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad; d) El quehacer de la Policía y la administración de justicia; e) El respeto de los derechos humanos; f) La participación ciudadana y comunitaria; g) La prevención, la rehabilitación y la reintegración; h) Programas de educación, especialmente en las escuelas, en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; i) La transparencia y la rendición de cuentas por las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.

Esta nueva propuesta del concepto de seguridad tuvo buen recibo en América Latina, incluida Colombia, de manera que algunos de estos elementos se incorporaron en unas u otras políticas de seguridad por los diferentes gobiernos nacionales. Es importante anotar que en el ámbito nacional y con el liderazgo de las autoridades locales, se han logrado avances importantes con casos ampliamente reconocidos, principalmente en Bogotá, Cali y Medellín, en donde se ha dado el mayor impulso y desarrollo a las políticas de seguridad ciudadana, que incluso algunas han servido de modelo para otras ciudades latinoamericanas.

Cabe mencionar que la política de seguridad en Colombia ha estado influenciada por la participación militar debido a las problemáticas que ha enfrentado el país, especialmente por la existencia del conflicto armado generado por los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, con las consecuentes alteraciones del orden público interno. En las últimas décadas, en virtud de las políticas de seguridad en cada gobierno, cada vez más se les asignaron a las Fuerzas Militares nuevas funciones que involucraban ámbitos de la seguridad ciudadana; por ejemplo, la intervención en la lucha contra el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, e incluso en la ejecución de planes de control en ciudades y cabeceras municipales bajo la estrategia de lucha contra los grupos armados ilegales y guerrilleros. Esta participación ha sido continuo durante cada período presidencial, ha llevado a cierto acomodamiento de las Fuerzas Militares en este contexto y a la aceptación, por amplios sectores de la sociedad con intereses particulares, de asignarles responsabilidades de seguridad ciudadana que han hecho costumbre y cotidianidad la presencia militar en tareas como la custodia de instalaciones de empresas multinacionales.

Esto, sin lugar a dudas, ha influido y de alguna manera ha obstruido el desarrollo del modelo de seguridad ciudadana en Colombia por cuanto ha generado cierta resistencia de la Fuerza Militar frente a la consolidación de los nuevos modelos de seguridad, específicamente el de seguridad ciudadana, al continuar con la intención de mantener funciones propias de la fuerza policial e incluso de asumir otras nuevas ampliando su participación en asuntos que dentro del nuevo modelo están reservadas para los organismos policiales que son puramente civiles.

Ahora bien, en el 2002 se dio inicio a acciones para promover y desarrollar la gestión de la seguridad ciudadana; el programa Departamentos y Municipios

Seguros, liderado por la Policía Nacional en asocio con el Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, la Oficina de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, es un ejemplo destacable. Este programa se orienta a fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de los gobernadores y alcaldes, quienes con las demás autoridades de seguridad y justicia deben asumir de manera coordinada, integral y preventiva la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana[67]. Mediante este programa la gestión en seguridad ciudadana en los sectores regional y local se concibe como:

- "Adopción de herramientas de coordinación, toma de decisiones, acciones, y resultados con su respectiva evaluación para el manejo de la seguridad ciudadana y el orden público mediante los consejos de seguridad y los comités de orden público.

- Asignación de recursos para la convivencia y la seguridad ciudadana mediante la inclusión del tema en la agenda local para desarrollar políticas públicas y la asignación de recursos presupuestales, así mismo mediante la creación de los fondos de seguridad que se nutren con el recaudo de contribuciones especiales.

- Planeación de la seguridad mediante el desarrollo de procesos participativos en que intervienen autoridades e instituciones que tienen responsabilidades en la seguridad ciudadana y la elaboración de planes integrales de seguridad ciudadana"[68].

De igual manera, en Colombia, en este tiempo se vincula muy estrechamente el concepto de seguridad ciudadana con el de convivencia ciudadana; muchos de los problemas de inseguridad ciudadana se originan no solo en las acciones de los delincuentes o en las amenazas denominadas tradicionales, sino que también provienen de problemas que subyacen a las relaciones entre ciudadanos, bien sean vecinos, núcleos familiares o interacciones sociales en los que emergen la

67 Policía Nacional de Colombia (2006, 2011) Programa Departamentos y Municipios Seguros. Cartilla N.° 2: *Instrumentos para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana*. Bogotá, p. 4. URL: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas/Cartilla%202.pdf.

68 *Ibídem*, p. 5.

violencia, el maltrato, diversas formas de injusticia y justicia por la propia mano. En tanto formas de conflictividad social, políticamente se les da casi un mismo nivel de importancia y se busca que la gestión de las autoridades se encamine paralelamente a la atención de estos temas.

En concordancia con lo anterior, la Policía Nacional, en el texto *Lineamientos de política institucional en materia de seguridad ciudadana* (tomo ii), presentó varios conceptos o significados sobre seguridad ciudadana en el contexto nacional, legítimos, toda vez que a la institución policial le corresponde por deber constitucional la protección de la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos, garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y, de manera prioritaria, encabezar y liderar el desarrollo de planes y programas del Estado en esta materia.

En una primera, para acepción esta institución "La seguridad ciudadana hace referencia a un bien jurídicamente protegido que engloba varios derechos de las personas tomadas en conjunto y en la cual la comunidad participa en la formulación y verificación de políticas relacionadas con el tema"[69]. En esta formulación la seguridad ciudadana se asume como un elemento que, aunque intangible, se materializa por la norma (Constitución Política y leyes) que lo sustenta y es protegido por el Estado como garantía del y para el ciudadano, de modo que llega a considerarse un derecho mismo —según la Corte Constitucional—, constituido a su vez por varios derechos, todos consagrados en la Constitución Política. La cita también enfatiza en la participación de la ciudadanía para la formulación, seguimiento y veeduría de políticas de seguridad, evidenciando las situaciones problemáticas que afectan la seguridad, aportando iniciativas para la solución, asumiendo compromisos de corresponsabilidad y cumplimiento de normas y por último, contribuyendo al seguimiento y veeduría de estas.

En semejante enfoque la participación del ciudadano en la seguridad implica que ya no es solo el Estado el que produce la seguridad, sino que también intervienen otros actores, en este caso los ciudadanos o la comunidad. Esta forma de participación es nominada por algunos autores como la coproducción de la seguridad, en referencia al proceso que permite que todas las agencias del

69 Policía Nacional de Colombia (2007) *Lineamientos institucionales para la consolidación de la seguridad ciudadana, en el marco de la Política de Seguridad Democrática*, tomo ii, Bogotá, p. 9.

Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados participen en forma responsable en la construcción de una ciudad más segura y enfrenten eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad de todo tipo[70].

La coproducción se sustenta en la premisa de que la seguridad es responsabilidad de todos y no solo del sistema de las instituciones encargadas de ella, que en nuestro medio se denomina corresponsabilidad. Así, la coproducción exige que todas las instituciones y actores involucrados se consideren no solo corresponsables de las soluciones a los problemas, sino también como elementos constitutivos de los problemas mismos; ello implica la apertura a modificaciones organizativas y, sobre todo, a cambios de mentalidades en las instituciones para enfrentar los problemas[71].

La práctica de coproducción de seguridad también requiere un énfasis en la comunidad. La colectividad está en el centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y actúan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región. Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. Este nuevo énfasis en la seguridad presenta dos grandes problemas, que no han sido del todo resueltos: por un lado, implica buscar formas y mecanismos adecuados de cómo incorporar a la comunidad y, por otro, cuándo hacerlo, es decir, en qué instancias la comunidad puede cumplir un papel fundamental y cuáles son las otras instituciones y organismos llamados a hacer frente a la inseguridad[72].

El concepto de seguridad ciudadana desde la perspectiva policial "se entiende como un orden ciudadano, que elimina las amenazas de violencia y permite la

70 Ruiz, Juan Carlos & Vanderschueren, Franz (s.f) Base conceptual de la seguridad. Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Unión Europea y Programa urbal. URL: http://efus.eu/wp-content/uploads/fileadmin/efus/pdf/volume_seguridadciudadana.pdf, consultado el 25-01-12, p. 184.

71 *Ibídem,* p. 20.

72 *Ibídem.*

convivencia segura y pacífica de la comunidad, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades públicas y el cumplimiento de los deberes sociales"[73]; aquí se involucran acciones frente a los conflictos que se dan en la sociedad y que generan inseguridad ciudadana y afectan la convivencia y contra la ocurrencia de hechos violentos, delincuencia y delito. En la parte final de la cita, al referirse a los deberes sociales del Estado, el concepto citado incluye las dimensiones del concepto de seguridad humana, y hace referencia a la seguridad ciudadana como garantía del cumplimiento de los deberes del Estado. El planteamiento citado ubica la seguridad ciudadana como elemento central para realizar los demás deberes del Estado que involucran las dimensiones económica, política, educativa, de la salud, la seguridad alimentaria, el medioambiente, la seguridad personal, por lo que es entendible que la política de seguridad ciudadana deba tener una gran estructuración y articulación con todos los sectores del Estado.

Este planteamiento es coherente con el enfoque actual de seguridad y de seguridad ciudadana, que ponen al centro al ser humano como sujeto de la protección y garantía de las dimensiones y elementos que constituyen su seguridad según el modelo de seguridad humana mencionado en el párrafo anterior.

Hoy día este referente conceptual de la seguridad ciudadana forma parte del marco doctrinal de la institución policial y está siendo aplicado en los lineamientos de política y estrategia validados para su aplicación en el servicio. Según este enfoque conceptual policial, la seguridad ciudadana comporta las siguientes características:

> es Integral: por cuanto comprende dimensiones preventivas y proactivas, en las cuales se garantizan las necesidades de libertad, desarrollo social y proyección humana del individuo en todos los entornos de interacción. Abarca la actuación articulada de las autoridades en todo nivel para garantizar estados plenos de convivencia y seguridad.
>
> es Flexible: al proporcionar estados de adaptabilidad frente a transformación de la amenaza, pondera y concentra esfuerzos en los factores críticos que afectan la seguridad ciudadana, reconociendo la diversidad de nichos sociales, culturales y de interacción del individuo, otorgando respuestas oportunas a las exigencias de la comunidad.

73 Policía Nacional de Colombia, *Op. cit.,* p. 10..

> es Dinámica: por cuanto genera cambios en el entorno y las instituciones para impactar positivamente los factores que determinan condiciones óptimas de seguridad ciudadana.
>
> es Efectiva y eficiente: al resolver las necesidades ciudadanas de seguridad de manera objetiva, oportuna, preventiva, restaurativa en sus derechos grupales e individuales, con calidad, apegada a la ley y con alto grado de satisfacción que motiva desde la ciudadanía estructuras que promueven progresivamente escenarios de convivencia al construir confianza.
>
> Privilegia la prevención y la investigación: teniendo en cuenta que la conflictividad estructurada de alta previsibilidad propia de los anteriores modelos de seguridad, ha sido reemplazada por una conflictividad que integra diferentes elementos del desarrollo humano, para hacerla preventiva ante las nuevas amenazas de los entornos ciudadanos"[74].

Con base en estos elementos, en el plano policial se plantea que la seguridad ciudadana se entiende también como "… el conjunto de acciones jurídicas y materiales a cargo de las autoridades político-administrativas, con atribuciones ordinarias de policía, tendientes a garantizar con el apoyo de la Fuerza Pública, el normal ejercicio de los derechos y libertades de las personas para el logro de la convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional"[75], características que deben ser incorporadas en las política de Estado para la seguridad ciudadana.

Analizado el contexto de los conceptos orden público y seguridad ciudadana en el país, y tras haber apreciado algunos aspectos generales de cada uno, es posible identificar o mencionar las relaciones o diferencias que se dan entre ellos, bien sea un tránsito o evolución del concepto de orden público hacia el de seguridad ciudadana o, proximidades semánticas y complementarias para referirse a las políticas existentes o por venir en el país.

6. Relaciones entre orden público y seguridad ciudadana en Colombia

Infortunadamente, en el medio colombiano el uso de las categorías orden público y seguridad ciudadana es indiscriminado al punto que en ocasiones

74 *Ibídem*, págs. 10,11.

75 *Ibídem,* p. 11.

significa lo mismo. No obstante, en los diferentes aspectos analizados de estos dos conceptos se observan múltiples relaciones.

La seguridad como un elemento integrante del orden público tendría una envergadura menor a este, aunque centrados en el ámbito de cada uno es posible afirmar que el orden público se aplica al espectro de las relaciones, interacciones, actividades, el ejercicio de derechos y libertades que se dan en los ambientes públicos (inclúyanse entre estos los denominados abiertos al público); mientras que el ámbito de la seguridad ciudadana es mayor, cubre los mismos aspectos mencionados, pero se aplica tanto en los ambientes públicos como privados, puesto que todo ciudadano es sujeto de la seguridad ciudadana (seguridad humana) sin importar el sitio o ambiente en el que se encuentre. En consecuencia, el hecho de que se encuentre en un ambiente privado como al interior de su residencia o al interior de una empresa privada donde ejerce su trabajo no lo excluye de sufrir afectación a su seguridad, mas este hecho no necesariamente afecta el orden público, pues según las características enunciadas algunos ámbitos no alcanzarían esta trascendencia.

Esta diferencia, entre otras fuentes, se fundamenta en los conceptos expresados por la Corte Constitucional según los cuales no se pueden incluir actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden público, mas sí puede ocurrir que algunos actos que se den en este ámbito puedan afectar la seguridad de las personas, como es el caso de la violencia conyugal.

Por tanto, la primera relación entre estos dos conceptos surge cuando se evidencia que la seguridad es un elemento del orden público, lo que implica una relación de dependencia que supedita la existencia de la seguridad para que pueda darse el orden público; en rigor lógico, la seguridad a la que se refiere es la seguridad pública o ciudadana, que es la que compete al orden público interno. En este sentido, la relación es recíproca si se considera que la existencia del orden público, que también puede denominarse orden ciudadano, es una condición para que se dé la seguridad ciudadana.

Una segunda relación, visible en la evolución de los conceptos, tiene que ver con el carácter integral de cada uno; cuando el orden público se conforma por elementos de la seguridad como son la tranquilidad y la salubridad y la atención

de cada elemento requiere la participación y convergencia de diferentes instituciones y entidades del Estado, se aproxima a la seguridad ciudadana en tanto esta incorpora los postulados multidimensionales del desarrollo humano y de la seguridad humana.

Un tercer aspecto tiene que ver con la convivencia pacífica ciudadana, que en ambos conceptos aparece como una condición necesaria, pues en el orden público esta se materializa al lograrse la concomitancia entre los intereses particulares con el interés general, la definición de normas por parte del Estado, el respeto a estas por parte de los ciudadanos, el respeto mutuo en todos los ambientes donde se dan interrelaciones, el uso de mecanismos pacíficos para la expresión ciudadana frente a situaciones problemáticas que les afectan, el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y la generación de ambientes, espacios y servicios públicos por parte de este que propicien el desarrollo de las actividades cotidianas de los ciudadanos sin problemas e inconvenientes con organización, eficiencia, sin congestiones y sin contratiempos; mientras que en la seguridad ciudadana se desarrolla esencialmente desde la prevención, la educación, la participación ciudadana, la cultura de seguridad, la solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos y entre estos y las autoridades, la satisfacción de las necesidades multidimensionales de los ciudadanos y la garantía del respeto y goce de los derechos y libertades de los ciudadanos por parte del Estado.

Un cuarto aspecto se relaciona con la obediencia y el acatamiento a las normas y leyes como uno de los elementos necesarios para el logro del orden público y su mantenimiento, lo que significa que si el ciudadano actúa responsablemente, bajo los preceptos del respeto, el autocontrol y la autorregulación, va a contribuir a la generación y existencia del orden público. En este aspecto, la seguridad ciudadana por medio de procesos de prevención, educación, participación y cultura ciudadana promueve la educación del ciudadano para el conocimiento y acatamiento de la norma como un elemento que contribuye al logro de la seguridad. Para este efecto también cuenta con los medios coercitivos encaminados a hacer cumplir las normas o restablecerlas cuando han sido quebrantadas.

Un quinto aspecto de relación entre estos dos conceptos es que son valores subordinados al respeto a la dignidad humana y a la protección de los derechos humanos, de tal manera que tanto el orden público como la seguridad ciudadana

deben brindar el ambiente y las condiciones necesarios para el goce de los derechos y para el ejercicio de las libertades públicas como característica esencial de la democracia.

Como sexto aspecto se señala que en uno de los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional -citado atrás- acerca del orden público, se destaca la responsabilidad de los ciudadanos en las relaciones sociales, en la convivencia y en la vida en comunidad; esto concuerda con la noción de seguridad ciudadana, que también involucra la participación ciudadana y comunitaria como uno de sus elementos y la corresponsabilidad de las personas para su logro.

Un séptimo aspecto se fija en la órbita en que se determina tanto el orden público como la seguridad ciudadana, puesto que los dos son del espectro local o municipal. En este contexto, en un momento determinado se pueden desencadenar riesgos, hechos o problemas que afectan el orden público y son las autoridades locales o municipales las encargadas de mantenerlo o recuperarlo cuando se quebrante[76]. Para ello, la Constitución Política de 1991 asignó responsabilidades y competencias a las autoridades político-administrativas, estableció claramente la jerarquía para el manejo del orden público y dio relevancia a las autoridades locales tanto regionales como municipales para gestionar la convivencia y la seguridad ciudadana y el manejo del orden público (Const. Pol., arts. 296, 303 y 315), atribuciones y responsabilidades que fueron desarrolladas por la Ley 4.ª de 1991 y la Ley 62 de 1993.

Ahora bien, en cuanto a algunos aspectos que diferencian los dos conceptos, se destacan:

Mientras el orden público tiene mención y fundamento constitucional al ser señalado expresamente en varios artículos, que le dan vida jurídica a su desarrollo, la expresión seguridad ciudadana no es referenciada en el texto constitucional. Ella ha debido ser abstraída del contenido ideológico de la Carta y llevada a su desarrollo gracias a la evolución que el concepto ha tenido en el contexto internacional que ha influenciado el ámbito nacional.

76 Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 1992, M.P.: Ciro Angarita León. Sanción de tránsito.

El orden público es un concepto mucho más antiguo y de mayor raigambre en el contexto histórico mundial y nacional; en cambio, el término seguridad ciudadana es más reciente y comienza a introducirse en Colombia aproximadamente a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado.

Aunque el concepto de orden público, en coherencia con el concepto de seguridad nacional que rigió hasta finales de los años noventa del siglo pasado, en principio es más restringido al de la seguridad ciudadana, como hemos visto mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el concepto se ha ido ampliando y adecuando primero al contexto constitucional de la nación y, segundo, al contexto internacional, principalmente del respeto de los derechos humanos. Hoy, el concepto de orden público involucra valores y principios similares a los de la seguridad ciudadana, asemejándose los dos conceptos; sin embargo, tienen limitaciones en las autoridades que intervienen en su mantenimiento y restablecimiento.

El concepto de orden público tiene una atribución exclusiva en relación con su alteración y es que ella puede llevar a la declaratoria constitucional de un estado de excepción. Esto quiere decir que cuando el orden público se ve afectado a tal grado que pueda poner en peligro la seguridad nacional, la seguridad del Estado o la seguridad ciudadana, se puede aplicar esta figura constitucional, atribución que no se ha contemplado taxativamente para la seguridad ciudadana, pues la Constitución no lo indica así.

El orden público -como lo ha dicho la Corte- puede ser interno y externo, lo cual debería marcar una diferencia clara de qué organismos o instituciones deberían ser los encargados de su mantenimiento y restablecimiento. Lógicamente, el presidente de la república es el encargado constitucional de actuar en ambos casos. Pero en cuanto a la responsabilidad directa en nuestro medio, esta se ha presentado confusa frente al orden público interno, ya que, por lo general, actúan tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, bien sea en la normalidad o cuando se presenta un estado de excepción, al incorporarse a la problemática la existencia y actuación de grupos guerrilleros que buscan subvertir el orden constitucional, pero de manera general pareciera que cuando se habla de orden público se le adjudicara a las Fuerzas Militares. Sin embargo, en los pronunciamientos

de la Corte el orden público será atendido en la normalidad por las autoridades que tienen atribuciones de policía en ejercicio del poder de policía[77].

En el concepto de seguridad ciudadana debería estar claro que su mantenimiento, conservación y recuperación está a cargo de la Policía Nacional y de los organismos de seguridad y de justicia. Sin embargo, se observa que igualmente las Fuerzas Militares mantienen operaciones y actuaciones en este ámbito que no les es propio. Esto lleva a manifestar la necesidad de establecer claramente los ámbitos de actuación y las funciones que debe cumplir cada una de las Fuerzas.

77 *Ibídem,* Sentencia C-825 de 2004.

Capítulo II

Inseguridad ciudadana: un problema público en Colombia

Colombia ha sido un país marcado históricamente por altos niveles de violencia e inseguridad surgida, de diferentes factores vinculados principalmente a la política, expresada en los partidos políticos, que en su proceso de conformación y desarrollo generaron cruentas luchas por el predominio de su ideología y por supremacía del poder. Esta polarización de la vida política suscitó entre los seguidores de cada bando sentimientos de odio e intolerancia que iban más allá de las acciones propias de las contiendas políticas, trascendieron a las relaciones de vecinos, laborales y hasta familiares, desencadenaron enfrentamientos, matanzas y masacres en nombre o por razón de un color político.

Durante el siglo xix, este fenómeno generó múltiples guerras civiles. Una de las más relevantes, que se dio en las postrimerías del siglo, fue la Guerra de los Mil Días, entre 1899 y 1902, protagonizada por seguidores de los partidos políticos Liberal y Conservador, que luchaban por el poder en las diferentes regiones, en un período de conformación e incipiente desarrollo de los partidos políticos dentro de las dinámicas simultáneas al proceso de conformación del Estado; como lo menciona María Teresa Uribe en su artículo "Las palabras de la guerra":

> Las guerras civiles del siglo XIX colombiano fueron guerras entre ciudadanos, guerras por la nación, por el establecimiento de poderes y dominios con capacidad de dirección y de control político; guerras por la conformación del Estado moderno y por la generalización y ampliación de sus referentes de orden: soberanía, derechos y ciudadanía. En fin, fueron guerras por la política, y acciones políticas vividas como si de una guerra se tratara[78].

En medio de esta guerra llega el siglo xx, en el que muy prontamente, hacia mediados del mismo, surge una nueva confrontación entre los partidos Liberal y Conservador, configurando la época conocida como "la violencia"[79], entre 1946 y 1957; en la que se disputa el poder para imponer los ideales propios de cada movimiento.

Otro elemento que aportó al desarrollo de la violencia y la inseguridad del país fue la creación en 1930 del Partido Comunista Colombiano (PCC) como otro actor político, sucesor del Partido Socialista Revolucionario (PSR), fundado a mediados de la década de los veinte, para reivindicar los derechos de los trabajadores, de la clase obrera y los derechos de las mujeres[80]. Este movimiento propició de manera indirecta el surgimiento en Colombia en los años sesenta de los grupos guerrilleros FARC, ELN y EPL, que tomaron como banderas las ideologías comunista, marxista y leninista, mientras se desarrollaba en el país el período denominado Frente Nacional[81], lo que se convirtió en un factor importante que entró a incidir en el contexto de la política internacional colombiana, ya que para ese momento en el plano de la seguridad internacional se encontraba como marco mundial la denominada guerra fría. Estos hechos apalancaron la implementación y aplicación de la "Doctrina de Seguridad Nacional" (DSN) en nuestro país, y en otros países de América Latina, como mecanismo de prevención y neutralización contra la propagación del comunismo en el continente, promovida y liderada por la política internacional de los Estados Unidos.

78 Uribe, María Teresa (2002) Las palabras de la guerra. *Estudios Políticos, núm. 25, 2004*, p. 15.

79 Leal Buitrago, Francisco (2002) *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Bogotá: Alfaomega, p. 36.

80 Bushnell, David (2007) *Colombia, una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*, nueva edición actualizada, Bogotá: Edit. Planeta, p. 257.

81 Frente Nacional: modelo político que dio fin al período de la violencia, que consistió en la alternancia del mandato presidencial entre los partidos políticos liberal y conservador.

Como consecuencia de ello, el modelo de seguridad nacional del país adoptó y priorizó varias estrategias de lucha antisubversiva -relegó a un segundo plano la inseguridad generada por la delincuencia común-, como la guerra sicológica, la acción cívico-militar creada mediante el Plan Lazo, la persecución y represión de sectores de la población civil que se consideraban bases de apoyos político y social de los grupos insurgentes, entre ellos los movimientos obreros y los sindicatos; por consiguiente, la protesta se convirtió en asunto de orden público[82]. Esta situación terminó, paradójicamente, por convertirse en otro factor generador de violencia y de inseguridad para los ciudadanos, dado el temor a ser perseguido y afectado por las acciones de represión de las fuerzas de seguridad del mismo Estado.

Como consecuencia de la aparición de los grupos de guerrilla, a principios de los años setenta surgieron los grupos denominados "paramilitares"; también surgieron los grupos de narcotraficantes y se dio el auge del delito del narcotráfico. Con estos nuevos ingredientes, la violencia y la inseguridad siguieron, su escalonamiento llegaron momentos dramáticos como los registrados entre 1984 y 1993, durante la denominada época del "narcoterrorismo", en la que convergieron alianzas de grupos guerrilleros y paramilitares con los carteles de las drogas, que se caracterizó por el alto número de actos terroristas indiscriminados realizados contra la fuerza pública, las instituciones del Estado y la población civil.

En la primera década del siglo xxi aparecen las denominadas "bandas criminales" integradas por reductos herederos de los grupos paramilitares que entraron en el proceso de desmovilización en 2004, continuaron con las mismas prácticas delincuenciales, causando terror e inseguridad en muchas regiones del país, afectando a las comunidades principalmente de las zonas rurales y de algunas ciudades capitales.

A todos estos actores violentos se sumó la violencia e inseguridad generada por la delincuencia común, que alcanzó récord de altos índices delincuenciales que hicieron de Colombia uno de los países más violentos y más inseguros

82 Leal Buitrago, Francisco (2002) *La seguridad nacional a la deriva. Del frente nacional a la posguerra fría,* Bogotá, Alfaomega. p. 39.

del mundo, especialmente desde finales de los años ochenta[83], período en que comenzó a observarse un preocupante incremento sostenido de inseguridad pública en el país que continuó hasta los primeros años del siglo xxi cuando se iniciaron disminuciones significativas en los delitos denominados de alto impacto (homicidio, secuestro, extorsión y terrorismo), disminuciones que se fortalecieron gracias a la continuidad que tuvo la política de seguridad con la reelección presidencial entre 2002 y 2010.

Esta larga ola de hechos de inseguridad ha impactado a la sociedad colombiana por el grado de atrocidad, barbarie y crueldad que se ha expresado en fenómenos como las masacres, violaciones sexuales, reclutamiento forzado de jóvenes y niños, terrorismo sicológico, desplazamiento forzado, refugio interno, en su gran mayoría tipificados como delito -al igual que por el impacto con otras connotaciones y consecuencias como el sentimiento de desamparo, de abandono, de impotencia frente a las agresiones, el temor, el miedo a ser despojado sin posibilidad de resistirse. Esa suma entre acciones delincuenciales y factores sicológicos y emocionales asociados a esas acciones, hizo que la seguridad se convirtiera en un clamor público, popular, por consiguiente, en un problema público.

La magnitud de los acontecimientos que han asolado los campos y ciudades es un hecho real; para tener un mejor panorama de cómo los actores han intervenido en el proceso histórico del país y han contribuido a construir escenarios de inseguridad al punto de considerarse un problema público por la alta afectación al colectivo social, se va a presentar a continuación una breve reseña de los principales hechos de alteración del orden público y de inseguridad ocurridos en el período 1990-2014. Este recuento da cuenta de cómo la magnitud del problema ha obligado a su inclusión, en forma casi permanente, en la agenda pública de todos los gobiernos de este período, formando parte de los planes de desarrollo nacional y de las políticas de seguridad de cada período presidencial.

En este orden de ideas, el período comprendido entre el segundo semestre de 1990 hasta el primer semestre de 1994 correspondió al presidente César Gaviria

83 Bonilla Mejía, Leonardo (2009) Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional. No. 114. Julio de 2009. Cartagena.

Trujillo, quien tuvo que enfrentar los graves problemas de orden público y de seguridad ciudadana que venían en ascenso desde mediados de los años ochenta[84] y que en su gobierno estuvieron centrados en las acciones generadas por los grupos narcoterroristas del "cartel de Medellín"[85] y los denominados "Extraditables"[86], que buscaban a toda costa presionar al gobierno y a la justicia para que se suspendiera la aplicación del Tratado de Extradición existente y que se estaba aplicando desde el gobierno del presidente Virgilio Barco con los Estados Unidos. Por tanto, los carteles de la droga iniciaron en septiembre de 1990 una oleada de secuestros -principalmente de periodistas y de personas allegadas a altas personalidades del país, como Diana Turbay, Marina Montoya de Pérez, Francisco Santos, Maruja Pachón de Villamizar- adjudicados al denominado "cartel de Medellín" y concretamente a Pablo Escobar[87]. Otras acciones emprendidas por este grupo fueron los asesinatos de policías[88] como retaliación a los permanentes controles y operativos que desplegaba esta fuerza en la ciudad de Medellín.

En enero de 1991, se conoció el asesinato de Diana Turbay[89] en medio de un operativo policial de rescate, y el 1º de febrero del mismo año se encontró el cadáver de Marina Montoya de Pérez, sepultada como no identificada, luego de haber sido hallada en una calle del norte de Bogotá. En este período, como relata Rafael Pardo: "… La credibilidad del gobierno era bajísima, lo mismo la de los organismos de seguridad. En Medellín la violencia arreciaba: en los dos primeros meses del año se habían presentado 1.200 asesinatos (20 diarios) y una masacre

84 Véase Anexo 1, cuadros 1, y 3, estadísticas de delitos registrados entre los años 1981 a 1994 que reflejan el incremento de los delitos.

85 Cartel de Medellín: su origen se remonta a mediados de 1976, cuando grupos de pequeños traficantes de drogas que traían base de coca de Perú y la procesaban en la ciudad de Medellín se empezaron a asociar para crear una empresa ilegal que debido a los impresionantes ingresos derivados del narcotráfico creció económica y militarmente. Su cabeza visible fue Pablo Escobar Gaviria (alias el Patrón). URL: http://www.pabloescobargaviria.info/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=238, consultado el 20-10-11.

86 *Ibídem*.

87 Semana (1992) "El secuestro, de la mano de la muerte", *Revista Semana*, 20 de enero de 1992. URL: http://www.semana.com/nacion/secuestro-mano-muerte/48479-3.aspx, consultado el 20-10-11.

88 Semana (1990) El vengador anónimo, *Revista Semana*, 9 de julio de 1990. URL: http://www.semana.com/nacion/vengador-anonimo/46857-3.aspx, consultado el 20-10-11.

89 Semana (1992) El diario de Azucena, *Revista Semana*, 28 de diciembre de 1992. URL: http://www.semana.com/nacion/diario-azucena/50299-3.aspx, consultado el 20-10-11.

cada cuatro días"[90]. Luego de contactos y reuniones, se produjo la entrega del jefe del cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria, en junio de 1991, como un logro esperado de la ley de sometimiento a la justicia.

Este hecho coincidió con el pronunciamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, que en sesión plenaria del 19 de junio de 1991 votó y aprobó el artículo que prohibía la extradición de colombianos[91]. Luego de denuncias que indicaban que Pablo Escobar continuaba delinquiendo desde la cárcel "La Catedral", se ordenó su traslado del penal, hecho que desencadenó su huida, proceder que activó ingentes operativos de seguimiento y búsqueda por la fuerza pública hasta que fue abatido en 1993 en enfrentamiento con las fuerzas policiales en la ciudad de Medellín[92].

Otros hechos de alteración del orden público se registraron el 5 de febrero de 1991, fecha en la que se instaló la Asamblea Nacional Constituyente. Este día, la guerrilla de las FARC protagonizó una de las jornadas más violentas de ese año, una escalada nacional con cincuenta atentados terroristas en ocho departamentos: volaron oleoductos, líneas de interconexión eléctrica e incineraron quince vehículos; además, asesinaron a diecisiete uniformados y dos civiles[93].

Por otro lado, a finales de 1990, el presidente Gaviria, por medio del ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda, ordenó la "Operación Colombia, Toma a Casa Verde"[94], hasta entonces santuario de la guerrilla de las FARC, ubicada en La Uribe, Meta. Por el calibre de la operación causaron varias muertes de guerrilleros y se logró la destrucción del campamento y retoma de esta área geográfica que había estado bajo el dominio del grupo guerrillero durante varios años, pero ningún cabecilla del estado mayor de la guerrilla fue capturado o muerto. Como reacción a este operativo, se desencadenó una fuerte respuesta terrorista de los insurgentes, principalmente de las FARC y el ELN. Los registros estadísticos de

90 Pardo Rueda, Rafael (1996) *De primera mano.* Bogotá: Edit. Cerec, p. 278.

91 *Ibídem*, p. 301.

92 Semana (1998) Pablo Escobar Gaviria, *Revista Semana*, 9 de noviembre de 1998. URL: http://www.semana.com/especiales/pablo-escobar-gaviria/41060-3.aspx, consultado el 20-10-11.

93 Pardo Rueda, Rafael *Op.* cit., p. 290.

94 Semana (1991) "Operación de alto riesgo", *Revista Semana*, 7 de enero de 1991. URL: http://www.semana.com/nacion/operacion-alto-riesgo/27629-3.aspx, consultado el 20-10-11.

la Policía Nacional muestran un incremento, año tras año desde 1990 hasta 1994, en el número de actos terroristas, contabilizándose un total de 4.693 casos en el período (véase cuadro 3 del anexo 1).

Otro hecho significativo en este período, es el crecimiento en el número de integrantes de los grupos guerrilleros, que según los datos del Departamento Nacional de Planeación DNP, al iniciar el período la subversión contaba con 7.800 guerrilleros, entre ellos 5.380 eran de las FARC y 1.600 del ELN- y en 1994 ya contaban con 10.391, -6.966-; de las FARC y 2.710 del ELN[95], esto implica directamente el incremento de la problemática de seguridad del país. En cuanto al fenómeno paramilitar, durante el período 1991-1992 presentó un bajo accionar; sin embargo, en 1993 se da la reactivación de su aparato militar en cabeza de los hermanos Castaño, adoptando la denominación de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)[96].

Con relación a la inseguridad y la alteración del orden público en el período 1990-1994, se observa la tendencia creciente de varias modalidades delincuenciales, como la del terrorismo indiscriminado, que afectó a la población civil. Así, las cifras de la Policía muestran que los actos terroristas ocurridos en 1991 en relación con 1990 tuvieron un incremento de 349 hechos y de este año a 1992 de 178; luego en 1993 disminuyeron en 370 y volvieron a incrementarse en 1994, con un total de 1.352, 618 hechos más (véase cuadro 3 del anexo 1)[97]. Esta situación se agrava al observar las cifras de 1993 y 1994; en total, resultaron muertas 187 y heridas 776 personas civiles, 113 policías muertos y 201 heridos por causa de actos terroristas (véase cuadro 29 del anexo 1).

El secuestro también fue preocupante en este período, pues alcanzó índices muy elevados, con 1.282 casos en 1990 y 1.717 en 1991; en 1992 tuvo una reducción, pasó a 1.320 hechos, y continuó reduciéndose para 1993, registró 1.014 casos; sin embargo, para 1994 volvió a incrementarse, con 1.293. En este delito el

95 Dirección Nacional de Planeación (1995) *Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994*, Bogotá; DNP.

96 Romero, Mauricio (2000) Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia, p. 350. URL: http://revistas.ucm.es/index.php/poso/article/view/poso0202130273A, consultado el 21-10-11.

97 Policía Nacional de Colombia – DIJIN (2008) *Revista Criminalidad 50 años*, Tabla 46.

grupo guerrillero de las FARC tuvo la mayor participación pues durante el período 1990-1994 realizaron 1.356 hechos de secuestro, seguidos por el ELN con 1.155 y el EPL (disidencia) con 243 casos[98]. En este delito aparece una participación muy significativa de la delincuencia común que en este mismo período ejecutó 3.699 secuestros.[99].

Los problemas señalados incrementaron significativamente las tasas de mortalidad del país en este período; en este contexto, Saúl Franco dice: "… este ascenso tiene dos fases. Una primera de ascenso moderado, que va hasta 1984, y una segunda de ascenso vertiginoso que comienza a mitad de los ochenta y llega a su máximo entre 1991 y 1993 e inicia luego un descenso moderado"[100]. En este mismo documento manifiesta que "… este ascenso representa el nuevo ciclo de violencia del país que tiene una identidad configurada por tres procesos coyunturales: la implementación del modelo neoliberal, la emergencia y expansión del fenómeno del narco y la agudización del conflicto político-militar interno"[101].

Lo anterior se evidencia en las cifras de homicidio que registraron un incremento durante 1990, 1991 y 1992, comenzaron a descender en 1993 y 1994, pero manteniendo tasas entre 71 y 76 homicidios por cada cien mil habitantes, muy por encima del promedio de la mayoría de los países del mundo (véase cuadro 8 del anexo 1)[102]. Los indicadores más altos de homicidio se presentaron en 1991, con 28.204 casos, y en 1992, con 28.140. Los departamentos con mayor número de incidencia de este delito fueron: Antioquia, con una tasa para 1985 de 81,9; Risaralda, con 70,8; Caldas, con 66,5; Cesar, con 63,1, y Valle, con 55,3 tasas (por cada cien mil habitantes). Estos departamentos para ese momento presentaban mayor auge del narcotráfico y el incremento de organizaciones de este tipo que realizaban modalidades delictivas como *vendettas*, ajusticiamientos, ajuste de

98 *Ibídem*, Tabla 65.

99 Véase el anexo 1, cuadros 14, 15, 16, 17, que reportan la incidencia del secuestro en el período 1990 a 1994 en Colombia.

100 Franco Agudelo, Saúl (1999) *El quinto: no matar. Contextos explicativos de la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, p. 26.

101 *Ibídem*, p. 27.

102 Departamento Nacional de Estadística (s. f.) Tablas de proyección de población tomadas del DANE para determinar las tasas de delitos por cien mil habitantes. URL: www.dane.gov.co. Dirección de Censos y Demografía, Grupo de Proyecciones. Consultado el 07-02-12.

cuentas por droga (sicariato), entre otros. Además, promovían la conformación de bandas delincuenciales especializadas dotadas de armamento para mantener el *statu quo* y el dominio de cada organización.

El delito de extorsión en los primeros años de la década de los noventa, continuó con la tendencia de incremento de los últimos años de la década de los ochenta, alcanzó 809 casos en 1992, y luego descendió a 616 casos en 1994. En cuanto a las cifras de hechos ocurridos, este delito muestra una tendencia irregular, pues se observa un aumento en 1990, 1991 y 1992, luego desciende para 1993 y vuelve a incrementarse en 1994 (véase cuadro 3, anexo 1). Además de su práctica desde años anteriores por los grupos guerrilleros como fuente de financiación, comenzó a ser ejecutado por grupos paramilitares y bandas delincuenciales vinculadas con el narcotráfico.

El delito de hurto como manifestación principal de la inseguridad en las ciudades y centros urbanos presentó incremento año tras año en este período. Así, el hurto agravado pasó de 2.667 casos en 1990 a 3.620 en 1993 y bajó a 2.890 en 1994; el hurto calificado modalidad de robo pasó en 1990 de 23.313 casos a 28.486 en 1994; el hurto calificado atraco a personas pasó de 11.241 en 1990 a 23.148 en 1994; el hurto agravado de automotores pasó de 9.936 en 1990 a 21.861 en 1994. En el consolidado del delito de hurto en todas sus modalidades y tipos se registran 81.210 casos en 1990, y 92.728 en 1994, lo que significó un aumento en este quinquenio cerca del 15%, a una tasa de 271 por cada cien mil habitantes (véase cuadro 3 del anexo 1).

Otro delito que generó alto impacto en la ciudadanía fue el acceso carnal violento, que también presentó un incremento sostenido desde 1990 a 1994, pasando de 974 casos a 1.273, respectivamente, que representa un 30%. La misma situación se observa para el tráfico y venta de estupefacientes a menor escala, que comenzó a manifestarse como un problema de seguridad en el sector urbano, presentando un incremento permanente durante estos años al pasar de 9.235 casos en 1990 a 13.465 en 1994, que significó un aumento del 45% (véase cuadro 3 del anexo 1).

A partir del segundo semestre de 1994 hasta el primer semestre de 1998, correspondió al presidente Ernesto Samper Pizano afrontar la problemática bastante compleja en materia de seguridad de la nación (orden público, seguridad del

Estado y seguridad ciudadana), porque persistían con alta intensidad el conflicto interno originado por los grupos guerrilleros, principalmente las FARC y el ELN, y el fortalecimiento y expansión del "nuevo" actor conocido como grupos de "Autodefensa" o "Paramilitares"; el nuevo epicentro con el problema del narcotráfico en el Valle y la ciudad de Cali, y su creciente organización en varias regiones del país, si bien mostró para este período la desaparición de la modalidad del narcoterrorismo, continuó con la tendencia de incremento en la producción y exportación, principalmente de cocaína. El incremento de la inseguridad en las ciudades y centros urbanos en donde los delitos, la criminalidad y la delincuencia presentaban un marcado ascenso

Aunado a lo anterior se presentaba también el problema de política de Estado relacionado con la extradición de nacionales, prohibida en la Carta Política promulgada en 1991, que pasó a ser del mayor interés a propósito de los problemas de legitimidad que enfrentaba el gobierno[103] y su necesidad de aceptación y aprobación en el ámbito internacional, principalmente frente a los Estados Unidos.

No obstante los grandes problemas de seguridad del país, fue evidente que este gobierno no logró diseñar una política completa e integral sobre el tema de seguridad y defensa ni el avance de los planes de seguridad mencionados en su plan de desarrollo. Al respecto, Francisco Leal comenta que "… en este gobierno no se expidieron normas que implicaran cambios significativos con respecto a la seguridad, en contraste con las numerosas medidas ensayadas en los gobiernos anteriores de Barco y Gaviria"[104].

Una de las consecuencias de los cuestionamientos por las presuntas infiltraciones de dineros del narcotráfico en la campaña del presidente Ernesto Samper fue el impacto en el proceso de certificación que hacían los Estados Unidos como criterio y requisito para el apoyo con recursos de apoyo a la lucha contra el delito y el mantenimiento de relaciones de confianza entre los dos Gobiernos. Por tal motivo, el protagonismo del tema de seguridad durante este período lo mantuvieron el narcotráfico y las "obligadas" acciones que se deberían

103 Leal Buitrago, Francisco *Op. cit*., p. 108.

104 *Ibídem*, p. 129.

adelantar en la lucha contra este flagelo para tratar de minimizar los efectos sobre el país, como efectivamente se dieron con la descertificación durante dos años consecutivos en este período.

El énfasis en la lucha contra el narcotráfico implicó el continuismo en el que han incurrido casi todos los gobiernos en involucrar a las Fuerzas Militares en la lucha contra este flagelo en misiones que no son propias de sus competencias. El Ejército participaba con la Policía en operaciones conjuntas, como el Bloque de Búsqueda -para luchar contra el "cartel de Cali"-, las operaciones de fumigación de cultivos ilícitos, la localización y destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína, el control al transporte de insumos químicos, entre otros; tanto así que en 1995 el presidente Samper anunció el Plan Antinarcóticos 1995-1997 y la denominada "Operación Resplandor", dirigidos a la erradicación de cultivos ilícitos principalmente en el sur del país. La atención focalizada sobre la lucha contra el narcotráfico produjo, de cierta forma, descuido y desatención a los problemas de la guerrilla y de los grupos paramilitares, lo que facilitó su expansión y fortalecimiento durante este período.

La ausencia de una política de seguridad consistente también se evidenció en la planeación estratégica, pues no se implementaron cambios significativos en la parte operativa de las Fuerzas Militares para enfrentar a los grupos guerrilleros y los paramilitares, lo que tuvo grandes consecuencias que a la postre le significaron al país en este período un fortalecimiento de los grupos guerrilleros y un marcado incremento de acciones terroristas con resultados altamente negativos para la Fuerza Pública, a tal punto que este período se caracterizó por la gran ofensiva militar de las FARC[105] (véase cuadro 3 del anexo 1), que propinaron los más duros golpes causados a la Fuerza Pública, por lo menos, durante los últimos veinte años de conflicto interno.

El fortalecimiento financiero de la guerrilla de las FARC derivado de los cuantiosos recursos que recibía del narcotráfico, tras la desarticulación que habían tenido los grandes carteles de la droga de Medellín, les permitió dominar el sur del país, mediante el control territorial, lo que se tradujo en una alta capacidad para

105 Policia Nacional de Colombia (2008) *Revista Criminalidad 50 años*. Tabla 46.
Entre 1994 y 1998 se registraron en el país 6.123 casos de terrorismo, y entre 1994 y 1998 se registró un incremento de aproximadamente 40% en el número de casos.

causar constantes alteraciones del orden, entre ellas: la registrada el 15 de abril de 1996, cuando guerrilleros de las FARC emboscaron juntamente con guerrilleros del ELN a una patrulla del grupo de Caballería Mecanizada en Puerres, Nariño, asesinando a 31 militares.

El 30 de agosto, 450 insurgentes del Bloque Sur efectuaron una toma a la base militar de las Delicias en Putumayo, compuesta por 110 uniformados pertenecientes al Batallón Juan Bautista Solarte, asesinando a 29 soldados y secuestrando a 60. Una semana después, el Bloque Oriental dio de baja a 24 militares integrantes de una contraguerrilla de la Brigada Móvil No. 2 en La Carpa, Guaviare. Luego en San Juanito, Meta, en febrero de 1997, dos frentes guerrilleros emboscaron a un personal del Ejército y asesinaron a 19 soldados[106].

Las acciones guerrilleras de las FARC continuaron y fueron cada vez más violentas. En julio de 1997, 20 soldados murieron al ser derribado un helicóptero en Arauca. En diciembre de 1997, el Bloque Sur asaltó el cerro Patascoy, asesinando a 10 uniformados y secuestrando a 18 más. En marzo de 1998, en el Bajo Caguán, cerca a la quebrada El Billar, se presentó un combate entre guerrilleros de los bloques Sur y Oriental de las FARC contra unidades del Batallón de Contraguerrillas No. 52. El Ejército perdió 64 hombres, fueron heridos 19 y 43 secuestrados; también fueron abatidos 30 guerrilleros.

La mayor ofensiva de la subversión, a la que denominaron como "despedida al gobierno Samper", se registró el 3 de agosto de 1998 cuando las FARC realizaron una escalada de 62 ataques y acciones en todo el país contra las instalaciones militares, hostigamientos, sabotajes y carros-bomba, quedando como saldo 81 uniformados muertos, 120 heridos y más de 150 secuestrados. El hecho más grave fue el ataque a la base antinarcóticos de la Policía y al cuartel del Batallón Joaquín París del Ejército en Miraflores, Guaviare, donde, luego de más de 26 horas de combate, quedaron como resultado 30 muertos, 25 heridos y 129 secuestrados de la Fuerza Pública.

Un indicador de la intensidad de la violencia son los registros de civiles muertos por acciones terroristas en el período 1994-1998, personas[107] (véanse

106 *Ibídem*, p. 119.

107 Policía Nacional de Colombia – dijin, *Revista Criminalidad 50 años*, 2008, tabla 71.

cuadro 29,30,31 del anexo 1). El grupo ELN en este período se vio debilitado ostensiblemente por las acciones de los grupos paramilitares del Magdalena Medio y Antioquia, tuvo que ceder ante el avance y expansión de las FARC, afectados en la parte financiera, ya que estas acapararon en buena parte todo lo relacionado a la extorsión. Dada su debilidad, el ELN a partir de 1995 se dedicó primordialmente a realizar acciones terroristas de sabotaje contra los oleoductos de la infraestructura petrolera y al secuestro, registrándo entre 1995 y 1999 un total de 2.307[108].

Sumados a los problemas que ocasionaba la guerrilla, estaba el problema de los paramilitares que se expandían por muchas regiones del país, principalmente hacia la costa atlántica por el norte de Urabá, luego al eje bananero y al Atrato, al occidente y oriente antioqueño, Nudo de Paramillo, Sucre, Magdalena y Cesar. El efecto del avance paramilitar y la cruenta lucha con los grupos guerrilleros, lo sufrió la población civil, que pasó a ser blanco de sus acciones, quedando inerme en la mitad de un conflicto que los obligaba a colaborar bajo la intimidación y la amenaza de muerte o a tomar el camino de abandonar sus tierras generándose el desplazamiento forzado. Este nuevo elemento dejaba ver el alto nivel de degradación que comenzaba a experimentar el conflicto armado colombiano.

En abril de 1997, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales se unieron para conformar una nueva organización denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que funcionaba como una federación de grupos regionales con el propósito de mostrarse como una organización que respondía a unos lineamientos y a un plan nacional, con unidad de mando y con unos niveles en el ámbito regional; se proyectó a buscar espacios en una futura negociación con el Estado y un estatus que garantizara su reconocimiento como actor político. Las AUC no tenían como objetivo enfrentar al Estado, sino suplir sus "debilidades"; por tanto, plantearon unos objetivos de lucha militar anticomunista, la defensa de la propiedad privada y la libre empresa, y la defensa de la vida contra las amenazas, peligros o ataques de la subversión. Estos grupos entraron en confrontación y mediante acciones de amenaza, intimidación, homicidios selectivos y homicidios colectivos (masacres)

108 *Ibídem*, tabla 65.

incursionaron en muchas de las zonas consideradas de influencia y control de la guerrilla, causando hechos atroces en contra de la población civil.

Así, en 1997 se presentaron las siguientes masacres en Antioquia: en Vegachí, hombres pertenecientes a las AUC asesinaron a 10 personas y causaron la desaparición de tres más; en Mutatá, con 10 asesinatos; Sabana Larga, con 11 asesinatos; El Retiro, con 10 asesinatos y Dabeiba, con 14 asesinatos y tres desaparecidos. Otros hechos se registraron en Miraflores, Meta, con 12 asesinatos; en San Carlos de Guaroa, también en el Meta, con 11 asesinatos y 16 heridos integrantes de una comisión judicial. En Tocaima, Cundinamarca, una masacre de 14 personas, y en Riosucio, Chocó, se registró una masacre con 14 asesinatos.

En 1998 continuaron las masacres, principalmente, en Antioquia afectaron varias poblaciones: Mutatá, con 11 asesinatos; Urrao, corregimiento La Encarnación, 10 asesinatos y en la vereda El Maravillo, 11 asesinatos; Sabana Larga, en las veredas la Aurora, Oro Bajo, Novayá y Rebartín dejaron como saldo 11 asesinatos y el desplazamiento de 250 personas. En el Meta, municipio de Mapiripán, incursionaron en la Inspección Puerto Alvira y causaron 17 asesinatos de campesinos. En el Vichada incursionaron en el corregimiento San José, Inspección de Policía La Victoria del municipio Cumaribio y asesinaron a 11 personas. Estos hechos respondían a un plan sistemático de combate contra los "presuntos apoyos o colaboradores de la guerrilla", se hacían ante la mirada despectiva de las fuerzas de seguridad del Estado, lo cual originó el rechazo, repudio y denuncia de organizaciones no gubernamentales ante organismos internacionales como la OEA, por presuntos vínculos y favorecimiento de los miembros de la Fuerza Pública.

En este período en el ámbito de la seguridad ciudadana, además de los graves hechos de violencia protagonizados por los grupos guerrilleros en contra de la Fuerza Pública en diferentes partes del país, se evidenció un incremento en los índices de delitos y de criminalidad en las principales ciudades del país. Esta tendencia se observa en los altos índices de los delitos como el hurto, entre ellos, el atraco a personas que pasó de 23.148 casos en 1994 a 24.424 en 1998 y correspondió a una tasa de 250,6 y 256,1 por cada cien mil habitantes, en su orden, afectó, principalmente, la seguridad en las calles y sitios públicos. En cuanto al hurto de automotores mostró un incremento acelerado en el número de hechos, pasando de 21.861 casos en 1994 a 30.854 en 1998. Esto correspondía a

una acción mucho más cualificada de afectación al patrimonio de los ciudadanos que necesariamente generaba un alto nivel de inconformismo por la pérdida de sus bienes en un medio en el cual se dificulta su adquisición debido a los altos costos.

En resumen, el total absoluto del hurto en todo el período (1994-1998) fue de 518.527 casos. Se resalta que en 1996 tuvo su pico más alto con 114.046 casos, correspondiendo a una tasa de 345,7 por cada cien mil habitantes. En 1994 presentó una tasa de 250,6 por cada cien mil habitantes y en 1998 culminó con una tasa de 256,1. La gravedad de estos indicadores radica en que este tipo de delitos comunes afectan a la mayoría de los habitantes, generalmente, a los de menores recursos económicos (véase cuadro 3 del anexo 1).

Otro delito que comenzaba a preocupar y que se presentaba primordialmente en las ciudades y centros poblados era el porte, fabricación y tráfico de estupefacientes, que desde el período anterior comenzó a reflejar una tendencia creciente y que mostraba en este período un salto cualitativo al registrar en 1994, 13.465 casos y en 1998, 21.122, lo cual significó un incremento de 7.657 casos y un 50%, aproximadamente, en el número de hechos. Esta tendencia muestra que Colombia comenzaba a convertirse en un país consumidor de estupefacientes, además de ser exportador; y también señala el surgimiento del denominado microtráfico, como se aprecia en el cuadro 3 del anexo 1.

El terrorismo es uno de los delitos de mayor impacto ciudadano y social que en este período mostró una escalada sin precedentes, pasó de 1.352 hechos en 1994 a 1.726 en 1998, lo que correspondió a un incremento de más del 40% hechos perpetrados, principalmente, por los grupos guerrilleros, afectando cascos urbanos y sectores importantes de la infraestructura económica, industrial y petrolera del país. Además de su gravedad, este tipo de hechos tuvo un impacto mayor al generar temor e inseguridad en los ciudadanos que, a pesar de no ser víctimas directas de las acciones, alimentaban sentimientos de desesperanza y desasosiego, incrementando así la sensación de inseguridad, como se observa en el cuadro 3 del anexo 1.

El secuestro también registró en este período un incremento desproporcionado para el país, al pasar de 1.293 casos en 1994 a 2.609 en 1998, con un incremento de 1.370 casos, lo cual implicó un crecimiento del 100% en el número de

hechos, con una tasa del 6,6 por cada cien mil habitantes. Cabe anotar que el incremento de este delito también obedeció a la estrategia de la guerrilla de secuestrar miembros de la Fuerza Pública como elemento de acción y beneficio político. Es importante señalar que hasta 1996 la delincuencia común se ubicaba como el mayor ejecutor de secuestros en el país; sin embargo, se dió un punto de quiebre en 1997 cuando las guerrillas (FARC, ELN, EPL) pasó en proporción a ser los mayores secuestradores con más del 60% de secuestros anualmente, situación que se revierte solo hasta el 2006 (véanse cuadros 14 y 17 del anexo 1). Este hecho es otro indicador del grado de inseguridad que existía en las ciudades y centros urbanos, al ser generalmente el lugar de acción de los grupos de delincuencia común y organizada.

En cuanto a la extorsión se mantuvo una tendencia estable en este período, inició con 616 casos en 1994 y culminó con 684 en 1998, lo que significó un incremento del 10% con 68 casos más. Sin embargo, en 1996 se disparó este delito alcanzando un total de 945 casos, incrementándose en 95% en relación con 1996. Los departamentos de Antioquia, Nariño y Valle presentaron los mayores incrementos de extorsión y la ciudad de Medellín que presentó un elevado incremento: de 37 casos en 1994 a 254 en 1998, lo que obedeció al desarrollo de las organizaciones del narcotráfico que auspició la formación de bandas delincuenciales que estaban a su servicio y que dentro de las modalidades delictivas tenían la extorsión (véanse cuadros 3 y 20, del anexo 1).

Respecto a los delitos contra la vida y la integridad personal, continuó la tendencia de reducción del homicidio que venía desde 1992. Es así como en 1994 se registraron 26.433 casos, descendiendo en 1998 a 22.872 hechos, lo cual significó una reducción de 3.561 casos, hecho muy importante para el país, que si bien no representaba un avance significativo en el contexto internacional de muertes violentas —ya que se continuaba con una tasa muy alta de 58,3 homicidios por cada cien mil habitantes—, sí permitía alimentar el optimismo para seguir mejorando (véase cuadro 6 y 8 del anexo 1). En cuanto a las lesiones personales (lesiones comunes), también mostraron una reducción importante al pasar de 28.534 casos en 1994 a 25.355 en 1998, con una reducción de 3.179 casos, presentando la misma tendencia de los homicidios, lo que podría indicar un mejoramiento en la resolución pacífica de conflictos y en el control de armas de fuego por cuenta del Estado como lo muestra el cuadro 3 del anexo 1.

El panorama de los problemas de orden público y seguridad ciudadana entre 1998 y 2002 no presentó cambios, a pesar de los propósitos de paz del gobierno. Los grupos subversivos continuaron con las acciones terroristas, casi desde el mismo momento de asumir el presidente Pastrana su cargo, se registraron los primeros hechos el 14 de agosto de 1998 en el sitio Tamborales del municipio de Riosucio, en el Chocó, en el que murieron 42 militares y 21 más fueron hechos prisioneros en un combate con guerrilleros del Frente Noroccidental de las FARC. En octubre de ese mismo año, el ELN atentó contra el oleoducto central en el sitio denominado Machuca[109], en Antioquia, este produjo un incendio que afectó varias viviendas y murieron 50 personas de la población civil. En noviembre, las FARC se tomó la población de Mitú[110], en el Vaupés, a sangre y fuego doblegaron al personal de la Policía Nacional y secuestraron al comandante de la Unidad Policial que para ese entonces era un oficial del grado teniente coronel y a 60 policías más.

En abril de 1999, un comando del ELN secuestró un avión comercial de la empresa Avianca[111] y retuvo a sus 41 pasajeros; y en mayo del mismo año, el frente José María Becerra realizó el secuestro masivo de 280 personas que se encontraban en una ceremonia religiosa en la iglesia La María[112], en el barrio Ciudad Jardín de Cali. En las operaciones de persecución se liberaron 200 de ellas. Durante este año, el ELN continuó los atentados a la infraestructura petrolera, pero además pasaron a efectuar acciones contra las torres de energía y a sabotear el transporte público intermunicipal, haciendo retenes ilegales y bloqueando vías nacionales; y las FARC se unieron para atentar contra los oleoductos, las torres eléctricas, la infraestructura vial, entre otros.

En septiembre de 2000, guerrilleros de los frentes Omaira Montoya y José María Becerra del ELN secuestraron a 58 personas en la vía que de Cali conduce

109 El Tiempo (1998) *Denuncian al* ELN *por atentado en Machuca*. Edición 19 de octubre de 1998. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-817591, consultado el 28-10-11.

110 El Tiempo (1998) *La toma y destrucción de Mitú*. Edición 6 de noviembre de 1998. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-831091, consultado el 28-10-11.

111 El Tiempo (1999) *El secuestro del avión fue un mensaje*. Edición del 19 de abril de 1999. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-899755, consultado el 28-10-11.

112 El Tiempo (2000) *Secuestro masivo en Cali*. Edición 18 de septiembre de 2000. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1255146, consultado el 28-10-11.

a Buenaventura, muy cerca a la capital del Valle. En desarrollo de sus planes para obtener recursos para su financiamiento, la guerrilla de las FARC, en forma irreverente, expidió en el 2000 la denominada resolución 2[113] en la que "decreta" la obligación de pagar una extorsión a los ciudadanos que posean un patrimonio superior a un millón de dólares; lógicamente, esto incluía a todos los sectores comerciales, industriales y demás gremios. Esta "amenaza delincuencial" se convirtió en un factor desestabilizador de la seguridad y la tranquilidad pública y sometía a los ciudadanos a una amenaza y riesgo permanente de ser secuestrados.

Pese a la vigencia de los diálogos de paz, las FARC continuó sus acciones armadas y en junio de 2001 propinaron al Ejército un duro golpe —no se registraba un golpe similar desde 1996—, al atacar la base militar denominada Coreguaje y causar 50 muertos de la Fuerza Militar. Continuaron igualmente con las acciones de secuestro; uno muy connotado fue el secuestro del exgobernador del Meta, Alan Jara, el 15 de julio de 2001, en el sector de Lejanías, Meta, cuando se desplazaba en un vehículo de la ONU, hecho que causó conmoción nacional e internacional y que demostraba la incongruencia con la vigencia del proceso de diálogos de paz.

El 21 de febrero de 2002, las FARC secuestraron un avión de la empresa Aires con más de 25 pasajeros y retuvieron al senador Eduardo Gechem, en el Huila, llevándolo hacia la zona de distensión. Casi simultáneamente, el 23 de febrero del mismo año secuestraron a la candidata Ingrid Betancourt Pulecio y una de sus asesoras, en el Caquetá, en límites de la zona de distensión. Luego el 11 de abril de 2002, un comando guerrillero de las FARC secuestró 12 diputados de la Asamblea Departamental del Valle, en pleno centro de la ciudad de Cali, lograron su objetivo mediante la suplantación de tropas militares[114]. El 14 de abril de 2002, las FARC activaron una potente carga explosiva al paso de la caravana del candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez, cuando se encontraba en campaña en Barranquilla, el hecho dejó cinco civiles fallecidos y más de diez heridos, el candidato salió ileso.

113 El Tiempo (2000) *No a impuesto de las FARC*. Edición 18 de septiembre de 2000. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1275098, consultado el 28-10-11.

114 El Tiempo (2002) *Aseguramiento por secuestro de diputados*. Edición 24 de mayo de 2002. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1319898, consultado el 28-10-11.

Los grupos de autodefensas, en este período, generaron acciones que afectaron gravemente el orden público y la seguridad ciudadana, principalmente, las masacres perpetradas, en especial a miembros de la población civil señalados de colaborar o a apoyar a los grupos subversivos. Entre los hechos más relevantes se señala la masacre del 11 de noviembre de 1998, en Segovia[115], Antioquia, donde murieron 45 personas bajo señalamientos de colaboración con la guerrilla. El 4 de mayo de 1998, los paramilitares de las AUC masacraron en Puerto Alvira, en Mapiripán, Meta, a 20 civiles, quemaron sus viviendas y profirieron amenazas a los pobladores provocando su desplazamiento forzado de esta inspección. En la masacre de El Tigre, municipio de La Hormiga, en el Putumayo, perpetrada por las AUC el 9 de enero de 1999, asesinaron 26 personas y desaparecieron 14. El 21 de agosto de 1999, cerca de 150 paramilitares entraron al perímetro urbano del corregimiento de La Gabarra, Norte de Santander, y asesinaron a 26 personas, hirieron a otras 10 y produjeron el desplazamiento de más de 50 familias; esta masacre fue cometida al parecer por orden del exjefe paramilitar Salvatore Mancuso, en uno de los primeros intentos por tomar el control en el Norte de Santander.

Iniciado el nuevo milenio, continuaron las acciones delictivas de los grupos paramilitares. Esta vez, el 18 de febrero del 2000, unos 300 hombres pertenecientes al grupo paramilitar Bloque Norte de las AUC, masacraron en El Salado[116], Bolívar, por lo menos a 38 personas, entre ellas a una niña de seis años. Se estima que esta es una de las acciones más sanguinarias cometidas por estos grupos armados ilegales. El 17 de enero de 2001, grupos paramilitares de las AUC asesinaron a 27 personas en el corregimiento de Chengue, municipio de Ovejas, Sucre, quemaron y saquearon las viviendas, como consecuencia se produjo el desplazamiento de la población civil.

El escalamiento de las masacres y homicidios cometidos por los grupos paramilitares eran evidentes, agravaron el ambiente de inseguridad que reinaba en el país, con cuestionamientos y presiones de diferentes sectores de la sociedad que

115 El Tiempo (1998) *Indignación nacional*. Edición 20 de octubre de 1998. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-831964, consultado el 28-10-11.

116 El Tiempo (2000) *Fiscalía identificó víctimas de El Salado*. Edición 25 de febrero de 2000. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1212032, consultado el 28-10-11.

recaían en críticas hacia la política de paz del gobierno que no reflejaba ninguna mejoría para la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos.

Una estrategia empleada por los grupos paramilitares en este período y que afectó el orden público, fue la presión ejercida en varias poblaciones para la realización de marchas y movilizaciones en oposición y protesta contra el gobierno nacional y en contra del proceso de paz que pretendía despejar otras poblaciones en el sur de Bolívar, para crear una "zona de convivencia" y adelantar diálogos de paz con el grupo guerrillero ELN. Luego el gobierno anunció el despeje de dos municipios en el sur de Bolívar y uno en Antioquia, para crear una "zona de encuentro", también con el ELN, pero nuevamente las comunidades de esas localidades emprendieron movilizaciones para frenar cualquier posibilidad[117], lo que al final determinó que el gobierno no las pudiera decretar y tuviera que buscar reuniones en el exterior, en Suiza, con el ELN sin ningún resultado.

El deterioro de la seguridad ciudadana fue evidente. El delito de homicidio, que desde 1992 mostraba una tendencia decreciente, a partir de 1999 aumentó, se presentaron 22.976 casos en 1998, 24.244 en 1999 y 28.810 en el 2002, lo que significó un incremento del 26% con 5.938 casos más en el período y un retroceso a una tasa de 69,7 homicidios por cada cien mil habitantes[118] . Las siguientes regiones presentaron mayor incidencia en el número de casos de homicidio, en su orden: Medellín con 4.697 casos, Cali con 2.315, Antioquia con 1.960, Valle con 1.895, Caldas con 1.271, y Santander con 989 casos, entre otros. Las lesiones comunes es otro delito que mostró el nivel de degradación de la seguridad y el alto grado de violencia entre las personas; estas lesiones pasaron de 25.355 casos en 1998 a 43.250 en el 2002, con un incremento del 65% con 17.895 casos más; las siguientes regiones presentaron los mayores índices de afectación en este delito: Bogotá con 11.229 casos, Santander con 3.084, Cundinamarca con 2.779, Tolima con 2.327, Risaralda con 1.869 casos, entre otros, lo que indicaba un crecimiento de las agresiones con afectaciones físicas y también un desmejoramiento en

117 Leal Buitrago, Francisco (2006) *La inseguridad de la seguridad. Fortalecimiento militar sin política de seguridad*. Bogotá: Edit. Planeta. p. 193.

118 Véanse los cuadros 3,4, y 6 del anexo 1, que muestran la evolución del homicidio y el incremento de la tasa por cien mil habitantes.

la resolución de los conflictos que involucran la convivencia y la seguridad ciudadana[119].

Los homicidios colectivos (masacres) eran preocupantes para la seguridad ciudadana, pues desde 1996 se incrementaron registrándose entre 1998 y el 2002 un total de 818 casos con 4.736 personas afectadas (véanse cuadros 11 y 12 del anexo 1), fueron perpetrados por la guerrilla, los grupos paramilitares y algunos señalados como miembros de la Fuerza Pública. Este tipo delictivo generó otros efectos de tipo social y un mayor debilitamiento de la seguridad al desencadenar otros delitos como las desapariciones, las amenazas de muerte y el desplazamiento forzado.

Por otra parte, el terrorismo no registró reducción significativa a pesar de la instalación de los diálogos de paz con las FARC y el ELN y su desarrollo prácticamente durante todo el período de gobierno. Por ello, se registraron en el período 1998-2002 un total de 7.169 hechos de terrorismo, mostraron una leve reducción en 1999 y 2001 como se puede observar en los cuadros 3 y 4 del anexo 1 del presente texto. Este delito comenzó a presentar un proceso de urbanización por los grupos guerrilleros y las autodefensas, que trasladaron muchas de sus acciones a las áreas urbanas por medio de grupos de milicias como extensiones de la subversión y grupos de autodefensa urbanos como los aparecidos en Medellín. Este fenómeno incrementó el riesgo de la ciudadanía a ser víctima o al resultar afectada por las acciones terroristas, tanto así que en el período 1998-2002 resultaron muertos en hechos de terrorismo 938 civiles y heridos 3.375; se destaca que en el 2002 murieron y quedaron heridas la mayor cantidad de personas por año de la población civil con 331 y 1.134, respectivamente (véase cuadro 29 del Anexo 1).

El secuestro continuó su ascenso hasta el 2000, alcanzando la cifra récord de 3.706 casos (véase cuadro 3 del anexo 1); en todos los años de este cuatrienio estuvo por encima de los dos mil casos, cifra lamentable para la seguridad ciudadana y para la sensación de temor e intimidación de la ciudadanía, además de las afectaciones para la economía del país por la reducción que generó para la inversión extranjera y el turismo. En este período, los grupos guerrilleros fueron los mayores secuestradores del país con 8.603 casos, seguidos por la delincuencia

119 Véanse los cuadros 3,4, y 25 del anexo 1 que muestran la incidencia del delito de lesiones personales y su evolución entre los años 1998 al 2002.

común con 4.443 casos. Como aspecto particular a destacar se observa que las FARC aporta el mayor número de secuestros entre estos grupos, con 4.208 casos, no obstante la vigencia del proceso de diálogos de paz que se adelantaba, lo que evidenciaba la poca importancia que le daban al proceso y la inexistente voluntad de paz de este grupo subversivo (véase cuadro 17 del anexo 1). En este período, los siguientes departamentos registraron el mayor número de casos: Antioquia, Bolívar, Norte de Santander, Santander y Medellín, entre otros, como se puede observar en el cuadro 14 del anexo 1.

El delito de extorsión alcanzó en este período el más alto número de incidencia al registrarse en 1998 un total de 684 casos y en el 2002, 2.501 hechos, lo que significó un incremento de 1.821, 265%, aproximadamente. Estos indicadores muestran la proliferación de este delito, vinculado generalmente a amenazas de muerte o de secuestro. Los autores continuaron siendo los grupos guerrilleros, los paramilitares, la delincuencia organizada y la delincuencia común suplantando a los grupos armados ilegales como lo indican las cifras que presentan los cuadros 3 y 4 del anexo 1.

Respecto a la violencia intrafamiliar como delito, la Policía comenzó a presentar registros a partir del 2000 con 1.738 casos, pasó vertiginosamente a 10.045 casos en el 2002. Este fenómeno es muy importante para la seguridad ciudadana, por cuanto de él generalmente se derivan otros hechos como las lesiones personales, las amenazas, el maltrato infantil y el homicidio (véanse cuadros 3 y 4 del anexo 1).

A partir de agosto de 2002 hasta el primer semestre de 2006, tiene lugar el primer período de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. En este momento, la situación de inseguridad y de alteración del orden público que imperaba en el país era evidente, y se observó desde el mismo día del relevo presidencial (7 de agosto de 2002), cuando las FARC realizaron un ataque terrorista contra el Palacio de Nariño, en Bogotá, mediante el lanzamiento de varios morteros (hechizos) en el momento en que se llevaban a cabo los actos de posesión[120]. Los artefactos impactaron el edificio del Palacio de Justicia y otros cayeron en un barrio marginal

120 El Tiempo (1998) *"Primeras horas de valor en Palacio"*, edición 8 de agosto de 2002. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1340249, consultado el 29-10-11.

llamado "El Cartucho", ubicado cerca a la Casa de Nariño. En los hechos murieron 27 personas y 13 resultaron heridas.

El 7 de febrero de 2003, se registró un hecho terrorista de gran magnitud y gravedad contra el club El Nogal de la ciudad de Bogotá, al explotar un carro-bomba cargado con más de 200 kilos de explosivos, ubicado en los parqueaderos del club[121]. El hecho dejó como saldo la muerte de 36 personas y más de 200 heridas. Esta fue una acción indiscriminada adjudicada a las FARC contra la población civil, ya que en el momento de la explosión se encontraban en el lugar más de 600 personas. El 12 de febrero de 2003, las FARC derribaron una avioneta al parecer perteneciente al Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que prestaba apoyo al Plan Colombia cuando sobrevolaba el Guaviare, secuestraron a tres contratistas estadounidenses y ejecutaron en el mismo lugar de los hechos a un colombiano y a un estadounidense. El gobierno colombiano acusó a los miembros de la Columna Móvil Teófilo Forero como responsables del secuestro. Esta acción del grupo guerrillero demuestra su poco cálculo estratégico, pues los ataques a nacionales o a intereses de los Estados Unidos, necesariamente conllevarían un mayor apoyo de ese gobierno para combatir el terrorismo y el narcotráfico en nuestro país, como en efecto sucedió, principalmente en entrenamiento y en tecnología para la inteligencia. Otra consecuencia fue la ofensiva diplomática del gobierno para lograr una condena internacional contra las farc; al respecto se pronunció el Consejo Permanente de la OEA, quien condenó el hecho y reafirmó la decisión de cumplir con la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la ONU, formulada luego de los hechos del 11 de septiembre.

El 14 de febrero de este mismo año, las FARC perpetraron un atentado con la modalidad denominada "casa-bomba" en el barrio Villa Magdalena en Neiva[122], Huila, cuando hicieron detonar gran cantidad de explosivos en una vivienda en el momento en que los miembros de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional realizaban allanamientos en el sector, tras recibir informes de que sujetos de la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC pretendían atentar contra el presidente Álvaro Uribe, quien llegaría ese día en visita oficial a la ciudad. En el atentado perdieron la vida la Fiscal Segunda Especializada, 9 policías y 5 civiles,

121 Semana (2003) "Ofensiva terrorista", *Revista Semana,* 16 de febrero de 2003. URL: http://www.semana.com/nacion/ofensiva-terrorista/68230-3.aspx, consultado el 29-10-11.

122 *Ibídem*.

y resultaron heridos 5 policías y 61 civiles sufrieron graves heridas. Igualmente, cerca de 40 casas terminaron afectadas por la explosión. De nuevo este grupo terrorista realizó acciones indiscriminadas contra la población civil en zona urbana, violando repetidamente el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Otro hecho terrorista se registró el 14 de abril de 2005, cuando integrantes del grupo guerrillero de las FARC, en una incursión armada al municipio de Toribío, Cauca, lanzaron indiscriminadamente cilindros-bomba contra la población civil. En los hechos murieron 3 policías y un niño, y dejando más de 30 heridos entre civiles y militares.

Estos hechos pueden catalogarse como coyunturales dentro de una dinámica de alta intensidad que traía el permanente cúmulo de acciones terroristas, que se mostraba en ascenso desde la segunda mitad de los años noventa y que en el 2002, al iniciar el mandato del gobierno citado, registró 1.539 casos ocurridos. A partir de allí y con la nueva estrategia diseñada en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), este delito comenzó a reducirse drásticamente, presentando en el 2003, 1.242 casos y en el 2006, cuando terminó el primer período de gobierno, 646[123], lo que correspondía al 50% de reducción, aproximadamente (véase cuadro 4 del anexo 1). Este resultado también afectó al ELN, redujo ostensiblemente sus acciones terroristas. Los ataques a oleoductos y a las torres de energía de la infraestructura eléctrica, también descendieron desde el 2003; los atentados a la infraestructura petrolera que era bandera de este grupo bajaron de 176 en el 2003 a 86 en el 2004; los ataques contra las torres de comunicaciones disminuyeron en 89,5%, registrándose únicamente dos casos en el 2004, mientras que en el 2003 hubo 19 casos. Este control y reducción del accionar de los grupos terroristas dio un nuevo respiro a la sociedad y a la comunidad en general y comenzó a generar mayor confianza y credibilidad en el gobierno y en la Fuerza Pública.

En el accionar guerrillero, principalmente de las FARC, se observa su reiterada intención de ir en contravía del DIH, violando de manera flagrante los derechos humanos de la población civil, muestra su paradójica estrategia de manejo de la identidad de su organización, sobre todo hacia el ámbito internacional y, su incoherencia al atacar a la población civil al tiempo que promulgaba una lucha a favor del pueblo, pues se registraron en el 2002 la muerte de 331 civiles como

123 Policía Nacional de Colombia, *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 50, 2008, tabla 71.

consecuencia de actos terroristas y de 105 en el 2006 (véase cuadro 29 del anexo 1). A pesar de la gravedad de los hechos, se observa con satisfacción una disminución en el número de víctimas del conflicto, por lo menos en este aspecto.

En cuanto al delito de homicidio selectivo, las masacres y acciones contra la vida y la integridad en personas cualificadas, también presentaron una importante reducción, a pesar de causar impacto en la comunidad; entre ellos se registran casos como el del 6 de mayo de 2003 en Antioquia, cuando las FARC asesinaron al gobernador de ese departamento, Guillermo Gaviria, y a su asesor de paz, Gilberto Echeverri Mejía, quienes habían sido secuestrados en el 2002 durante la realización de una marcha por la paz[124]. En noviembre de este mismo año, miembros de las FARC lanzaron dos granadas de fragmentación en dos bares de la denominada "Zona Rosa", sector exclusivo de la ciudad de Bogotá, causando la muerte a una mujer y heridas a 74 personas más. El atentado al parecer estaba dirigido contra ciudadanos norteamericanos que se encontraban en el lugar y que también resultaron heridos.

El 21 de febrero de 2005, en la vereda Mulatos Medios, del corregimiento de San José de Apartadó, Antioquia, las Autodefensas Unidas de Colombia (auc) masacraron a tres niños y cinco adultos, entre hombres y mujeres. En un principio se señaló a las FARC como autor, pero en las investigaciones se esclareció que los paramilitares cometieron la masacre. El 24 de marzo, miembros de las FARC irrumpieron en una sesión del Concejo del Municipio de Puerto Rico, Caquetá, allí los guerrilleros asesinaron a 5 concejales y al secretario del cabildo, mientras que 8 concejales más resultaron heridos[125]. En el mismo mes, la columna móvil Teófilo Forero de las FARC asesinó al exsenador Jaime Lozada, esposo de la señora Gloria Polanco, quien permanecía secuestrada por ese grupo guerrillero.

El 27 de febrero de 2006, como un acto de sabotaje a las elecciones presidenciales, las FARC cometieron otra masacre, esta vez de 9 concejales del municipio de Rivera, Huila, mientras departían en el hotel campestre Los Gabrieles. En abril de este mismo año, miembros de la columna móvil Teófilo Forero de las FARC asesi-

124 El Tiempo (1998) *Secuestro: militares a la ofensiva*. Edición 21 de septiembre de 2002. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1337778, consultado el 29-10-12.

125 El Tiempo (1998) *Uribe, hoy en Puerto Rico*. Edición 11 de junio de 2005. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1623124, consultado el 29-10-11.

naron a la señora Liliana Gaviria, hermana del expresidente César Gaviria Trujillo y a su escolta en momentos que pretendían secuestrarla. Los hechos ocurrieron en la ciudad de Pereira, Risaralda.

El 18 de junio de 2007, las FARC informaron de la muerte de 11 diputados del Valle del Cauca, luego de mantenerlos secuestrados durante cinco años[126]. El pueblo indígena Awá del resguardo Unipá, ubicado en el municipio Barbacoas, Nariño, fue objeto de dos masacres perpetradas por las FARC. La primera ocurrió el 4 de febrero de 2009, con 17 indígenas asesinados, señalados por la guerrilla de ser colaboradores de las Fuerzas Militares; la segunda ocurrió el 11 de febrero del mismo año, donde asesinaron a 10 indígenas más. El 22 de diciembre del mismo año, integrantes del grupo guerrillero FARC asesinaron al gobernador del Caquetá, Luis Francisco Cuéllar, luego de secuestrarlo en su vivienda en la ciudad de Florencia.

Estas acciones terroristas contra la vida de personalidades del ámbito gubernamental y de las corporaciones ciudadanas como los concejales, mostraron que el grupo guerrillero de las FARC, mantuvo actitud de realizar acciones cualificadas en momentos específicos, como es el caso de los períodos preelectorales, buscando incidir en el desarrollo político del país. En estos episodios, este grupo guerrillero cometió crímenes de lesa humanidad y violatorios de los derechos fundamentales.

En relación con el secuestro, adoptado como una práctica habitual por los grupos terroristas de las FARC y el ELN, en este período y en desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se logró una reducción considerable en el país, muy valorada por la ciudadanía; ya que en los gobiernos anteriores esta fue una de las modalidades delincuenciales que más se incrementó y que generó el mayor impacto de intimidación y temor en los ciudadanos, al punto de evitar realizar viajes por carretera o de llegar a visitar sus propiedades ubicadas en áereas rurales o simplemente a realizar viajes vacacionales por el temor de ser secuestrados. Las acciones gubernamentales se observan en los indicadores de este delito que en el 2002 registró 2.031 casos de secuestro, en el 2003 disminuyó

126 El Tiempo (1998) *FARC se comprometen a entregar los cuerpos de los 11 diputados del Valle*. Edición 28 de junio de 2007. URL: http://www.semana.com/on-line/farc-comprometen-entregar-cuerpos-11-diputados-del-valle/104701-3.aspx, consultado el 29-10-11.

a 1.366 casos, en el 2004 bajó a 759, terminando el período de gobierno en el 2006 con 282 hechos, lo que significa una reducción de 1.749 casos, 87% menos (véase cuadro 4 del anexo 1).

Si bien la estrategia fue muy exitosa contra este delito cuando los perpetradores fueron los grupos guerrilleros —las FARC pasaron de realizar 943 casos en el 2002 a 117 en el 2006 y el ELN de 777 a 27 en el mismo período—, no lo fue tanto con la delincuencia común, que desde los años noventa y hasta el 2000 eran los mayores secuestradores del país; a partir de allí muestran un descenso muy importante hasta el 2004 en que se empieza a revertir, observándose a partir del 2005 cómo nuevamente se incrementan las acciones de secuestro de la delincuencia común, que registran para ese año 331 casos y en el 2006, 380, lo que los puso de nuevo por encima en el número de hechos con relación a los grupos subversivos (véase cuadro 18 del anexo 1). Téngase en cuenta que la delincuencia común actúa específicamente en las áreas urbanas de las medianas y grandes ciudades y que el impacto que se observa en el 2005 puede provenir de la desmovilización de los grupos paramilitares que se comenzó en el 2004 y que dejó sueltos y a la deriva un gran número de integrantes que no se desmovilizaron, causando el impacto en la seguridad ciudadana.

En cuanto al delito de extorsión, considerado delito de alto impacto en la seguridad ciudadana dadas sus connotaciones de amenaza e intimidación, además de los altos índices que tiene el país, se puede mencionar que durante este período presentó reducción: en el 2002 un total de 2.501 casos, culminando el período en el 2006 con 1.652 casos, lo que significa 849 hechos menos y una reducción del 35%. Los mayores perpetradores de este delito fueron la delincuencia común, como lo muestra el cuadro 4 del anexo 1 del presente trabajo.

Este delito es muy lucrativo, las autoridades detectaron una modalidad de extorsión que se hacía desde las cárceles del país, en la mayoría de los casos por desmovilizados del paramilitarismo y por miembros de la guerrilla presos, quienes por vía telefónica hacían exigencias a ciudadanos escogidos del directorio telefónico bajo amenazas de muerte. Los departamentos que registraron un incremento de este delito en relación con 2002 fueron: Antioquia pasó de 31 a 103 casos; Cundinamarca, de 85 a 125; Nariño, de 14 a 80; Norte de Santander, de 38 a 72. Por el contrario, las ciudades que presentaron las mayores reducciones fueron Bogotá, de 600 a 129 casos, y Medellín, de 318 a 74 (véase cuadro 21 del anexo 1).

El narcotráfico a gran escala, en este período, continuó incrementándose tanto en los ámbitos nacional como internacional. Esto se deduce del incremento año tras año de las incautaciones, del número de capturas, el número de laboratorios y pistas clandestinas destruidas, de las cantidades de insumos líquidos y sólidos incautados y de las actividades de erradicación manual y aspersión aérea de los cultivos ilícitos de coca y amapola, principalmente[127].

En cuanto a la denominada expresión del microtráfico, que corresponde al porte y comercialización ilegal de estupefacientes generalmente en menores cantidades, que se da en las redes de distribución en las calles de poblaciones y ciudades, es una modalidad que va en crecimiento sostenido desde la década de los noventa, registró en el 2002 un total de 21.892 casos y en el 2006, 41.442, con incremento casi del 100% en el período, lo que nos muestra la dimensión del problema que tiene implicaciones mucho más allá de las acciones punitivas (véase cuadro 4 del anexo 1).

En relación con otros delitos, que afectan la seguridad ciudadana y que son más cotidianos en los poblados, centros urbanos, medianas y grandes ciudades, se observan cambios en las lesiones personales comunes: inicia en el 2002 con 43.250 casos y culmina en el 2006 con 46.526; ello significa que son ineficaces los programas relacionados con la resolución pacífica de conflictos, la agresividad, la conciliación y la convivencia pacífica. El acceso carnal violento pasó de 1.042 hechos a 1.509 y el abuso sexual en menores de 14 años de 734 casos a 1.484, esta circunstancia que reviste importancia ya que son expresiones de violencia de género principalmente hacia la mujer y los niños. La violencia intrafamiliar como conducta punible presentó un escalamiento sostenido cada año de este período: inició con 10.045 casos en el 2002 y alcanzó los 20.356 en el 2006, con un incremento de casi el 100%; esta es otra conducta que se relaciona directamente con la seguridad de las personas y que influye en la seguridad ciudadana, pues demuestra la descomposición y pérdida de valores de la familia, lo que conduce a relaciones problemáticas de convivencia social entre los ciudadanos (cuadro 4 del anexo 1).

127 Policía Nacional de Colombia-Dirección de Policía Judicial e Interpol (2008) *Revista Criminalidad,* vol. 50. Tabla 130 y p. 562.

Otro delito que presentó un alto incremento fueron las amenazas que en el 2002 presentaron 2.660 casos, en el 2006, 11.178 (véase cuadro 4 del anexo 1), lo que puede indicar mayor vulnerabilidad de los ciudadanos frente al conocimiento de datos y hechos relacionados con grupos ilegales o con acciones ilegales. Además, se observa el incremento del delito de fabricación y porte de armas de fuego, municiones y explosivos que implícitamente significa un mayor esfuerzo de las autoridades por incautar las armas que se emplean para la comisión de delitos, pero a la vez permite visualizar la creciente intención de los ciudadanos por armarse, unos para defenderse de los delincuentes y otros para cometer delitos; es así como en el 2002 se registraron 14.047 casos, en el 2005 se presentaron 15.387 y en el 2006 se dieron 13.576 hechos (véase cuadro 4 del anexo 1).

En el período 2006-2010, mediante la figura de la reelección, permaneció en la presidencia Álvaro Uribe Vélez en su segundo mandato, en el que enfrenta problemas de orden público reducidos en su intensidad gracias a los buenos resultados alcanzados por la Fuerza Pública contra las organizaciones armadas ilegales y al proceso de desmovilización de las autodefensas que se encontraba en plena ejecución. En este panorama, los grupos armados ilegales continuaron haciendo uso indiscriminado del terrorismo con fines políticos,amedrentar a la población, también se evidenció la utilización de personas civiles como escudos humanos frente a las acciones de la Fuerza Pública, además de la protección de los que son considerados sus "activos primordiales": secuestrados, cultivos ilícitos y narcotráfico.

El orden público y la seguridad ciudadana también se vieron afectados por el surgimiento de las denominadas "bandas criminales"[128], que pretendían controlar las áreas que antes estaban dominadas por los grupos de autodefensas, esto influyó en el deterioro de las condiciones de seguridad en las zonas en que se estaban dando los procesos de desmovilización; de igual manera, por la incidencia de la delincuencia común y por las estructuras armadas del narcotráfico que en protección del negocio, cometieron diferentes hechos, principalmente homicidios focalizados en su gran mayoría en las ciudades y centros urbanos del país.

128 Semana (2008) Neoparamilitares o bandas de narcos. *Revista Semana*, 5 de septiembre de 2008. URL: http://www.semana.com/on-line/neoparamilitares-bandas-narcos/115181-3.aspx, consultado el 31-10-11.

En este contexto se observa que el delito de homicidio continuó en este período con la tendencia decreciente al registrar en el 2006 un total de 17.479 casos y en el 2010, 15.459 hechos, llegando a una tasa de 34 homicidios por cada cien mil habitantes, que si bien es una cifra muy similar a la del 2009, es importante porque marca una tendencia optimista de estabilidad y continuidad para los años siguientes. No obstante, se observa que los departamentos de mayor incidencia de homicidio en el 2010 son: Valle con 1.223 casos, Nariño con 636, Antioquia con 613, Córdoba con 570, Cauca con 567 y Cundinamarca con 535, y de las ciudades figuran: Medellín con 1.944, Cali con 1.759 y Bogotá con 1.327, cifras relacionadas directamente con el accionar de los grupos guerrilleros de las FARC, el narcotráfico y el surgimiento de las bandas criminales. En cuanto al homicidio colectivo, se registra una reducción en el número de casos y de víctimas se pasó de 37 casos en el 2006 a 17 en el 2010. Cabe anotar que la implementación de políticas locales de seguridad de corte integral, como los casos de Bogotá y Medellín, contribuyeron notablemente a la reducción del homicidio.[129]

El terrorismo continuó con su descenso al pasar en el 2006 de 646 casos a 282 en el 2010 (véase cuadro 4 del anexo 1); evidente tanto en el número de hechos perpetrados por los grupos subversivos, como en la mejor percepción de la ciudadanía que respaldaba al gobierno por la sensación de seguridad que se vivía. En los hechos relevantes realizados por las FARC se destacan tres: el atentado terrorista efectuado con carro-bomba al Palacio de Justicia de la ciudad de Cali, el 31 de agosto de 2008, donde fallecieron 4 personas y 22 resultaron heridas. El 7 de diciembre de 2009 fue lanzado un artefacto explosivo contra un club social en la ciudad de Neiva, Huila, en el cual resultó una persona herida. Y el 22 de diciembre de este mismo año, fue asesinado el gobernador del Caquetá, luego de haber sido secuestrado de su residencia en la ciudad de Florencia, por la Cuadrilla Teófilo Forero de las FARC. Se registró también un atentado terrorista perpetrado en el municipio de Atánquez, Cesar, en donde fallecieron 5 indígenas Kankuamos, y 67 personas más resultaron heridas al ser lanzado un artefacto explosivo en una festividad, hechos ocurridos el 1º de enero de 2009, como autores se sindica a las bandas criminales.

129 Véanse los cuadros 4, 6 y 12 del anexo 1 donde se presentan los indicadores del delito de homicidio y el homicidio colectivo en el periodo 2006 a 2010.

De los autores de terrorismo, se registran entre 2008 y 2010 a las Bacrim con 72 casos, ELN 30, FARC, 493 y delincuencia común, 108; la guerrilla continúa siendo la que comete la mayor cantidad de hechos. Además, se observa una participación importante de la delincuencia común que tiene como su ámbito de actuación, generalmente, las aéreas urbanas (véase cuadro 31 del anexo 1). Los departamentos que concentran la mayor cantidad de hechos son: Huila con 37 casos, Antioquia con 36, Tolima con 33, Arauca con 31 y Meta con 30; zonas con una marcada presencia y accionar de los grupos guerrilleros y en el caso del Meta de las bandas criminales (véase cuadro 30 del anexo 1).

El problema del narcotráfico continuó con su marcada incidencia tanto en el orden público como en la seguridad ciudadana al generar alianzas, enfrentamientos y disputas entre los grupos guerrilleros y los grupos organizados del narcotráfico, entre ellos las organizaciones de alias "don Diego" quien fue capturado por el Ejército en septiembre de 2007, y la de alias "don Mario" capturado por la Policía en abril de 2009, los reductos de las autodefensas y las bandas criminales, entre ellas las más representativas la de "los Urabeños" y "los Paisas"; actores que manejan toda la cadena del delito hasta la exportación y controlan la comercialización para el consumo interno en las ciudades, lo que ha revertido en la creación de organizaciones criminales como las denominadas ODIN (Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico), que son bandas delincuenciales al servicio operan principalmente en grandes ciudades como Medellín.

Una evidencia de que el fenómeno ilícito continúa en expansión es el incremento de los resultados alcanzados por la Fuerza Pública cada año. Por ejemplo: la incautación de cocaína en el 2006 fue de 51.567 kilos y en el 2010, 83.590; marihuana, 89.041 kilos en el 2006 y 228.353 en el 2010; insumos sólidos incautados en el 2006, 3.058.783 kilos y en el 2010 se incautaron 20.421.451; insumos líquidos, 1.314.927 galones en el 2006 y 3.213.923 en el 2010; en aspersión de cultivos ilícitos en el 2007 se asperjaron 15.313 hectáreas, y 101.939 en el 2010; la erradicación manual en el 2008 fue de 95.033 hectáreas y 42.444 en el 2010[130]. De acuerdo con los datos presentados por la Universidad Militar Nueva Granada, se registra que durante la vigencia de la Política de Defensa y Seguridad Democrática entre el 2002 y 2009 se ha reducido el área de cultivos ilícitos en 55,45%; se redujo

130 Policía Nacional de Colombia-Dirección de Policía Judicial e Interpol (2008) *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, 2008, tabla 65 y p. 230.

la producción de cocaína en 57,55% y la participación de Colombia en la oferta mundial en 38% en el mismo período[131].

Otro delito de alto impacto que influye en el orden público y en la seguridad ciudadana es el secuestro. El desarrollo de la política de seguridad de este gobierno mostró resultados muy satisfactorios en cuanto a su reducción, hasta el punto de considerarse una de las banderas del gobierno porque implicó la recuperación del optimismo, la confianza y la credibilidad de los ciudadanos al retornar a viajar por las carreteras, a salir hacia las fincas en áereas rurales y a frecuentar zonas turísticas del país que, a inicios de la primera década del 2000, estuvieron seriamente amenazadas y afectadas por este flagelo. En este sentido se puede observar que de 282 casos registrados en el 2006, se reduce a 192 en el 2010, alcanzando una reducción de aproximadamente el 15% frente a cifras del 2002 que superaban los cuatro dígitos por encima de los dos mil casos. Las acciones de la Política de Consolidación de Seguridad Democrática (PCSD) se evidencian al observar que las FARC pasaron de 117 casos realizados en el 2006 a 65 en el 2010; el ELN de 63 a 36, y la delincuencia común de 278 a 160, convirtiéndose en el actor que más secuestros comete actualmente en el país. Las bandas criminales comenzaron a registrar casos de secuestro a partir del 2009 con 17 casos y 21 en el 2010, afianzándose como una grave amenaza emergente en el contexto de la seguridad interna (véase cuadro 4 del anexo 1).

La evolución de otros delitos relacionados con la seguridad ciudadana como la extorsión es muy particular, porque entre 2006 y 2008 presentó una reducción sostenida a 830 casos. Sin embargo, a partir del 2009 presenta un incremento y en el 2010 se registran 1.352 hechos (véase cuadro 4 del anexo 1), lo que debería indicar la revisión de las acciones de política en este aspecto, pues para este período la PCSD se planteó el control de la extorsión que se registraba desde los centros penitenciarios, pero estos resultados indican la inefectividad de las acciones emprendidas.

Los departamentos más afectados por la extorsión en el 2010 son Huila con 81 casos, Antioquia con 74, Valle con 59, Nariño con 58 y Tolima con 53. Y entre las

131 Universidad Militar Nueva Granada - Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (2010) *Evaluación de la política de defensa y seguridad democrática 2002-2010*. Serie: Informativo Frente Interno, núm. 71, septiembre 1º de 2010, Bogotá, p. 11.

principales ciudades: Medellín con 184 y Bogotá con 100 casos (véase cuadro 21 del anexo 1). Son zonas de especial influencia y accionar de los grupos guerrilleros y las ciudades de la delincuencia común. Esto se refleja al observar la participación en el delito, en este mismo año: las FARC realizaron 134 casos; las Bacrim, 38; el ELN, 18, y la delincuencia común, 1.162 casos. Lo que muestra nuevamente que el mayor número de acciones se realiza en las ciudades y centros urbanos como se aprecia en el cuadro 23 del anexo 1.

Los delitos, denominados comunes como los hurtos y las lesiones personales, son los que en mayor proporción afectan la seguridad ciudadana, algunos presentan resultados desfavorables, como en el caso de los hurtos que relacionados en conjunto (los de residencias, entidades comerciales, automotores y motocicletas, entidades financieras y el de personas), registran en el 2006 un total de 111.578 casos y en el 2010, 113.586, lo que indicaría un incremento de afectación a los ciudadanos.

En cuanto a las lesiones personales (agresiones, riñas, violencia cotidiana entre personas y acciones delincuenciales) se registran 46.526 en el año 2006 y 52.922 en 2010 lo cual se aprecia en el cuadro 4 del anexo 1 del presente trabajo. Igualmente, los departamentos que registran la mayor incidencia de este delito en 2010 son: Valle con 3.045 hechos, Huila con 2.697, Meta con 2.517, Boyacá con 2.247, Cundinamarca con 2.218, Caldas con 2.118, Tolima con 1.238; y en las ciudades: Bogotá con 9.249 y Cali con 5.123 (véase cuadro 25 del anexo 1). El alto incremento de este delito representa un grave impacto en la convivencia pacífica de los ciudadanos y en sus relaciones sociales y cotidianas que se dan en el día a día y que evidencian conductas de irrespeto a los derechos de los conciudadanos, intolerancia, violencia en la solución de conflictos menores y ausencia de una política de cultura ciudadana en seguridad.

Relacionado con las lesiones está la violencia intrafamiliar, que durante toda la década presentó un índice en ascenso, registrándose en el 2006 un total de 20.356 casos y en el 2010, 23.101; esto demuestra la inefectividad de las políticas de seguridad y ausencia de acciones integrales y multidisciplinarias que aborden el problema desde una perspectiva no tanto represiva, sino preventiva, y de atención sicosocial. En esta misma tendencia se ha manifestado desde 1999 la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes "microtráfico"; también aumentó el consumo de la dosis personal registrándose un total de 41.442 casos en el 2006 e

incrementándose a 70.942 en el 2010 (véase cuadro 4, anexo 1). Esta problemática requiere una política pública integral a largo plazo, para revertir los diferentes aspectos que influyen, entre ellos, la rehabilitación para las personas adictas consumidoras.

Finalmente, se aprecia en el desarrollo de la estrategia del fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública se marca el éxito de la PCSD y de varios de sus principios, como el de la coordinación, la doctrina de acción integral y el fortalecimiento de la inteligencia; que si bien influyeron en el orden público generando impacto en la sociedad, fue para bien de la seguridad y defensa de la nación, al lograrse resultados operacionales excepcionales dentro de una política de seguridad.

Entre las principales operaciones desarrolladas específicamente contra las FARC se encuentran: la muerte de Tomás Medina Caracas, alias "Negro Acacio", en el Vichada, en el 2007. En marzo de 2008 se desarrolla la Operación Fénix[132], en la cual se da de baja a alias "Raúl Reyes", segundo comandante de las FARC. En julio del mismo año se realiza la Operación Jaque[133], que logró la liberación de Ingrid Betancourt, tres norteamericanos y 11 policías y militares que se encontraban secuestrados por este grupo guerrillero. En la Operación Dinastía efectuada por la FAC y el Ejército el 1º de enero de 2010, se abatieron 22 guerrilleros del frente 43. El 2 de enero del mismo año, en el Meta, en otra operación, se eliminaron 18 guerrilleros y se capturaron 13, todos integrantes de las FARC. El 14 de junio de 2010 se realizó la Operación Camaleón, en la que se liberó un grupo de cuatro militares que estaban secuestrados por este grupo insurgente, así culminando el ciclo de dos períodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

En el período 2010 a 2014 asume la presidencia de la República Juan Manuel Santos, quien recibe la nación en un estado de notoria mejoría en los aspectos económicos y de seguridad, con un ambiente de optimismo dentro de la población y una ostensible reducción del accionar de los grupos armados ilegales, mas

132 Semana (2008) Los videos de la operación militar. *Revista Semana*, 5 de marzo de 2008. URL: http://www.semana.com/on-line/videos-operacion-militar/109956-3.aspx, consultado el 31-10-11.

133 Semana (2008) Una epopeya militar y un homenaje a los derechos humanos. *Revista Semana*, 11 de julio de 2008. URL: http://www.semana.com/opinion/epopeya-militar-homenaje-derechos-humanos/113461-3.aspx, consultado el 31-10-11.

concretamente con la guerrilla de las FARC, como resultado de las acciones militares del Estado.

En 2011 ya comienza a notarse un resurgir de la intensidad de las acciones de la guerrilla de las FARC como lo menciona un artículo publicado el 25 de julio de 2012 por el periódico *El Nuevo Siglo*[134], que da a conocer un estudio del Centro Seguridad y Democracia de la Universidad Sergio Arboleda que indica un total de 155 municipios afectados por acciones de distinta índole realizadas por este grupo, entre los que se cuentan acciones contra la fuerza pública, sabotajes a la infraestructura económica, retenes ilegales y secuestro. Según el informe, los departamentos donde se incrementó la presencia territorial violenta del grupo guerrillero fueron Nariño, Cauca, Arauca, Caquetá, Casanare, Antioquia, Guaviare y Huila.

En el aspecto de la afectación a la seguridad ciudadana, según registros de la Revista *Criminalidad*, se observa que este año presenta un incremento de los delitos en un 2.47% en relación con 2010 (Policía Nacional, 2012)[135]; refleja igualmente un deterioro de la seguridad, observándose los mayores problemas en los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales con un 18.63% siendo los principales afectados los menores de 14 años, los delitos contra la integridad moral, los delitos contra la familia en un 6.68% en el que sobresale la violencia intrafamiliar; en los delitos contra la libertad personal concretamente el secuestro, registró el 8% siendo el segundo mayor grupo secuestrador en el país las FARC después de la delincuencia común. Por su parte, la extorsión presentó los registros más altos al situarse en el 34%; los delitos contra la vida subieron en 2.15%, el delito que representó el mayor incremento fue las lesiones comunes con un 4%. Cabe mencionar que el homicidio común presentó una reducción del 5% con relación al año 2010 y se ubicó en una tasa de 32 por cada cien mil habitantes[136] (ver cuadro 5 del anexo 1). Estos indicadores reafirman la percepción del deterioro de la seguridad en el territorio y un debilitamiento de los diferentes resultados

134 El Siglo (2012) *Las Farc han incrementado su presencia en el país*. Edición 25 de julio de 2012. URL: http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2012-las-farc-han-incrementado-su-presencia-en-el-pa%C3%ADs.html

135 Policia Nacional de Colombia (2012) *Revista Criminalidad.Vol. 54. No. 1. Enero – Junio 2012*. P. 55. URL: http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol54/02Tablas.pdf.

136 *Ibídem*, Paginas 97,102,119,121.

alcanzados desde el gobierno anterior pero que ya se comenzaban a manifestar desde 2008.

El año 2012 muestra un panorama de creciente preocupación para diferentes sectores principalmente el político y concretamente el representado por el Centro Democrático, quienes han estado al tanto de las evoluciones y seguimientos a este aspecto de cara al gobierno actual.

Para este período, los indicadores muestran particularidades como el descenso marcado de las acciones de la guerrilla, y el incremento en la mayoría de modalidades de delitos que integran el Código Penal. Según Alfredo Rangel de la Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, apoyado en datos del Ministerio de Defensa, las acciones de la guerrilla mostraron una reducción importante de sus acciones en un 24% y el ELN en un 55%; sin embargo, dentro de ese accionar, los ataques contra la infraestructura económica crecieron en un 39%, los hostigamientos se incrementaron en 13%, las emboscadas en 48% y los ataques a instalaciones en 54%, mostrando estos indicadores un retroceso palpable a las cifras alcanzadas en 2007 y 2008.[137] Este es un síntoma muy claro de la intención de las guerrillas por retomar su dinámica delincuencial y terrorista que había sido contenida en el gobierno anterior.

En materia de delitos que afectan la seguridad ciudadana y teniendo como base las cifras que maneja la *Revista Criminalidad* de la Policía Nacional, en 2012 se incrementaron todas las modalidades delictivas menos los delitos contra la participación democrática que se redujeron en un 85.23%, por tanto, el consolidado de delitos registra un incremento en 18.36% con relación a 2011, siendo las modalidades más afectadas los delitos contra la vida y la integridad personal que creció en un 17.94%, los delitos contra la libertad individual y otras garantías se incrementó en un 30.91%, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales en un 39.21%, delitos contra el patrimonio económico en un 17.57%, contra los recursos naturales en un 158.95%. Esta dinámica de

137 Rangel, Alfredo (2012) *Informe de Seguridad Nacional 2012*. Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia. URL: http://www.pensamientocolombia.org/balance-de-seguridad-nacional-2012/

inseguridad y violencia se concentró en los departamentos de Antioquia, Valle, Nariño, Norte de Santander, Cauca, Atlántico, entre otros.[138]

En este sentido, es significativo mencionar que algunos delitos de alto impacto se incrementaron como el caso del homicidio con un 1% con relación a 2011, la extorsión se incremento en un 28%, el terrorismo 73%, las lesiones comunes 32%, el hurto en general 25%, y el hurto de ganado, conocido como abigeato, 42%. Cabe destacar que en esta categoría de delitos graves el secuestro extorsivo se redujo en 15%, la incursión a poblaciones disminuyó en el 67%, y los contactos y enfrentamientos armados en un 23% con relación a 2011.[139]

En este orden de ideas, la violencia muestra una proyección hacia el retorno de los niveles alcanzados finales de la década de los ochenta hasta inicios de la década de dos mil donde las cifras eran muy graves. Sumado a ello, varios de los delitos que se incrementaron ese año vienen en ascenso desde el año anterior sin que se observe reacción y efectividad del Estado en su política de seguridad y concretamente en la seguridad ciudadana.[140]

Al cierre de 2012, el 18 de octubre se conoció por parte de las autoridades noruegas, la conformación de una mesa de diálogos como comienzo formal de un proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC que se formalizó en Oslo y que se trasladaría a La Habana, Cuba, para comenzar su funcionamiento el 15 de noviembre.[141] Quizás esta reducción de acciones de la guerrilla de las FARC obedeció de alguna manera a esas conversaciones que según se conoció se desarrollaban aproximadamente un año atrás.

Para 2013, los problemas de orden público continuaron a pesar de haberse dado inicio a los diálogos de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, se registraron ataques guerrilleros en el país dentro de la misma modalidad de

138 Policía Nacional de Colombia (2013) *Revista Criminalidad. Vol. 55. No. 3. Septiembre-Diciembre 2013*. p. 34. URL: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_3/02.pdf

139 Ibídem, p.84

140 Véanse los cuadros 5, 6, 10, 13, 19, 22, y 26, que registran los indicadores estadísticos de los delitos presentados en el período 2010 al 2013.

141 Univisión Noticias (2012) *Inician diálogo de paz, entre Farc y Colombia en Oslo.* Publicado en portal web el 18 de octubre de 2012. URL: http://noticias.univision.com/article/1315332/2012-10-18/america-latina/colombia/farc-colombia-dialogos-de-paz.

acciones contra la fuerza publica y acciones indiscriminadas contra la población civil donde, en varios casos, aparece afectada la población infantil; entre los hechos que más conmocionaron y que generaron rechazo se cuentan los siguientes:

En Guapi, Cauca, el 2 de enero se registró una acción de las FARC en medio la tregua de fin de año planteada por este grupo dejó heridos a dos intendentes de la Policía y una menor de 16 años, en este caso la guerrilla lanzó explosivos indiscriminadamente cuando la comunidad asistía a misa. Otro caso se registró en el municipio de Policarpa, Nariño, en una emboscada realizada por este grupo a un pelotón de soldados del Ejército y causaron la muerte a 4 y otros 4 resultaron heridos secuestrando a uno de ellos. Seguidamente en Balsillas, Caquetá, el 4 de febrero las FARC volaron una escuela recién construida por personal del Ejército con aportes de los Estados Unidos y afectaron a los pobladores que por el hecho deben caminar mas de tres horas para llevar a sus hijos al colegio debido a la dificultad de las vías.

Continuando su accionar delincuencial, en Neiva, el 8 de febrero las FARC hicieron explotar una motobomba en el centro de esta ciudad y causó heridas a una niña de tres años y daños en más de 30 viviendas. En otra acción, realizada el 11 de este mes en Miraflores, Guaviare, guerrilleros del frente primero de las FARC simularon un incendio para atraer a la Policía lanzando una granada a su llegada y dejó como resultado un niño de 5 años y un uniformado muertos y 25 personas más heridas. A los pocos días, en Sumapaz, Cundinamarca, el día 16 de febrero, las FARC activaron una carga explosiva al paso de una caravana del Ejército, donde tres militares murieron. Cabe señalar que en este sector la guerrilla volvió a actuar después de tres años de ausencia.

En el mes de marzo continuaron las acciones armadas entre ellas en Codazzi, Cesar, el día 23, al paso de una caravana de automóviles de civiles, las FARC dispararon indiscriminadamente por reusarse a parar en un retén ilegal, en la acción delincuencial dos civiles murieron y cinco más resultaron heridos. Otro hecho se registró en Corinto, Cauca, el 5 de abril, donde las FARC volaron una estación de comunicaciones en zona rural, y causó la muerte a 4 militares y 8 más resultaron heridos. En San Antonio de Getuchá, Caquetá, hombres de las FARC atacaron a un grupo de militares dejando un saldo de tres uniformados muertos y cuatro heridos y dos civiles también resultaron heridas.

Siguiendo con el registro, en Chitagá, Norte de Santander, el 22 de mayo se presentó uno de los hechos mas graves donde en una emboscada realizada por el Eln causaron la muerte a 10 soldados y un militar más fue secuestrado. A los pocos días, una nueva acción contundente se registro en el municipio de Tame, Arauca, donde el 21 de julio, 15 militares murieron en otro ataque perpetrado por este grupo terrorista. Cabe anotar que en el año 2013, se le atribuyen más de 50 acciones en ese departamento a este grupo guerrillero. Finalmente y como cierre de año, en Inzá, Cauca, el 6 de diciembre murieron 7 militares y un civil después de que las FARC lanzaron un ataque indiscriminado con cilindros explosivos desde una camioneta adecuada para este propósito.[142]

Los hechos relacionados muestran la intención de los grupos guerrilleros de continuar desarrollando acciones para afectar el orden público, sin embargo al observar los registros estadísticos que lleva la Policía Nacional se aprecia un decremento del 7% de las acciones terroristas contabilizándose 680 actos, de estos 422 a cargo de las Farc, concentrados marcadamente en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, y en menor proporción, el Cauca. Esta apreciación se visualiza igualmente en que el 25% de los de los departamentos del país no registraron hechos de este tipo y el 20% registraron menos de dos casos.[143] (ver cuadros 30 y 31 del anexo 1).

En cuanto a la afectación a la convivencia y la seguridad ciudadana en este período, se observa cómo en las modalidades delictivas por título penal los delitos contra la vida y la integridad personal se incrementaron en un 2% con relación al año 2012, pese a que el principal delito, el homicidio, muestra una disminución del 7%, el incremento de la muerte de miembros de las Fuerza Pública se incrementó en el 17% lo que refleja los altos índices de violencia e inseguridad. El homicidio está concentrado en su orden en los departamentos del Valle con 3.468 casos y Antioquia con 2.535 y en la ciudad de Bogotá con un registro de 1.280 hechos.

142 El Tiempo (2013) *Los golpes de las Farc y el Eln en el 2013*. Edición 27 de diciembre de 2013. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13318455.

143 Policía Nacional (2014). *Revista Criminalidad Vol. 56. No. 2. Mayo-Agosto*. Bogotá. P. 80. URL: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol56_2/03.pdf

Los delitos contra la libertad individual y otras garantías también se incrementaron en un 6.76%, no obstante el secuestro se redujo en 2%. Las acciones se concentraron en los departamentos de Valle con 38 casos, Arauca con 35, y Bogotá con 41, Antioquia y Cauca con 26 casos cada una. En total se registraron 299 casos en 2013, de los cuales 231 los ejecutó la delincuencia común y 30 por las FARC. Resulta destacable la incidencia de los delitos de desplazamiento forzado con 910 casos y desaparición forzada 441, siendo los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar y Casanare los que registran mayor cantidad de hechos en estas dos modalidades.[144] (Ver cuadro 19 del anexo 1).

En cuanto a los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y en los delitos contra la familia, se observan altas incidencias, en este sentido la violencia intrafamiliar registra un total de 33.036 casos, siendo casi el 5% del total de delitos registrados en el año; y los delitos de acceso carnal violento y acto sexual violento, y estos mismos tipos penales, pero en menores de catorce años, suman en total 10.219 casos, representando casi el 1.5% del total de delitos presentados en el país.[145] Estos indicadores se pueden apreciar en el cuadro 5 del anexo 1 del presente texto donde se observa con preocupación cómo estos delitos vienen en aumento constante significando un deterioro social que afectan al núcleo familiar y a sectores vulnerables como la infancia y las mujeres.

Los delitos contra el patrimonio económico también se incrementaron en este período en un 7.47% siendo el delito de más impacto la extorsión, el cual registra un incremento del 107% con relación 2012 concentrándose principalmente en los departamentos de Antioquia con 871 casos, Valle 393, Bogotá 367, Meta 353, Cauca 226, Bolívar 228 y Atlántico 239, para un total de 4.805 hechos de extorsión en el año 2013, y 2.316 en el 2012, de los cuales son atribuidos a la delincuencia común 4.084 casos, a las FARC 464, y a las Bacrim 225, siendo los mayores perpetradores la delincuencia común, propia del espectro de la seguridad ciudadana.[146]

144 *Ibídem*, p. 102.

145 *Ibídem*, p. 59.

146 *Ibídem*, p. 105

Los hurtos, que son la expresión más clásica de la inseguridad ciudadana, muestran en su mayoría de tipologías incremento en este período. En este sentido, el hurto a entidades comerciales creció en el 5% concentrándose mayoritariamente en los departamentos de Antioquia, Risaralda, Santander, Tolima, Valle, Bogotá, Magdalena, Meta. El hurto a personas presenta un incremento del 13% afectando principalmente a Bogotá 27.192 casos, Valle con 13.358, Antioquia 5.404, Santander 6.286, y Atlántico con 5.763 casos; el hurto a motocicletas en 2%, se concentra en los departamentos de Antioquia, Cauca, Valle y Bogotá; el hurto de ganado en 19% siendo los departamentos más afectados en su orden Tolima, Boyacá, Atlántico y Valle; el hurto al transporte de mercancías aumentó en el 20% siendo Antioquia el departamento con más alta concentración.[147]

En cuanto a disminución, se da en el hurto a residencias en un 5%, sin embargo la incidencia de este delito se concentra principalmente en los departamentos de Meta, Santander, Tolima, Valle, y Bogotá; el hurto a vehículos se redujo en un 1% y el hurto a entidades financieras presenta una reducción importante del 14%.

Esta amalgama de delitos incide en la seguridad ciudadana según el lugar del hecho, al respecto se observa que el total de delitos realizados en la zona urbana del país en este período 2013 fue de 581.938 y en la zona rural de 88.426 hechos, representando un porcentaje de distribución del 84.8% de delitos en el área urbana y el 15.2% en el área rural. Sumado a esto se aprecia que varios departamentos repiten en la mayor concentración de hechos, como lo muestran los indicadores del cuadro 28 del anexo 1 del presente trabajo, lo que debería ser considerado en el planteamiento de las políticas de seguridad.

En 2014, es palpable la reducción de hechos de alteración del orden público en afectación de la seguridad ciudadana, de acuerdo al informe "Lo que hemos ganado" de la Fundación Paz y Reconciliación, referente 2014, indica como resultados de sus estudios, que las FARC redujeron su accionar terrorista en un 40% con relación a 2013, presentando varias conclusiones al respecto entre ellas la baja actividad armada tratándose de un año electoral donde los hechos fueron mínimos, durante este año declararon cinco treguas las cuales según el reporte fueron cumplidas a excepción de dos casos registrados, la reducción de confrontación

147 *Ibídem*, pp. 88,89,90,91,93,96,98. Ver cuadros 5, 6,10,13,19,22,26,30,31 del anexo 1.

con las Fuerzas Militares y el más importante la incidencia del desarrollo de la mesa de negociación de la paz en La Habana[148].

Esto no quiere decir que el país se haya pacificado, pues las acciones se siguen presentando como lo informó el Ejército en el reporte dado a Caracol Radio, el 22 de diciembre de 2014, donde da a conocer de la realización de 489 casos en los departamentos de Cauca, Valle y Nariño[149].

En consecuencia, los problemas de seguridad ciudadana persisten, principalmente los relacionados con los hurtos, la microextorsión, el microtráfico, la minería ilegal, el contrabando y el homicidio. Esta situación llevó al gobierno a lanzar un "plan de choque" en el mes de octubre de 2014, para tratar de recobrar el control y mejorar los indicadores de inseguridad, pero mas directamente la percepción de seguridad que es expresada por los ciudadanos como negativa.[150]

De cara a la seguridad ciudadana, el Ministro de Defensa dio conocer un balance en el mes de diciembre de este año, en el que manifiesta la disminución del homicidio en un 15.4%, el hurto a residencias en 6.8%, al comercio en 7.5%, el hurto a personas en 2.2%, de automotores en 16.4%, y de motocicletas en 1.3%.[151] No se menciona en el informe delitos como las lesiones comunes o personales, la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales, que también deben ser considerados integralmente en las propuestas de seguridad, porque lo que se observa es que este tipo de delitos vienen en aumento permanente, pero no se adoptan medidas de política para afrontarlos.

148 Ávila Martinez, Ariel (2015). *Lo que hemos ganado.* Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación. ULR: http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf

149 Caracol Radio (2014). *Cerca de 500 actos terroristas de las Farc en el sur del país en el 2014*. URL: http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/cerca-de-500-actos-terroristas-de-las-farc-en-el-sur-del-pais-en-el-2014/20141123/nota/2520765.aspx

150 El Tiempo (2014). *Delitos se han reducido 28% en 11 ciudades con plan de choque: Santos*. Edición 28 de octubre de 2014. URL: http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/santos-entrega-balance-por-plan-de-choque-de-seguridad/14756778

151 Semana (2014). *En el 2014 no hubo actos terroristas en 984 municipios*. URL: web: http://www.semana.com/nacion/articulo/municipios-sin-actos-terroristas-en-el-2014-serian-984-segun-juan-carlos-pinzon-ministro-de-defensa/412492-3

Capítulo III

Políticas de seguridad implementadas en Colombia en el período 1990-2014

En este capítulo se describen las políticas de seguridad implementadas en los períodos de gobierno entre 1990 y 2014, destacando se revenir en relación con el acontecer nacional y el componente normativo que se producía de manera correlativa.

1) *Período 1990-1994*

Este período correspondió al presidente César Gaviria Trujillo, quien tenía grandes retos originados en los graves problemas de seguridad que venían incrementándose desde los años ochenta; esto le imponía dar continuidad a la lucha contra el narcotráfico que había iniciado su antecesor Virgilio Barco Vargas, sortear de la mejor manera la continuidad de la figura de la extradición, buscar los mecanismos para acabar con el "narcoterrorismo" y la oleada de violencia que desataba el "cartel de Medellín", procurar el logro de la paz y mejorar la seguridad ciudadana, dados los altos índices delincuenciales y de inseguridad[152] representados principalmente en el homicidio, el secuestro, la extorsión, el hurto y las agresiones sexuales.

152 Ver cuadros 1, 2, y 3 del anexo 1, que muestran los indicadores delincuenciales en el período 1981 a 1994.

Para afrontar esta problemática, y los demás aspectos que formaban parte de la vida y el desarrollo nacional (desarrollo económico y social, salud, educación, pobreza, desempleo, infancia, entre otros), este gobierno elaboró el Plan de Desarrollo 1990-1994 denominado "La Revolución Pacífica", carta de navegación para el país. Sin embargo, el Plan dentro de sus componentes no contempló el aspecto de la seguridad, salvo la pequeña mención en el prólogo presentado por el presidente, donde manifiesta que "… se fortalecerá la justicia y la seguridad"; este hecho le resta importancia al tema de la seguridad y muestra incoherencia teniendo en cuenta la gravedad de la situación de violencia e inseguridad que estaba viviendo el país en ese momento.

En mayo de 1991, este gobierno presentó la política de seguridad denominada "Estrategia Nacional contra la Violencia", gestada en un ambiente de innovación inspirado por la próxima expedición de la nueva Constitución Política y por los debates en la Asamblea Nacional Constituyente. Esta ola de cambios también se observó en las actuaciones presidenciales, quien imprimió modificaciones y reformas en cuanto a la seguridad, iniciando por la conformación de una Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad (CPDS), creada mediante Decreto 1854 de 1990, a la cual le dio toda la responsabilidad de elaborar la política de seguridad, apartando esta actividad del estamento militar. La Consejería quedó con la responsabilidad de la definición de las políticas de defensa y del manejo de los conflictos internos y externos, además de la coordinación de los planes respectivos. En desarrollo de este encargo, la CPDS elaboró la "Estrategia Nacional contra la Violencia", con participación interinstitucional, principalmente de los Ministerios de Defensa, Gobierno y Justicia.

La creación de la Consejería indicaba que el gobierno asumía el papel político de la seguridad que había tenido tradicionalmente el Ministerio de Defensa[153]. Otra acción desarrollada por el gobierno fue la reorganización de los mecanismos de coordinación interinstitucional para el manejo de la seguridad y la defensa; así, el presidente centró su gestión en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad, el cual presidió personalmente y aumentó el número de asistentes e involucró al procurador y al fiscal general de la nación como invitados permanentes.

153 Pardo Rueda, Rafael, *Op. cit.*, p. 78.

Luego introdujo otro cambio histórico, al nombrar un civil como ministro de Defensa Civil y asignarle el cargo a Rafael Pardo Rueda (1991 a 1994)[154], quien estaba fungiendo como Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad. Con este acto, el gobierno nacional enviaba un mensaje de cambio en la concepción del modelo de seguridad nacional y se reconocía que los problemas de defensa y seguridad eran asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoyara en las instituciones armadas[155].

El nuevo ministro planteó una reforma militar orientada hacia un fortalecimiento operativo, planteamiento acertado debido a los resultados que se estaban dando desde finales de la década de los ochenta y lo que iba corrido de los noventa, en que se evidenciaba un fortalecimiento y un crecimiento de la guerrilla, principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

La reforma incluía redefinir los mecanismos de toma de decisiones en los temas de seguridad y defensa; mejorar la capacidad operativa militar; racionalizar el gasto público en defensa y seguridad; modernizar el Ministerio; mejorar los salarios de los miembros de la Fuerza Pública, y reformar la Policía Nacional; propósitos que implicaron unificar las actividades de inteligencia, mejorar la lucha antisubversiva mediante el establecimiento de unidades especiales como las denominadas "Brigadas Móviles", incorporar soldados profesionales y equipar con medios logísticos de tecnología actualizada[156] la acción de la fuerza pública.

La Estrategia Nacional contra la Violencia señaló tres propósitos generales: 1) garantizar el monopolio estatal del uso de la fuerza; 2) recuperar la capacidad de la justicia para sancionar los delitos, y 3) ampliar el cubrimiento institucional del Estado en el territorio nacional. Para ello se diseñaron cinco políticas que deberían dar resultados a mediano plazo, a saber: fortalecer la iniciativa de las autoridades regionales y locales en materia de seguridad; robustecer y modernizar la justicia; exponer los principios y los criterios para orientar la política de paz; plantear los

154 El último ministro de Guerra fue Jorge Leiva, también ministro de Obras en el gobierno del presidente Urdaneta, quien fue puesto preso el 13 de junio de 1953 cuando asumió el gobierno el teniente coronel Gustavo Rojas Pinilla.

155 *Ibídem*.

156 Presidencia de la República de Colombia (1992) *Estrategia nacional contra la violencia*, Bogotá.

planes y las acciones tendientes a fortalecer el Estado para afrontar los agentes de violencia, y formular las medidas específicas para la protección de los derechos humanos. La Estrategia también mencionaba la nueva orientación que se le daba al Plan Nacional de Rehabilitación como soporte de la coordinación integral de la acción estatal[157].

Para el desarrollo de la Estrategia, el gobierno expidió un primer documento mediante la Directiva Presidencial No. 5 del 28 de diciembre de 1991, denominado "Responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia", la cual propone cinco ejes fundamentales en los que establece responsabilidades y responsables concretos de la política:

- Enfoque regional de la Estrategia.
- Fortalecimiento de la justicia.
- Política para enfrentar los diversos agentes de violencia.
- Servicios al menor infractor y contraventor.
- Defensa y promoción de los derechos humanos.

El enfoque regional de la Estrategia busca la vinculación de los gobernadores y los alcaldes en los problemas de seguridad de la nación, incorporando los nuevos instrumentos plasmados en el artículo 296 de la Constitución, que refiere la supremacía de las órdenes del presidente sobre los gobernadores y la de estos sobre los alcaldes; el artículo 303 señala a los gobernadores como agentes directos del presidente para el mantenimiento del orden público, y el artículo 315 faculta a los alcaldes para preservar el orden público en el municipio de acuerdo con la ley y con las instrucciones del presidente y del respectivo gobernador.

Mediante esta directiva, a los gobernadores se les señalaban los instrumentos para el cumplimiento de sus responsabilidades contenidas en el artículo 296 de la Constitución Política, entre ellas el "Consejo de Seguridad" creado mediante Decreto 2615 de 1991, con cobertura departamental, presidido por el gobernador, quien dispone las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento del orden público y preservar la seguridad y la tranquilidad en el área de su jurisdicción. También autorizaba al consejo departamental para conformar "consejos municipales de seguridad" en aquellas ciudades con problemas de orden público

157 Leal Buitrago, Francisco (2002) *La seguridad nacional a la deriva, Op. cit.*, p. 81-82.

que lo ameritaran, en los cuales participarían las autoridades municipales y sería presidido por el alcalde.

Este decreto creó como instrumento adicional para fortalecer el manejo de la seguridad a escala regional el "Comité de Orden Público", integrado por las autoridades civiles, militares y policiales del ámbito departamental, el cual tenía facultades para coordinar el empleo de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad y desarrollar los planes de seguridad.

De este modo, si las autoridades asumían su función y empleaban estos instrumentos, simultáneamente se estaban comprometiendo todas las instituciones vinculadas con el tema de seguridad que formaban parte de los comités. Respecto a los planes y acciones que se propusieran en los comités, la directiva aclaraba que estos debían ser congruentes con el desarrollo de las políticas generales trazadas por el presidente en la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENCV) y que deberían responder a las características regionales y locales de los conflictos. De la misma forma, al poner en cabeza de la primera autoridad civil el manejo de estos instrumentos, se estaba redefiniendo y fortaleciendo el concepto del manejo civil de los asuntos de seguridad en el campo local, en el cual la Fuerza Pública debería estar plenamente coordinada y comunicada con la autoridad civil.

La Estrategia por medio de la directiva presidencial redefinía el papel del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Si bien se seguía aplicando en los municipios seleccionados y considerados con problemas de violencia y afectación del conflicto interno, lo promovía como un instrumento para la reconciliación nacional, y lo vinculaba en la discusión de problemas locales de seguridad con participación activa de la ciudadanía. Para el desarrollo de esta dinámica se emplearían los consejos municipales de rehabilitación con participación del respectivo gobernador, alcalde, procuradores departamentales, comandantes militares y de policía, jefe seccional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), inspectores de policía, corregidores municipales, personero municipal y el delegado del PNR[158].

158 Presidencia de la República de Colombia (1991) *Responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia*. Directiva Presidencial No. 5 del 28 de diciembre de 1991, p.5.

Obsérvese que con la implementación de los consejos de seguridad y del PNR, se vinculaba a las autoridades del orden civil, militar y policial; esto debería permitir con el tiempo una dinámica de integración, mejor coordinación, una "discusión" de las problemáticas de seguridad por medio de los canales de comunicación directos entre las instituciones, por tanto fortalecía el poder civil en cuanto a la responsabilidad y el manejo del orden público y la seguridad ciudadana. Esto, sin lugar a dudas, fue un desarrollo del artículo 2º de la nueva Constitución Política.

El *fortalecimiento de la justicia* buscaba, en una primera instancia, lograr mayor eficacia en la investigación criminal y mejorar los medios con los que contaba la justicia para sancionar pronta y eficazmente a quienes incurran en conductas delictivas. Como se indicó anteriormente, el gobierno expidió de manera pronta y con anterioridad a la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Violencia, la Política de Sometimiento a la Justicia, dado el problema de narcoterrorismo que se vivía desde finales del gobierno Barco. Por tanto, de este mecanismo no se menciona nada en la ENCV -lo que evidencia debilidades en los procesos de planeación-; sin embargo, fue una de las acciones desarrolladas en este campo para buscar el juzgamiento de los delincuentes, principalmente los vinculados a los carteles del narcotráfico.

De igual manera, en este campo del fortalecimiento de la justicia, la directiva asignaba responsabilidades al Ministerio de Defensa para que se diera continuidad a los procesos de formación en materia de Policía Judicial al personal de la Policía Nacional y a los demás organismos facultados para cumplir esta función, en coordinación con el DAS y la Dirección Nacional de Instrucción Criminal (DNIC); también disponía la adecuada dotación de las unidades investigativas, apoyar a la DNIC con labores de inteligencia, para contribuir a la captura y juzgamiento de los delincuentes, y proyectar el plan de expansión del sistema de archivo único de consulta en materia criminal y penal.

Al Ministerio de Justicia le asignó la responsabilidad de presentar un estudio para la actualización tecnológica en materia de comunicaciones para la justicia; un estudio para un plan de información y sistematización sectorial, y la revisión de los programas de seguridad para los funcionarios de la rama judicial; este último punto debido al riesgo incrementado por las amenazas y acciones de los carteles de las drogas. En cuanto a la descongestión de los despachos judiciales, el Ministerio de Justicia debía evaluar la actividad de los centros de conciliación

y brindar capacitación para conciliadores y árbitros; y en coordinación con los gobernadores y alcaldes, realizar foros y seminarios para dar capacitación a la comunidad sobre el sistema de conciliación.

Con relación a la reforma penitenciaria y carcelaria y resocialización de delincuentes, asignó al Ministerio de Justicia la responsabilidad de construir o acondicionar los pabellones de alta seguridad, tener actualizada la información sobre la situación procesal de la población carcelaria, ampliar la ejecución y cobertura del programa de rehabilitación integral del recluso, proyectar un programa para la construcción de guarderías que beneficiaran a los reclusos y desarrollar un proyecto de capacitación a guardas y directivos sobre el tema de los derechos humanos.

En este eje del fortalecimiento a la justicia, la Estrategia no contempló acciones que dieran respuesta a problemas como la impunidad y la congestión de procesos en los despachos judiciales. Asimismo, la Estrategia menciona la "reforma penitenciaria y carcelaria"; sin embargo, en el planteamiento de responsabilidades no formula aspectos de fondo enfocados a la reforma de este sistema y mucho menos a lograr eliminar el hacinamiento.

En el eje de la política para enfrentar los diversos agentes de violencia -se considera que hace relación al orden público y a la seguridad ciudadana-, dice concretamente la directiva: "… busca disminuir los altos índices de criminalidad, reducir la violencia social y desarrollar medidas de largo alcance que aseguren la tranquilidad pública"[159]. Al respecto, la Estrategia señaló cinco campos de acción específicos en los cuales precisaba responsabilidades institucionales:

- El fortalecimiento de la inteligencia.
- Medidas para combatir todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.
- Acción frente a la guerrilla.
- Control de la delincuencia.
- Acciones frente al secuestro y la extorsión.

159 *Ibídem*, p. 9.

En cuanto al fortalecimiento de la inteligencia, la Estrategia no presentaba acciones innovadoras o que pudieran llegar a tener un cambio en el manejo de este tema, principalmente en lo relativo al manejo transparente y dentro del marco del respeto de los derechos fundamentales, sino que continuó disperso en cada fuerza y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) sin mayores controles. Se destaca que asigna de manera concreta los campos de acción para la inteligencia, tratando de definir unos límites y responsabilidades, así: al Ejército le asignó la subversión; a la Policía Nacional, el narcotráfico, y al DAS, los delitos económicos y financieros contra el Estado, el enriquecimiento ilícito de los particulares y la financiación de los grupos guerrilleros. Curiosamente se le asignó mayor cantidad de responsabilidades a un cuerpo que tenía menor capacidad de cobertura y de número de funcionarios como el DAS, y al Ejército que se le asignó la subversión, luego lo comprometió prácticamente en todos los campos. Esto muestra que a pesar de los cambios que empezaba a imprimir el gobierno en el manejo de la seguridad, todavía había cierta prevención y cuidado para entrar a tomar acciones en campos considerados de supremacía de las fuerzas de seguridad del Estado.

Respecto a las medidas para combatir los eslabones de la cadena del narcotráfico, se resalta que trató de imprimirle una visión integral al problema, así: formuló acciones en cabeza de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Justicia y Defensa; además, de entidades como el Consejo Nacional de Estupefacientes, la Consejería Presidencial para Asuntos Internacionales y la Aeronáutica Civil.

En este aspecto del combate al narcotráfico, la Estrategia buscó identidad y unidad de criterios al exigir a todas las instituciones y entidades que tenían que ver de alguna manera con este problema, que al intervenir en las reuniones y compromisos de carácter internacional se expusiera de manera clara la posición de Colombia frente a este problema y la presentación de la política nacional en esta materia.

De igual forma, se plantearon las acciones con un enfoque nacional e internacional, esto entendiendo la transnacionalidad de los delitos y los conceptos que abogaban por la necesidad de mayor integración y coordinación internacional, esencialmente regional, para combatir de manera más eficiente y efectiva las modalidades que se presentaban como una nueva amenaza a la seguridad nacional tanto interna como externa; por tanto, la Estrategia impartía

instrucciones al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional y al DAS para fortalecer los mecanismos de cooperación en materia judicial y de policía con los otros países.

También estipulaba acciones contra el ingreso al país de insumos y precursores químicos empleados para la producción de la cocaína y otras drogas, acción que comprometió al Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Dirección de Aduanas y la Policía Antinarcóticos para impedir la importación ilícita y el desvío de estas sustancias. Dispuso mayores controles a las aeronaves en el espacio aéreo, y en el área marítima a las embarcaciones que transitaran por aguas jurisdiccionales colombianas y comprometía al Ministerio de Defensa para impulsar el desarrollo de obras de infraestructura de la red de radares en varias zonas del país.

En cuanto a las acciones contra la guerrilla, planteaba de entrada la voluntad del gobierno para generar las condiciones necesarias para que los grupos guerrilleros se acogieran a un proceso de paz, pero además dejaba en claro la capacidad para impedir que estos grupos tuvieran la iniciativa y para neutralizar la actividad guerrillera. En vista de ello, propone las acciones cívico-militares conjuntas con el PNR, para consolidar las áreas de pacificación y alcanzar la paz. No obstante, este período no se caracterizó por un ambiente de tranquilidad; por el contrario, estos grupos, por lo menos las FARC como grupo principal, estuvieron muy activos alejados de la posibilidad de acuerdos de paz.

En esta parte de la Estrategia se crean los planes de protección a la infraestructura económica del país (sectores petrolero, eléctrico, vial, comunicaciones), asigna esta responsabilidad al Ministerio de Defensa; nuevamente se definen funciones de responsabilidades a las Fuerzas Militares, comprometiéndolas para cuidar instalaciones de empresas petrolíferas, oleoductos, carreteras.

Respecto al control de la delincuencia, la Estrategia se propuso lograr un mayor acercamiento entre la Fuerza Pública y la ciudadanía, mediante una mejor atención a toda la comunidad, restricción del porte de armas y el fortalecimiento de los medios con que contaban las autoridades civiles, militares y policiales para combatir el delito. Plantea como prioridad la evaluación del programa Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía y el servicio militar de bachilleres en

la Policía Nacional, y vincula a los alcaldes en la planeación y desarrollo de la actividad policial. Estas acciones quedaron en cabeza de la Policía Nacional.

En adición, la Estrategia se refirió a los delitos de secuestro y extorsión que -como ya se detalla en el capítulo II- presentaban niveles muy altos de incidencia y afectación, se propuso continuar con las unidades especializadas Unase -en su concepción vinculaba unidades militares para combatir este tipo de delitos-; e implementaba los comités evaluadores antiextorsión y secuestro, además dispuso la creación en la Policía Nacional de una división especializada que se encargara de la lucha contra estos delitos.

Como se observa, no obstante los altos índices delincuenciales en la mayoría de los delitos que afectaban al ciudadano, la Estrategia se remitió únicamente a los delitos de extorsión y secuestro; sin valorar problemas como el acceso carnal violento, el cual pasó de 974 casos en 1990 a 1.273 en 1994, los hurtos pasaron de 78.500 a 89.800, el homicidio aumentó de 21.600 a 23.500 casos (véase cuadro 3 del anexo 1). De esta forma, al no concebir acciones para contrarrestar estos delitos, la Estrategia desconocía problemas importantes de inseguridad que afectaban a los ciudadanos.

Con relación a la situación del menor infractor y contraventor y la política de juventud, la Estrategia concebía un enfoque participativo para los jóvenes promoviendo espacios de diálogo como los consejos de juventud y la asignación de personería jurídica para organizaciones juveniles. Promovió, por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, la revisión de los programas de rehabilitación existentes para menores infractores, capacitación para jueces y defensores de menores, sumado a ello comprometió al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) con los talleres para rehabilitación.

Impartió instrucciones a gobernadores y alcaldes para el cumplimiento del Código del Menor en lo que respecta a la creación de las comisarías de familia y la creación de centros de conciliación. Disponía que el Ministerio de Defensa proyectara la reorganización de la especialidad de menores de la Policía Nacional para que su actividad estuviera en coordinación con el ICBF y los organismos estatales y privados dedicados a actividades de prevención y protección. La inclusión de estas medidas son muy importantes dentro de la Estrategia, ya que

los delitos relacionados con la familia, principalmente el maltrato, la violencia contra la mujer, las lesiones, y en general, la violencia intrafamiliar, son conflictos que derivan en contravenciones y delitos de mayor gravedad, que si no se tratan de forma preventiva contribuyen a incrementar las tasas de delincuencia, criminalidad y lógicamente de inseguridad.

Finalmente, la Directiva Presidencial No. 5 contenía disposiciones relacionadas con la defensa y promoción de los derechos humanos; en este sentido, disponía el apoyo que debían prestar las autoridades civiles, militares, policiales y judiciales de los ámbitos nacional, departamental y municipal a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo en la organización de oficinas permanentes de los derechos humanos para fortalecer las acciones preventivas. Se promovía la denuncia por violación de los derechos humanos y estipulaba el desarrollo de programas educativos en derechos humanos para la Fuerza Pública y la Policía Judicial y la inclusión de la temática al sistema escolar.

Se asignaba responsabilidad al Ministerio de Justicia para que proyectara la modificación de normas y procedimientos relacionados con la desaparición y la agilidad en los procesos para evitar la impunidad. Dispuso que la Policía Nacional conformara una unidad especializada para la investigación y seguimiento de desapariciones en las principales ciudades del país. Ponía en cabeza de los gobernadores y alcaldes, en coordinación con la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la atención humanitaria a las personas desplazadas y las acciones para asegurar su retorno; así, la Estrategia desarrollaba la orientación de la nueva Constitución en materia de derechos humanos.

a) Primera fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia

En esta fase se infiere un tratamiento igual para las guerrillas y el narcotráfico, luego de los dos mayores fracasos dentro del desarrollo político del gobierno Gaviria: el primero, relativo a los diálogos de paz con la guerrilla que no fructificó, quedando totalmente descartado después de los acercamientos de Caracas y Tlaxcala y como resultado de las acciones consideradas terroristas de estos grupos al continuar con su accionar de secuestros (secuestro del exministro Argelino Durán), tomas guerrilleras y asaltos a poblaciones, y no acceder a la exigencia del gobierno de un cese del fuego. El segundo, fue el fracaso de la Política de

Sometimiento a la Justicia que se materializó con la fuga de Pablo Escobar de la cárcel "La Catedral", quedando al descubierto una serie de "irregularidades" relacionadas con la realidad en que se aplicó esta política y se evidenció la debilidad del Estado. Ante estos dos grandes hechos, el gobierno tomó la opción por la vía militar para resolver los dos problemas. Frente al narcotráfico y el terrorismo del cartel de Medellín, implementó la militarización de varios campos institucionales como el penitenciario y el policial o de la seguridad ciudadana al asignarle al Ejército funciones de policía e involucrarlos directamente. Y contra las guerrillas dispuso el incremento de acciones militares, principalmente contra los centros de operación de los cabecillas del secretariado, buscando reducir el descrédito que sufría su Política de Sometimiento a la Justicia y el estamento militar por las críticas al no lograr una mejor respuesta a las acciones guerrilleras. Esta confrontación simultánea de estos dos frentes se denominó "guerra integral".

b) Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia

En octubre de 1993, el gobierno del presidente Gaviria presentó el documento denominado "Seguridad para la gente", segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia, en la cual, si bien se fundamentaba en los propósitos formulados para la primera parte, definía claramente que en esta nueva fase se enfatizaría en la seguridad ciudadana. En mayo de 1994, *ad portas* de culminar su mandato, el presidente César Gaviria expidió la Directiva Presidencial No. 3, mediante la cual asignó responsabilidades a las entidades del Estado para el desarrollo de la segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia, tal vez buscando que se le diera continuidad a su política en el gobierno siguiente.

Esta reformulación de la política incluyó aspectos importantes que buscaban corregir algunas falencias del documento expedido para la primera fase. Es así como en el documento de la segunda fase aparece el concepto oficial de seguridad ciudadana, definido como "… un ámbito de bienestar en el cual priman la resolución pacífica de los conflictos y una amplia interacción entre las autoridades y la comunidad"[160]. La política propuesta se fundamentaba en este postulado, conceptualmente restringido en la medida que se limita solo al ámbito del bienestar, lo que en la práctica podría implicar atender una sola dimensión

160 Presidencia de la República de Colombia (1993) *Seguridad para la gente*. Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia, Bogotá, p. 11.

o necesidades determinadas de la persona humana. El riesgo de esta postura es limitar la integralidad asociada a la multicausalidad que reconocen los conceptos actuales de la seguridad, o limitarse únicamente a determinados aspectos que a juicio del gobernante o de los equipos de planeación pudieran considerarse los principales o prioritarios.

Otro aspecto con relación a este concepto es el modelo reactivo, que aparece una vez han surgido los conflictos, eso sí, dándole un énfasis al enfoque pacifista al manejo de los mismos. Es significativo resaltar en este concepto la importancia que le da a la participación ciudadana y a la interacción que deben tener con las autoridades, factor fundamental para el fortalecimiento de la confianza y credibilidad en las instituciones y para el desarrollo de una cultura de participación para la seguridad.

El documento "Seguridad para la gente" proponía cuatro grandes propósitos del Estado para superar la situación de inseguridad que afectaba al país en ese momento:

El primer propósito: consistía en mantener los esfuerzos por fortalecer la justicia y la Fuerza Pública, la modernización y tecnificación de los organismos de inteligencia, con singular importancia la modernización de la Policía Nacional y del sistema carcelario. En este campo, la Estrategia se proponía trabajar en cuatro fines centrales:

- Ampliar el cubrimiento territorial para asegurar la presencia de jueces y policía en todas las cabeceras del país, y para mejorar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras del país.
- Mantener la Política de Sometimiento a la Justicia, fortalecer la investigación criminal y la coordinación entre Fiscalía y organismos de seguridad para combatir de manera más eficaz la impunidad.
- Diseñar y comenzar a desarrollar el sistema carcelario que requería el país.
- Consolidar e impulsar los mecanismos de conciliación de delitos menores y actualizar el régimen de contravenciones.

Respecto a este propósito es importante señalar que la implementación del nuevo Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que comenzó a desarrollarse en

el país en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y este gobierno, lo tenía como reto para combatir la impunidad y para administrar justicia de manera más eficiente, en teoría podría generar un impacto positivo sobre la seguridad. Por consiguiente, en la política este fue un aspecto que se propuso para hacer frente a los problemas de inseguridad que enfrentaba el país.

En cuanto a la modernización de la Policía Nacional a partir del nuevo Estatuto Orgánico (Ley 62 de 1993), se propuso renovar y especializar la Institución para que respondiera adecuadamente a los retos con las nuevas órbitas de seguridad ciudadana y convivencia (véase Const. Pol., 1991, arts. 1º y 2º) que señalaba la Constitución. En esta reforma se dió una especialización para la vigilancia policial urbana y otra para la vigilancia policial en el sector rural; lo que ubica, de cierta forma, a la Institución tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana como en el del orden público, mientras que este último es considerado como el relacionado con el enfrentamiento del conflicto interno. Esta especialización trataba también de adecuar las funciones y acciones operativas y procedimentales que desarrollaba la Institución en la lucha contra los grupos subversivos con estrategias y tácticas puramente militares.

De igual forma, dentro de este propósito en la segunda fase de la Estrategia se daba continuidad a acciones como el proceso de modernización de las Fuerzas Militares, principalmente la vinculación de soldados profesionales, el mejoramiento del equipamiento en especial el aéreo (helicoportado) y de comunicaciones, la modernización y tecnificación de la inteligencia, la unificación de los sistemas estadísticos de la criminalidad, la revisión al sistema de contravenciones y la conciliación. Este último aspecto es de importancia para la seguridad ciudadana y la convivencia dentro de una política integral, ya que los hechos "menores" que contemplan las contravenciones, afectan la vida comunitaria cotidianamente y de no ser tratados preventiva y oportunamente, generan hechos de violencia que pueden terminar en la comisión de crímenes y delitos, además de influir en la denominada percepción de inseguridad.

El segundo propósito: profundizar en el enfoque preventivo. En este propósito, la Estrategia reconocía la importancia de este enfoque, puesto que es complementario a las acciones correctivas y punitivas; además, plateaba que se debían empezar a desarrollar estrategias concretas con propósitos de prevención

con el fin de garantizar a largo plazo la seguridad ciudadana. En vista de ello, planteaba dos líneas de acción prioritarias:

- Medidas que permitieran disminuir las posibilidades de comisión de delitos o actos violentos, mediante la mayor presencia de la Fuerza Pública, principalmente de la Policía, una mejor interacción con la comunidad, la ampliación de las instancias de conciliación de conflictos y un efectivo control de armas.
- Atención a las poblaciones de alto riesgo, entre ellas la juventud.

El tercer propósito: dar continuidad a la práctica del planeamiento de la seguridad regional y local en asuntos de justicia, seguridad y defensa, que se inició en la primera fase, con el fin de que todos los departamentos y municipios contaran con los planes de seguridad y convivencia para priorizar las acciones y que se diera participación a la comunidad. De igual forma, se buscaba lograr mayor liderazgo de gobernadores y alcaldes en el manejo de la seguridad en sus jurisdicciones. Importante resaltar el propósito que se plantearon de mejorar la capacidad de planeamiento de la seguridad para proyectar políticas articulables con las políticas socioeconómicas, con una visión de conjunto de las distintas variables del desarrollo social que se integraban en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); este planteamiento se resalta en la medida que buscaba vincular el modelo de seguridad con el desarrollo humano. Sin embargo, cuando propone que forme parte del Plan Nacional de Desarrollo, lo restringe únicamente a un período de gobierno.

El cuarto propósito: convocar la solidaridad de la ciudadanía con las autoridades para alcanzar mejores niveles de seguridad, mediante el fortalecimiento de los consejos de seguridad, los comités de orden público y las comisiones de participación ciudadana en asuntos de policía (que nunca funcionaron), considerados como espacios en los cuales la comunidad expresa sus inquietudes y aporta a las soluciones de los problemas más sentidos. Todo ello, mediante el desarrollo de mecanismos que permitieran mayor cooperación, participación y organización de la comunidad en torno a los problemas de seguridad que los afectaban, así como planes concretos de prevención y educación cívica, e iniciativas para estrechar las relaciones con las autoridades.

La Estrategia también se refería a dos temas en especial: la política de paz y los derechos humanos. En cuanto al primero, lo relacionaba directamente con el problema de la guerrilla y manifestaba que el gobierno mantenía abierta la puerta para las negociaciones, pero que estos grupos debían dar muestras sinceras de paz y de reincorporación a la vida civil. Y en cuanto al segundo, manifestaba que los derechos humanos son una prioridad del gobierno y que se continuaría en la labor de difusión y formación; además, que se incrementarían los mecanismos de control interno y externo de las instituciones públicas para prevenir, investigar y sancionar las eventuales violaciones.

Se definía que el factor principal de la inseguridad del área rural eran los grupos armados ilegales, en mayor proporción representados por la guerrilla y en menor por los que llamó grupos de justicia privada que correspondían a los paramilitares, debido principalmente a la débil presencia y acción institucional y a los propósitos de los grupos armados, no tanto por enfrentamientos ideológicos, sino por su interés de lograr el dominio territorial para usufructuar mediante la acción delincuencial las potencialidades económicas de las regiones que las hacían muy rentables para su financiación.

Para dar soporte a la priorización de la Estrategia en la seguridad ciudadana, se planteaba que el mayor problema de inseguridad se concentraba en las ciudades debido a los procesos de urbanización, vinculados al incremento de la migración de la población hacia las ciudades. A raíz de la búsqueda de mejores condiciones económicas y por los fenómenos de criminalidad de los grupos armados ilegales que actuaban en las aéreas rurales, generaba el abandono del campo para trasladarse a las ciudades, originando una serie de impactos sociales, económicos y culturales, que incidían sobre el incremento de la criminalidad. Además, algunos de estos factores fueron aprovechados por los grupos de guerrilla y grupos armados al servicio del narcotráfico para resurgir en las ciudades, entre ellos las denominadas "milicias" orientadas por la guerrilla para realizar acciones subversivas, obedeciendo planes y estrategias de estos grupos.

En vista de ello, la Estrategia presentaba un diagnóstico de los principales delitos y las ciudades que eran más afectadas, creando una base conceptual para las medidas que contenía la nueva fase de la Estrategia; se reconocía principalmente los altos índices de homicidios (el 80% de estos delitos forman parte de los hechos

de violencia entre ciudadanos no relacionados directamente con organizaciones criminales y la causa principal de muerte corresponde al empleo de armas de fuego), lesiones personales, el hurto, el secuestro y la extorsión, los cuales se concentraban en las zonas urbanas, principalmente en las grandes ciudades que presentaban buen desarrollo económico (véase cuadro 3 del anexo 1).

En el mismo planteamiento se reconoce que las condiciones en que se daban los diversos factores de violencia, criminalidad y delincuencia eran muy estrechos y que en ocasiones se realizaban a tal punto que dificultaban diferenciar los campos de acción de estos actores y en otras ocasionaban una simbiosis entre ellos, que incluso compartían fases o momentos dentro de algunos tipos delictivos; algunos por conveniencia para evitar el rechazo social y mayor animadversión, como los acuerdos de la guerrilla con grupos de delincuencia común y en otros por facilidades de acción de acuerdo con el terreno y la ubicación geográfica. A partir de estas modalidades, se vinculó a la guerrilla con varios delitos que se consideraban de inseguridad ciudadana como el narcotráfico, principalmente en la promoción de cultivos ilícitos de coca y el control de lugares de procesamiento; el secuestro manejado a través de alianzas con grupos de delincuencia común, bajo acuerdos económicos en que la delincuencia común se encargaría de ejecutar la retención en las áreas urbanas y posteriormente los entregaría a los grupos guerrilleros, para que estos realizaran la negociación extorsiva y luego les dieran el pago por su participación.

Esta argumentación del gobierno viabilizó la participación de las Fuerzas Militares en actividades operativas y de control del ámbito de la seguridad ciudadana debido a la participación de los grupos guerrilleros en delitos como el secuestro, la extorsión, el homicidio, el hurto de ganado, entre otros; por tanto, el Ejército, dada su actividad dentro del ámbito del orden público, también participaba en lo relacionado a la seguridad ciudadana. Este enfoque va en contra de los nuevos conceptos que, precisamente, para esa época se promovían para restringir actividades de las Fuerzas Militares en el campo de la seguridad ciudadana, por los antecedentes negativos que se habían dado durante la Guerra Fría y la Doctrina de Seguridad Nacional.

Para aproximarse a la lucha contra los problemas de criminalidad y delincuencia, la Estrategia se centraba principalmente en los delitos de homicidio, secuestro

y extorsión. En cuanto al homicidio, creaba brigadas de investigación bajo la coordinación de la Fiscalía; desarrollaba acciones para el control de armas ilegales y del uso de armas por los ciudadanos. Para alcanzar este propósito, vinculaba a los municipios para que se adoptaran medidas de control a los establecimientos públicos que expendían licor; asimismo, pretendía vincular a los medios de comunicación para que desarrollaran campañas educativas que promovieran la convivencia, la tolerancia y el respeto por la vida. Un aspecto importante fue la visión del problema desde una perspectiva transnacional; por tanto, se proponía fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para combatir el tráfico de armas, municiones y explosivos[161].

En cuanto a la lucha contra el secuestro y la extorsión, el gobierno del presidente Gaviria expidió el Estatuto Antisecuestro, como expresión de la preocupación que generaban los elevados índices de este delito, el cual se había constituido como el principal instrumento de financiación de los grupos guerrilleros y de la delincuencia común y organizada, que en muchos casos actuaba en contubernio con la subversión, y que en el período 1990-1993 registró un total de 5.333 casos, según cifras de la Policía Nacional (véanse cuadros 3, 14 y 17 del anexo 1)[162].

En materia de delitos, "Seguridad para la gente" mencionaba los delitos de hurto de automotores y al transporte de mercancías denominado "piratería terrestre", frente a los cuales se propuso involucrar a las compañías aseguradoras, para fortalecer la seguridad en las carreteras y mejorar los mecanismos de cooperación internacional, especialmente en las fronteras.

Para la implementación de la segunda fase de la Estrategia, el tema del narcotráfico tuvo continuidad mediante el "Plan Nacional para la Superación del Problema de la Droga", que concebía la lucha contra toda la cadena productiva de este ilícito desde la producción, la exportación hasta el consumo interno. Igualmente, contemplaba acciones integrales que involucraban la prevención, la reinserción, el control y la represión, el fortalecimiento de la justicia y la cooperación internacional. El control y la represión se fundamentaban en la

161 Solo hasta febrero de 2003, Colombia ratificó su adhesión a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, adoptada en Washington, D. C., el 14 de noviembre de 1997.

162 Policía Nacional de Colombia – dijin (2008) *Revista Criminalidad 50 años,* 2008, tabla 46.

continuidad del denominado "Bloque de Búsqueda", integrado por la Policía Nacional en Medellín, con proyección a crearlos en otras unidades de policía. Otras acciones fueron revisar la legislación para incrementar los controles aéreos y marítimos; perfeccionar los programas de desarrollo alternativo en regiones en las que se siembran cultivos ilícitos y fortalecer la política de cooperación internacional en materia judicial y de policía.

La Estrategia Nacional contra la Violencia fue una primera aproximación al planteamiento de una política de seguridad integral, al menos en la letra del documento, que mostró una visión de cambio en el modelo de seguridad que se venía aplicando en el país hasta la década de los ochenta y que a raíz de la promulgación de la nueva Constitución Política y los cambios con la terminación de la Guerra Fría, buscaba modificar la forma de elaborar la política y la concepción de ella. El lineamiento continúa mostrando un énfasis en las medidas de corte jurídico, militar, policivo y coercitivo mediante el uso de la fuerza; que como bien se ha visto en la ENCV, se fundamentó en medidas punitivas frente al incremento de los flagelos delincuenciales, al escalamiento de la violencia producto del conflicto interno y en medidas como la propuesta de modernizar la Policía Nacional, que justificaba el aumento de pie de fuerza de esta institución, y la profesionalización de las Fuerzas Militares, que se materializaba en el incremento de los soldados profesionales para crear nuevas brigadas[163].

La ENCV desarrolló los lineamientos dados por la Constitución, que redefinió las competencias en el mantenimiento de la seguridad asignando la primera responsabilidad a las autoridades locales (alcaldes) como jefes de policía; de allí que la ENCV tanto en la primera como en la segunda fase tuviera este propósito como eje fundamental para desarrollar la planeación de la seguridad, adicionando en este aspecto la participación de la ciudadanía.

Aunque en su contenido el planteamiento integral de la política involucra el sector justicia, los derechos humanos, la juventud, la reforma de la Policía, cuando se analiza un poco más de fondo se encuentra que las propuestas no tienen la magnitud y la profundidad que requerían los problemas que afrontaba el país en su momento, como se observó, por ejemplo, en los temas de modernización de la justicia y del sistema penitenciario.

163 Leal Buitrago, Francisco (2002) *La seguridad nacional a la deriva*, *Op.* cit., p. 99.

Si bien la presentación de la segunda fase de la ENCV generó expectativas porque suponía cambios importantes frente a la primera fase, lo que hace es incluir el propósito de la paz que se había quedado por fuera de la Directiva Presidencial No. 5, porque en términos generales, los otros componentes de la primera fase se incluyeron en la segunda dando continuidad a lo planteado inicialmente.

En cuanto al enfoque de prevención mencionado en la Estrategia, en el capítulo 3 del documento de la segunda fase manifiesta como una de las iniciativas de la política integral, "una mayor capacidad del Estado para prevenir y sancionar el delito"; pero en sí, una línea específica de prevención la plantea la Estrategia únicamente hacia la juventud, la cual propone mayores oportunidades de reconocimiento en la organización y participación de este grupo o segmento. Pero no hay un enfoque más amplio de la prevención del delito y, por ende, de la inseguridad generada por una multiplicidad de causas y aspectos que están relacionados con la persona y su desarrollo integral. Tanto así que en el capítulo 4 del documento, menciona los logros alcanzados por la Estrategia hasta ese momento (lanzamiento de la segunda fase, octubre de 1993) y no menciona en los logros ningún aspecto que tenga que ver con la prevención -aparte de las acciones desarrolladas frente a los derechos humanos, las acciones al control y porte de armas y la ampliación de las instancias de conciliación de delitos menores-, sino que, por el contrario, se enfatiza en la parte reactiva, sancionatoria y restrictiva que se expresa en el fortalecimiento de la justicia, una Fuerza Pública mejor dotada, una inteligencia más eficaz, la recuperación de la iniciativa -operativa- frente a los violentos, entre otros.

Los resultados expresados en cifras y datos oficialmente publicados permiten, desde una perspectiva objetiva y concreta, visualizar que frente a los propósitos planteados en la ENCV de mejorar la seguridad y reducir los índices delincuenciales mediante una política integral, no se lograron por lo menos en los aspectos más importantes y de mayor impacto para la vida y la seguridad de las personas, como el terrorismo que en 1990 registró una tasa de 1,69 por cada cien mil habitantes, pasó a 3,96 en 1994; el homicidio presentó en 1990 una tasa de 71,1 y en 1994 de 71,7, se mantuvo sin reducción y -como ya se indicó- con un índice demasiado elevado en comparación con los demás países del mundo; el secuestro se mantuvo en el mismo número de casos presentando en 1990, 1.282 y en 1994, 1.293, pero muestra una reducción de la tasa de 4,16 a 3,78 por el incremento en el número de

población, sin embargo continúa siendo una cifra escandalosa a escala mundial; el hurto pasó de una tasa de 237,9 en 1990 a 250,6 por cada cien mil habitantes en 1994 (véase cuadro 3 del anexo 1).

c) Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

Este gobierno empleó, dentro del marco de la nueva Constitución, la figura del "Estado de Conmoción Interior", declarado en el segundo semestre de 1992 por espacio de 90 días con posibilidad de ser prorrogable, como en efecto lo fue. En este marco implementó una "política de orden público", con la que adoptó medidas excepcionales mediante la expedición de un gran número de decretos (un total de 36 decretos de excepción en el Estado de Conmoción), entre ellos el decreto 2047 de 1990, por el cual se emitía la "Política de Sometimiento a la Justicia", dirigida a establecer un marco jurídico para posibilitar la entrega de los narcotraficantes y a buscar una salida al narcoterrorismo. También se emitieron los Decretos 2147 y 3030, ambos de 1990, que ajustaron aspectos del procedimiento adoptado en el Decreto 2047. Para este mismo tema, se emitió el Decreto 303 de 1991.

Posteriormente, el gobierno elaboró un proyecto de ley que compilaba la mayoría de estos decretos, el cual fue presentado al Congreso y lo denominó la "Ley de Orden Público", con la cual se buscaba volver permanentes varias de las medidas que se habían tomado en el Estado de Conmoción Interior, entre ellas las relativas al sometimiento a la justicia. El proyecto no fue aprobado por el Congreso en ese primer momento; en su defecto aprobó la Ley 81 de 1993, por la cual se reformaba el Código de Procedimiento Penal, que además de modificar varios aspectos del Código, también legitimó la Política de Sometimiento a la Justicia y la pasó a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

En materia de orden público se emitió la Ley 4ª de 1991, en la cual se establecía legalmente la obligación de los alcaldes de rendir informes periódicos del orden público de su jurisdicción a los gobernadores y estos al presidente de la República. Esta medida buscaba fortalecer la política de seguridad del gobierno que se había centrado en la participación y responsabilidad de las autoridades locales y en el manejo y conservación del orden público interno como un mecanismo de información oportuna y permanente de ámbito nacional.

En 1992 se expide la Ley 11, por la cual se aprueba el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, referido específicamente a la protección de las víctimas del conflicto armado; este es un paso importante para el país por el reconocimiento del conflicto interno que se vivía y constituye un mecanismo de presión que buscaba responsabilizar a los grupos subversivos de los hechos que perpetraban, los cuales involucraban y afectaban a la población civil.

Frente al avance del secuestro y la extorsión su gravedad, y la participación de los grupos guerrilleros y su vinculación con las organizaciones del narcotráfico, se emitió el Estatuto Nacional contra el Secuestro con la Ley 40 de 1993, con la que se endurecieron las circunstancias de agravación punitiva; se incrementaron las penas y se incluyó como delito conexo el enriquecimiento ilícito derivado del secuestro, entre otras medidas dirigidas a controlar y reducir este flagelo. Si bien algunos artículos fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, fue un instrumento que mostró la voluntad del gobierno para enfrentar este delito. Esta norma buscaba la participación de la comunidad, pero especialmente de los gremios que eran los más afectados por el delito de extorsión; en cuanto al mayor suministro de información para la prevención y para la investigación, se disponía el desarrollo de programas de educación por medio de los grupos gaula para concientizar y dar a conocer a los potenciales secuestrables medidas de autoprotección y de actuación frente a este flagelo.

Ante el fracaso del proyecto presentado al Congreso para lograr la aprobación de decretos emitidos en el Estado de Conmoción, el gobierno insistió hasta diciembre de 1993, que el Congreso aprobara la Ley 104 denominada "Ley de Orden Público", que estipulaba instrumentos para la búsqueda de la convivencia y para la eficacia de la justicia. Esta ley conocida como de "pulso firme y mano tendida"; buscaba facilitar una salida pacífica al conflicto armado, mediante disposiciones que posibilitaran el diálogo entre el gobierno y los grupos guerrilleros; disponía los mecanismos para la reinserción de guerrilleros y de milicias por medio de la entrega y el indulto; autorizaba al gobierno crear curules para los grupos guerrilleros desmovilizados por una sola vez; creaba la protección a testigos; posibilitaba que las Fuerzas Militares bajo la conducción de la Fiscalía pudiera apoyar la misión de los jueces; disponía mecanismos para la atención de las víctimas del terrorismo y autorizaba la creación de fondos de seguridad para lo cual establecía

una contribución a quienes suscribieran contratos de obra pública con el Estado para la construcción y mejoramiento de vías. Esta medida daba la posibilidad de realizar inversiones en programas de seguridad local a algunos municipios que por su baja capacidad económica no la tenían.

Por medio de esta ley también se emitieron los primeros controles al uso indebido de los recursos públicos de las entidades territoriales. Con el fin de evitar que fueran dirigidos a financiar actividades de los grupos subversivos, se conoció el acceso que estaban teniendo estos grupos a los dineros de las municipalidades, en algunos casos bajo amenaza e intimidación; en otros, con la complacencia y colaboración de algunos mandatarios. Estas medidas también estaban dirigidas a los contratistas de obras públicas que cedieran a las pretensiones de estos grupos. En términos generales, la ley brindaba una serie de posibilidades a los grupos armados para reinsertarse a la vida civil, pero también emitía disposiciones dirigidas a debilitar su fortalecimiento y financiación.

Otras normas dirigidas a aproximarse a los problemas de orden público y seguridad ciudadana, fueron la Ley 61 de 1993 que facultaba al Presidente de la República para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, mecanismo que permitió expedir el DecretoLey 2535 de 1993 conocido como Estatuto para el Control de Armas, Municiones y Explosivos que constituía la herramienta reglamentaria para el control de las armas de fuego, que fue uno de los programas con énfasis especial en el desarrollo de la política de seguridad. La Ley 62 del mismo año, por la cual se dictaron normas sobre la Policía Nacional y se creaba la Superintendencia de Vigilancia Privada. Esta norma marcaba el punto de partida del proceso de modernización y reestructuración de la institución policial, afianzaba su naturaleza civil, su subordinación a la autoridad civil e introducía modificaciones a su régimen piramidal en lo referente a la creación de un nuevo nivel jerárquico denominado "nivel ejecutivo", proyectado a sustituir el nivel de los suboficiales, y la creación de nuevos grados, más acordes con las organizaciones policiales civiles.

2. Período 1994-1998

Este período estuvo bajo la tutela del presidente Ernesto Samper Pizano, del que se considera un período de debilitamiento institucional, como resultado de los

problemas suscitados durante su mandato; puesto que al poco tiempo de iniciar su gobierno estalló el denominado escándalo de los "narco-casetes", que involucró directamente a su campaña con presuntos recursos de grupos de narcotraficantes, lo que le restó credibilidad a los proyectos y propuestas del mandatario, situación que se dio durante todo este período.

No obstante, su gobierno presentó el Plan de Desarrollo denominado "El Salto Social", que hacía énfasis en el desarrollo económico y social, proponía la integración de los procesos de desarrollo social y económico para diseñar una política social que se ajustara a la nueva dinámica económica del país, iniciada desde finales de los años ochenta, relacionada con la apertura económica. Dentro de este marco se emitió el documento "El tiempo de la gente", que exponía, en términos generales, los grandes aspectos de la política del gobierno en los temas económico, social, de educación, salud, justicia y seguridad, entre otros. Cabe señalar que en este documento la mención del tema de seguridad es bastante reducido, se relaciona como parte de un "Plan de Justicia y Seguridad Ciudadana", en el cual la política del Estado se basaría en el desarrollo de la ciudadanía por medio del fortalecimiento de la rama judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadana; de igual forma, proponía que el Plan buscara garantizar la efectividad del sistema de derechos y libertades y ofrecer las condiciones para obtener al menor costo posible una pronta y cumplida justicia[164].

Más adelante, el documento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) mencionaba el "Plan de Seguridad Ciudadana"; sin embargo, se puede decir que el plan que sobresalió por su organización y resultados durante su gobierno fue el atinente al narcotráfico, ya que este tema se convirtió en factor preponderante tanto de la política interna como externa.

A pesar de los graves problemas de legitimidad que enfrentó ese gobierno, se rescata que desde su programa de gobierno y luego en su plan de desarrollo planteó una visión con énfasis social para la solución de los problemas del país, la cual ubicaba el desarrollo socioeconómico como elemento necesario para combatir la pobreza y la desigualdad. Esta visión, sin lugar a dudas, iba en el camino correcto

164 Presidencia de la República de Colombia (1994) *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, El Salto Social*, cap. 5, "El tiempo de la gente", p. 54.

según los planteamientos del nuevo modelo de seguridad surgido después de la Guerra Fría; sin embargo, todos estos propósitos se vieron truncados y opacados en el campo real, por el escándalo surgido por las investigaciones y descréditos en los que se vio involucrado su gobierno.

En agosto de 1995, el gobierno presentó unas medidas tendientes a mejorar la seguridad ciudadana, las cuales plasmó en el Decreto 1410, a su vez lanzó el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (PPCSC). De este programa formaban parte el Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, fundamentales para la continuidad del proceso de desmilitarización de la Policía[165] iniciado en el gobierno anterior, los cuales se creaban como un mecanismo que contribuyera a mejorar y fortalecer la imagen de la Institución que se veía seriamente afectada por escándalos de corrupción. El primero de estos dos instrumentos buscaba implementar un alto nivel de dirección, coordinación y decisión en temas de policía, y el otro pretendía mayor apertura y participación representativa de la comunidad y de los diferentes sectores sociales a escala nacional en asuntos atinentes a la seguridad y al servicio como tal a cargo de la Institución.

El PPCSC se estructuraba en cuatro estrategias para atender la seguridad ciudadana, las cuales desarrollaba mediante programas y acciones. La primera estrategia era el fortalecimiento y modernización de la función policial, en la cual involucraba las autoridades civiles, la modernización de la Policía, la participación ciudadana, la vigilancia privada, proponía la organización de un sistema de inteligencia y proyectaba una nueva cultura policial.

La segunda estrategia denominada "gestión descentralizada de la seguridad", se fundamentaba en la elaboración de los planes de seguridad, la seguridad rural, los derechos humanos, la juventud, el sistema carcelario y la justicia alternativa.

La tercera estrategia definida como la actualización y adecuación normativa, proponía la expedición de un Estatuto para la Convivencia Ciudadana y el Ejercicio de las Libertades Públicas, la actualización y adecuación del Código Penal, la expedición del Código de la Familia y el Menor, y el Estatuto Anticorrupción.

165 Leal Buitrago, Francisco (2002). *La seguridad nacional a la deriva, Op. cit.*, p. 135.

Y una cuarta estrategia denominada "desarrollo social para la seguridad ciudadana", de la cual no se conoció una elaboración explícita, sino que al parecer se basó en el enfoque dado por el gobierno al Plan de Desarrollo, Económico y Social.

Este gobierno también trató de impulsar la organización de un sistema integral para la convivencia y la seguridad ciudadana, el cual tuvo algunas reuniones con participación de delegados de algunos ministerios y de algunas autoridades regionales y locales, sin embargo no alcanzó un desarrollo formal.

Por otro lado, y congruente con los pronunciamientos del presidente en su discurso de posesión, abrió la posibilidad de acercamientos de paz con los grupos guerrilleros, creó la figura del Alto Comisionado para la Paz, como un organismo central encargado de la formulación, implementación y evaluación de la política de paz del ejecutivo, en cabeza de la figura del presidente de la República. Cabe señalar que esto significó el reemplazo de la Consejería Presidencial para la Paz creada por el gobierno anterior, cambiándola por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Estos lineamientos buscaban mejorar las condiciones de violencia y de alteración del orden público que imperaban para el momento, causadas principalmente por la guerrilla de las FARC.

La grave situación de orden público, que afectaba un gran número de regiones del país por las acciones permanentes de los grupos armados ilegales, lleva al gobierno a buscar otros mecanismos para aproximarse a solucionar los problemas de seguridad, planteando por intermedio del Ministro de Defensa, Fernando Botero, la propuesta para crear las cooperativas de seguridad Convivir, como una red de información integrada por personas civiles en coordinación permanente con las Fuerzas Militares, para beneficio de los habitantes de una región determinada. Esta propuesta recibió innumerables críticas de diferentes sectores sociales y denuncias de organizaciones no gubernamentales sobre presuntos vínculos entre grupos paramilitares y las cooperativas Convivir, lo que conllevó a un pronunciamiento de la Corte Constitucional, que aunque declaró "constitucional" la existencia de estas asociaciones, dispuso un plazo perentorio para que estos grupos entregaran todas las armas que fueran de uso privativo de la Fuerza Pública, lo que conllevó a su paulatino desmantelamiento y desaparición.

No obstante este *impasse*, durante el gobierno Samper hubo avances significativos en cuanto a los derechos humanos y al DIH. A finales de 1994, el gobierno invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a abrir una oficina en el país, lo cual se materializó dos años después cuando en 1996 se creó la oficina y se acordó que esta acompañaría al gobierno y le reportaría todo lo relacionado con la protección de los derechos humanos, adelantando, además, programas de capacitación sobre el tema a las entidades del gobierno, a las organizaciones no gubernamentales relacionadas con la materia y a la ciudadanía en general. El fortalecimiento de esta política también cobijó al sector Defensa, se creó la Oficina de Derechos Humanos en el Ministerio de Defensa, y se inició un lento proceso de reeducación de la Fuerza Pública en este campo[166]. En este sentido, la Fuerza Pública incluyó el tema de los derechos humanos en los programas educativos y de entrenamiento de las Fuerzas y se impartieron órdenes para que todo uniformado recibiera instrucción en la materia.

La oficina de la ONU asesoró al gobierno en materia de definiciones y normas internacionales de derechos humanos y sobre la confección de proyectos de ley para ajustar la normativa nacional a las normas internacionales. Tuvo un papel importante, pues desde ella se monitoreaban las acusaciones de abusos a los derechos humanos y violaciones al DIH, y las conclusiones respectivas se comunicaban al gobierno colombiano de la manera más expedita posible y se emitían recomendaciones a las autoridades gubernamentales sobre las medidas correctivas que podrían implementarse. La ONU también preparó un informe anual de gran utilidad sobre el estado de los derechos humanos en Colombia.

Esta nueva cultura de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) fue otra forma de aproximarse al problema de seguridad y de orden público en el país, ya que buscaba prevenir posibles violaciones y generar implícitamente una responsabilidad adjudicable a los grupos guerrilleros, en especial en el relacionado con el DIH, debido a los cruentos ataques que estaban efectuando en este período, resultando afectada gran cantidad de ciudadanos. Al respecto, en 1996, Colombia firmó el Protocolo II de la Convención de Ginebra, así como un acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que

166 *Ibídem*, p. 118.

enmarcaba los lineamientos bajo los cuales el CICR continuaría su trabajo en Colombia para promover el cumplimiento del DIH.

Otra herramienta empleada, para enfrentar los problemas de seguridad y de orden público por este gobierno, fue la implementación por primera vez de la figura del despeje de territorio para la liberación de 70 militares secuestrados en los ataques de Las Delicias y Juradó por las FARC. En este caso, el gobierno del presidente Samper se vio forzado por las circunstancias del poderío militar guerrillero, la presión de la población civil y la necesidad de materializar un gesto que brindara confianza y optimismo a la sociedad colombiana frente a un problema que escalaba, evidenciando una falta de capacidad política y militar para contenerlo y neutralizarlo. Ante estas circunstancias, el gobierno nacional concedió el despeje de una zona de 14.000 kilómetros cuadrados en el municipio de Cartagena del Chairá, Caquetá, cediendo a las exigencias de las FARC y pese a la oposición de las Fuerzas Militares[167]. Allí se entregaron todos los soldados secuestrados el 15 de junio de 1997, hecho que fue capitalizado por la guerrilla para presentarse al mundo como un ejército organizado con capacidad militar.

En suma, la administración Samper con su Política Presidencial para la Seguridad y la Convivencia propendió por el fortalecimiento del sistema judicial, el fortalecimiento de la defensa y promoción de los derechos humanos, y como aspecto especial la vinculación por lo menos ideológica del desarrollo social a la participación y la seguridad ciudadanas, en coherencia con los nuevos modelos de seguridad promovidos en el contexto internacional y regional.

a) Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

Si bien es cierto que no se puede comparar la producción de una política de seguridad con la del gobierno anterior, ya que esta fue muy limitada, sí es pertinente reseñar las medidas normativas tomadas en este período, pues los problemas de afectación a la seguridad ciudadana y al orden público fueron constantes y requirieron de la adopción de medidas de tipo legal para buscar el control y el mantenimiento del orden público y el mejoramiento de la seguridad ciudadana;

167 *Ibídem*, p. 120.

pero como ha sido característico, estas medidas fueron de corte reactivo mediante el uso de la fuerza y de medios coercitivos.

Ante el incremento de los delitos comunes relacionados directamente con la seguridad ciudadana, y la creciente ola de inseguridad, el gobierno promovió unas medidas dirigidas a sancionar con mayor severidad las contravenciones, que estaban generando mayor preocupación y afectación a los ciudadanos. Es así como en agosto de 1995 y haciendo uso de las atribuciones que le confería el Estado de Conmoción Interior, expidió el Decreto 1410 de 1995, por el cual se asignó a las autoridades judiciales competencia para investigar hechos considerados como contravenciones y, además, tipificó algunas conductas contravencionales como delitos; igualmente dispuso que las contravenciones especiales (incluye las previstas en la Ley 23 de 1991), fueran investigadas en única instancia por los jueces promiscuos y penales municipales de las cabeceras municipales. Como aspecto especial, este decreto disponía la pena de arresto como sanción para algunas conductas contravencionales. En términos generales, las medidas iban especialmente contra el porte de armas, contra el delito de hurto y el acceso carnal violento, para el cual dispuso aumento de las penas.

Luego, en diciembre del mismo año, expidió la Ley 228, la cual establecía el régimen aplicable a las contravenciones especiales. En su contenido retoma en gran parte el Decreto 1410, pero le da mayor jerarquía al tratarse de una ley. Otro aspecto importante, es que vinculaba a la Fiscalía para avocar investigaciones en horas en que no funcionaran los despachos de los jueces. Cabe mencionar que buena parte de esta ley fue declarada inexequible por la Corte Constitucional entre 1996 y 1997.

En este mismo año, en diciembre se emitió el Decreto 2233 que creaba el Sistema Nacional de Inteligencia que buscaba unificar las políticas de inteligencia y establecer la coordinación de las acciones a escala nacional, que permitieran con eficacia y eficiencia adoptar medidas para defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la prevención de los hechos de violencia y corrupción, entre otras. Esta ley creó también el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia que integraba a los Ministerios del Interior, Defensa y Justicia, además de los comandantes de Fuerza, de la Policía y al director del DAS. Este consejo tenía uno similar en el ámbito departamental denominado Consejo Técnico Seccional de

Inteligencia. Este mecanismo buscaba mejorar la efectividad de la Fuerza Pública, principalmente en la lucha contra los grupos guerrilleros que en este período le venían asestando fuertes golpes en el campo militar. Una de las falencias a las que se atribuía el éxito de los irregulares era la debilidad de la inteligencia de la Fuerza Pública.

Teniendo en cuenta que el delito del secuestro continuaba siendo uno de los mayores problemas de seguridad, se emitió la Ley 282 de 1996, por la cual se creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro (CONASE) y se crearon los Grupos de Acción Unificada (GAULA), como unidades destinadas exclusivamente a perseguir e investigar los delitos de secuestro y extorsión; igualmente crea el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, que se llamaba Programa Presidencial para la Lucha contra el Secuestro.

En cuanto a la organización de los GAULA se componían de una unidad operativa integrada por las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), una unidad de inteligencia y una unidad de investigación judicial. Para agilizar las investigaciones penales se dispuso la asignación de fiscales exclusivamente para que trabajaran con estos grupos y dedicados solo a estos delitos. Estas medidas estaban acompañadas por la creación del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (Fondelibertad), dirigido a apoyar el funcionamiento de los GAULA y el pago de recompensas. Esta ley se consideró un desarrollo del Estatuto Antisecuestro expedido en el gobierno del presidente Gaviria y fue muy importante porque aunque contenía disposiciones únicamente de represión e investigación, fue muy específica con medidas que buscaban combatir a los grupos generadores del secuestro, que como se veía era uno de los delitos de mayor incidencia en este período.

Uno de los instrumentos más importantes promulgados en este período fue la Ley 418 de 1997, denominada "Ley de Orden Público". En efecto, esta ley proveía medidas para el acercamiento, diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley para lograr su desmovilización; por tanto, se constituía en marco legal para que los gobiernos pudieran adelantar este tipo de procesos; además, se entiende como una necesidad de viabilizar una salida política y pacífica al conflicto interno que se venía prologando en el tiempo indefinidamente. También como aspecto innovador contempló la atención a las víctimas de los hechos violentos que se derivaran del conflicto armado; además,

creó los fondos de seguridad para apoyar la financiación de la seguridad del orden local.

Como herramienta para fortalecer la lucha contra el narcotráfico, y en medio de la situación de desconfianza por las acciones del gobierno contra estos grupos delincuenciales, dado el escándalo que se afrontaba por los señalamientos de apoyos económicos de los narcotraficantes a la campaña presidencial, se expidió la Ley 365 de 1997 dirigida concretamente a promover el incremento de las penas para el delito del narcotráfico. Con la promulgación de esta normativa se enviaba un mensaje de compromiso y voluntad del gobierno, para actuar contra estos grupos.

Luego mediante la Ley 368 de 1997 se creó la Red de Solidaridad Social, con el objetivo principal de financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población colombiana en materia de empleo, educación, alimentación, seguridad social, actividades deportivas, recreativas, culturales y de integración de asentamientos marginados. También creó el Fondo de Programas Especiales para la Paz, con el objetivo de financiar programas encaminados a fomentar la reincorporación de grupos alzados en armas, que demostraran su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas. Creó el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), el cual tenía por objeto financiar proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medioambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, dirigido a los pequeños productores de cultivos ilícitos en zonas de economía campesina e indígena que se acogieran al programa Plante.

En 1997 se expidió la Ley 387, para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a los desplazados internos por la violencia. Mediante esta ley se reconoce el estatus de desplazado por la violencia y se reglamenta esta condición, se reconoce la responsabilidad del Estado para prevenir y atender este fenómeno. Para este efecto se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y, a su vez, crean los comités departamentales, distritales y municipales. Para la formulación de la política, creó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este fue un avance importante frente a las consecuencias que generaba el conflicto

interno y comprometía al Estado a garantizar de manera eficiente los derechos de las personas que fueran afectadas por el conflicto. Sin embargo, este aspecto no se incluyó en la política de seguridad; no obstante, el impacto que genera para las condiciones de seguridad y convivencia en ciudades y poblados receptores de esta problemática, y la necesidad de proponer acciones concretas para prevenir y perseguir a los autores del desplazamiento forzado.

En cuanto al desarrollo de los instrumentos internacionales para la seguridad, mediante la Ley 409 de 1997 se aprobó la Convención Interamericana para la Prevención y Sanción de la Tortura y Tratos Crueles, como un avance en materia de control a las acciones de los organismos de seguridad del Estado y como herramienta para maximizar la responsabilidad de quienes incurrieran en este delito.

3. Período 1998-2002

A partir del segundo semestre de 1998 hasta el primer semestre del 2002 asumió la Presidencia de la República Andrés Pastrana Arango, quien recibió un país en medio del incremento del terrorismo a cargo de los grupos guerrilleros, con un saldo a su favor de haber causado en el cuatrienio anterior las mayores derrotas a la Fuerza Pública y de haber perpetrado los más violentos ataques con resultados funestos en pérdidas de vidas humanas de miembros de esta institución, y con un éxito evidente en la estrategia para secuestrar personal de la Fuerza Pública. Lo recibió, también, con una evidente expansión de los grupos paramilitares, como respuesta a la embestida de la guerrilla y como mecanismo para frenar las acciones de secuestro y extorsión que desarrollaban esos grupos para su financiación. Además de la persistencia del narcotráfico y de los delitos originados por la delincuencia organizada y la común en las ciudades y cascos urbanos, lo que más preocupaba a la ciudadanía era la inseguridad, el temor y la intimidación generalizada en el subconsciente colectivo, originados por los graves hechos de terrorismo causados por la subversión y los paramilitares. Esto llevó al gobierno del presidente Pastrana a tomar como eje fundamental de su mandato la política de paz, en búsqueda de un proceso de diálogos con las guerrillas, principalmente de las FARC, aunque también se proyectaron con el ELN.

Para este propósito, el gobierno, por medio de la Ley 508 de 1998, expidió el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", para el período

1999-2002. Haciendo uso de la Ley 418 de 1996, el presidente dio inicio a un proceso de paz y decretó el despeje de cinco municipios del sur del país[168]. Esta medida, aunque perseguía fines loables de generar condiciones para el proceso, traería graves consecuencias a la seguridad nacional y ciudadana, puesto que este grupo subversivo continuó con las acciones terroristas afectando el orden público en diferentes regiones del país y generando graves afectaciones al ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos de esa amplia región y, en general, del sur del país.

En el planteamiento del Plan de Desarrollo se observan algunas ambivalencias en su estructuración y la correlación de las propuestas y los temas. Por ejemplo, en el punto 5 toca el aspecto de familia y niñez, y dentro de este en el punto 5.2.4 menciona el Plan Nacional contra las Drogas, que pretende una transformación cultural, el mejoramiento de la calidad de vida, el empoderamiento de la población y la participación de la comunidad para que propongan y ejecuten alternativas de solución.

Da continuidad al Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), creado en el gobierno anterior, que propone actividades de desarrollo productivo rentable como opciones para la sustitución de los cultivos ilícitos; se observa que el programa estaba direccionado solo para complementar, desde el punto de vista social, la lucha contra el narcotráfico, mas no como parte de una política integral de seguridad.

En cuanto a la justicia, incluyó un capítulo que propone como objetivo principal de la política la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de la violencia; por ende, se adelantarían programas de justicia formal e informal.

En el Plan, el numeral 11 estaba dedicado a las estrategias dirigidas a las zonas afectadas por el conflicto, por medio de programas que viabilizaran el logro de

168 Los municipios despejados a comienzos de 1998 fueron: San Vicente del Caguán, Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, ubicados en los departamentos de Caquetá y Meta, como exigencia de las FARC para iniciar conversaciones de paz con el gobierno.

la paz y los proponía con una proyección a largo plazo. Proponía inversiones en zonas rurales y urbanas, principalmente las afectadas por el conflicto y la violencia. En este aspecto, contemplaba el denominado "Plan Colombia", el cual resumía en cinco puntos: la atención y protección a las víctimas de la violencia; la atención a la población desplazada; el desarrollo potencial de los ciudadanos; el desarrollo institucional, y el fortalecimiento del capital social, principalmente local.

Para la resolución de conflictos y la violencia intrafamiliar proponía: la promoción de una infraestructura para la paz basada en la generación de proyectos de infraestructura que viabilizaran económica y socialmente las actividades productivas; mejorar la calidad de vida de la población y desarticulación de los factores socioeconómicos que refuerzan la violencia en zonas críticas afectadas por la violencia; la promoción de la sostenibilidad ambiental con énfasis en la promoción de empleo con procesos productivos de aprovechamiento sostenible de los bosques, reforestación mediante plantaciones productoras-protectoras, proyectos silviculturales[169], y la promoción del ecoturismo.

En este mismo numeral aparece el punto 11.2: *Políticas de paz y convivencia ciudadana*; en el numeral 11.2.1 se desarrolla el Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el cual proponía estrategias de lucha contra la violencia en zonas urbanas, con mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros. Este punto se incluyó en los proyectos especiales para las zonas afectadas por la violencia y el conflicto y está subordinado a la política de paz; por tanto, pierde el carácter general que implica la seguridad ciudadana.

Luego en el capítulo 12: *Defensa y seguridad*, manifiesta que el objetivo central del sector Defensa y la seguridad del país, es contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera, que sea el cimiento del desarrollo social y económico. Por tanto, se pretende fortalecer al estamento militar y de policía, con el fin de reafirmar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley y afianzar la legitimidad del Estado. En este aspecto, propone consolidar un sistema de convivencia ciudadana

169 La "silvicultura comunitaria", o el manejo de bosques por las comunidades locales, constituye un mecanismo importante para alcanzar el objetivo de la equidad social fomentando, a la vez, la sustentabilidad del recurso forestal.

y seguridad pública, que permita actuar sobre el crimen en forma eficaz. Para alcanzar este objetivo central, propone los siguientes objetivos específicos: incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública; neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley; mantener una capacidad disuasiva, real y creíble, frente a amenazas externas, y disminuir los índices delincuenciales.

Estos objetivos se pretendían alcanzar con unas Fuerzas altamente capacitadas, con mayor capacidad de combate, dotándolas de los equipos y medios necesarios, fortaleciendo las capacidades de inteligencia y telemática, y mediante un empleo eficiente que garantizara en cualquier operación la protección de los intereses del Estado, y especialmente la protección y respeto de los derechos humanos. Finalmente, se pretendió mejorar los índices de seguridad pública mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

En julio de 1999, el gobierno del presidente Pastrana presenta la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que planteaba como propósitos el cambio en la forma como se abordan las políticas de seguridad, manifestando que estas deben incluir a la Policía Nacional, las autoridades municipales, el sector productivo y la comunidad. Esto se observa en el documento, ya que en la mayoría de los programas compromete básicamente a la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional y las alcaldías; salvo el programa denominado "Plan Nacional para el Montaje de Escenarios de Convivencia", donde además vincula a los Ministerios de Salud, Educación y Cultura, y el Bienestar Familiar, sin comprometerlos en la mayor parte de la Estrategia. Este planteamiento riñe con el modelo integral donde se busca de manera multidisciplinaria intervenir las causas multidimensionales que generan o se relacionan con todo el espectro de la inseguridad de las personas.

En cuanto a la participación de las autoridades locales, esta estrategia pretendía dar continuidad a la elaboración de planes integrales de seguridad y convivencia a escala local, como se planteó desde la Estrategia Nacional contra la Violencia, del gobierno Gaviria, buscando la consolidación de este propósito; sin embargo, en el desarrollo conceptual de la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad

Ciudadana, no se mencionaba cómo se realizaría, ni se asignaban responsables para este efecto.

La Estrategia planteaba, además, otro propósito: sensibilizar a los ciudadanos en la observancia del cumplimiento de las normas y la resolución pacífica de conflictos. Por consiguiente, proponía la "promoción del buen ciudadano", comprometiendo a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior para desarrollar una estrategia en la que se genere una cultura de convivencia, democracia, seguridad y cumplimiento de las normas, basada en el cambio de actitud en las relaciones interpersonales, y de impulsar la participación de la comunidad en la formulación y ejecución de soluciones a sus propios problemas. Igualmente, incluía una estrategia de divulgación masiva para la enseñanza de valores democráticos, convivencia y Código de Policía. Otro programa de este propósito era "El buen ciudadano del futuro", que focalizaba en los niños los objetivos del programa del buen ciudadano en cuanto a la promoción de los valores democráticos, de convivencia y el Código de Policía, trasladándolos a los ámbitos de la formación escolar, mediante un plan nacional que compromete al Ministerio del Interior y al de Educación.

Además, otro programa de este propósito era el de los "consorcios ciudadanos", que comprometía al Ministerio del Interior y las empresas privadas en la promoción de la resolución pacífica de conflictos, los valores democráticos, de convivencia y el Código de Policía, en las empresas privadas. El planteamiento de este propósito implicaba contar con un mecanismo que permitiera su masificación y la posibilidad de tener acceso directo a la comunidad, aspectos inherentes a la organización y servicio de la Policía Nacional. Sin embargo, esta institución no se consideró para el desarrollo de estos programas, de allí que no hayan producido ningún impacto conocido hasta el momento. Un hecho palpable, es el deterioro de la seguridad en cuanto a los delitos comunes que se observan en este período y en los subsiguientes.

Igualmente, se planteaba el propósito de que las entidades territoriales tuvieran sistemas de recolección y seguimiento de indicadores de delincuencia, con el fin de diseñar y adoptar medidas acordes con la dimensión de la seguridad local. Por consiguiente, la Estrategia proponía la creación de un Sistema Nacional de Información integrado por la Sala Nacional de Observación del Delito (SNOD); así mismo, comprometía a la Presidencia de la República y al Ministerio del

Interior para que mediante este mecanismo se centralizara y reuniera el trabajo que realizaban las diferentes instituciones como Medicina Legal, la Policía, y otros, para elaborar un solo producto que sirviera de herramienta para el presidente de la República y el Consejo de Ministros; además, contemplaba este seguimiento en el ámbito departamental y en las principales ciudades. De igual forma, se creaban los Centros Operativos de Seguimiento del Delito (COSED), que comprometían a la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las alcaldías; y se constituían en una herramienta operativa para la autoridad civil en el diseño de estrategias de seguridad, y en un instrumento para convocar a las diferentes autoridades del orden nacional y local para diseñar y evaluar el impacto de estrategias integrales de seguridad, por tanto buscaba promover la coordinación interinstitucional. Este centro funcionaría a partir de la información estadística referenciada para realizar análisis, priorización de delitos por zonas, definir objetivos y estrategias y evaluar resultados. De estas propuestas no se conocieron resultados sobre su implementación y aplicación.

En la Estrategia se planteaba la "Policía para la Convivencia", en la que proponía promover la nueva modalidad para el servicio denominado "Policía Comunitaria" como mecanismo de acercamiento e integración con la comunidad y de prevención del delito; para su desarrollo se proyectaba una fase de capacitación al personal policial, otra de redefinición de la vigilancia pública, o sea el tránsito del servicio de vigilancia normal a un servicio basado en las relaciones con la comunidad, y otra de evaluación de resultados del programa. Esta fue una propuesta muy positiva para aproximarse a los problemas de seguridad ciudadana, que buscaba privilegiar el enfoque preventivo de la seguridad a diferencia del enfoque reactivo imperante hasta el momento, lo cual es importante para la búsqueda de una nueva cultura de seguridad; sin embargo, este enfoque debería ampliarse a toda la política de seguridad, pues son muchos los sectores, entidades e instituciones que deben intervenir para garantizar un ambiente de seguridad suficiente para el libre ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En este sentido, la Estrategia solo abarcaba la parte instrumental que quedaba en cabeza de la institución policial.

En este mismo propósito, la Estrategia proponía un Plan Nacional contra el Delito, que involucraba la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en el cual contemplaba de manera particular los delitos de hurto de automotores, hurto a entidades

financieras y asaltos a residencias. En este sentido, esta estrategia dirige sus esfuerzos principalmente al control y la represión de los delitos que afectaban el patrimonio de los ciudadanos. A este respecto, podemos observar cómo en cifras de resultados el delito de automotores en 1999 registró 32.989 casos, en el 2000 subió a 33.135, y a partir de este año comienza a descender, presentando en el 2002, 30.277 casos, con una reducción del 10% de hechos, aproximadamente; lo cual indica que las acciones que se emprendieron particularmente contra este delito comenzaron a dar frutos, ya que la tendencia continúa para los años subsiguientes. En tanto que el hurto a entidades, según los datos de la Policía Nacional, muestran en 1999, 567 casos y en el 2002, 257[170], con una disminución del 58%, tendencia que se dio a partir de este año y se mantuvo durante todo el cuatrienio. Situación diferente se presenta con el hurto a residencias, que mostró una reducción del 37% entre 1998 y 2000, y luego un incremento del 93% entre el 2000 y 2002 y continúa con una tendencia irregular en los años subsiguientes sin bajar de 14.000 casos en promedio (véanse cuadros 3 y 4 del anexo 1). Podría decirse que una buena parte del resultado estaría relacionado con los programas de prevención, educación, sensibilización y participación de la ciudadanía en los planes y campañas promovidas por la institución policial, lo que refuerza que este trabajo no puede ser exclusivamente de la Policía, sino que también deben intervenir otras instituciones y gremios.

La Estrategia también contemplaba un aparte sobre la implementación y la expansión de los sistemas de vigilancia mediante circuitos cerrados de televisión (CCTV), para lo cual motiva a las autoridades locales, sobre todo las de las grandes ciudades, para que se implementaran bajo el control de las autoridades estatales.

La Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (ENCSC) contemplaba un tratamiento especial para los delitos de homicidio y secuestro. En cuanto al homicidio, proponía un programa de "Respeto a la vida", pues reconocía que el homicidio es un delito que rompe con la organización social, además de ser altamente costoso en términos productivos. La Estrategia manifestaba, refiriéndose al homicidio, que "… su impacto se traduce en generación de malestar y desasosiego y de la reducción de la inversión afectando el desarrollo"[171].

170 Policía Nacional de Colombia (2008) *Revista Criminalidad 50 años*, 2008, tabla 64 y p. 258.

171 Presidencia de la República de Colombia (1999) *Cambio para construir la paz*: *Estrategia nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Bogotá. p. 37.

Este programa planteaba que para reducir el homicidio en Colombia, se debía implementar una serie de políticas, entre ellas: la solución política negociada al conflicto armado interno, la reestructuración y modernización de las Fuerzas Militares, la búsqueda de una mayor coordinación entre las entidades judiciales y la lucha contra el narcotráfico -nótese que no contemplaba acciones de tipo social-. Al respecto, proponía una "política integral" para reducir el homicidio urbano[172], conformada por la creación de una "misión académica de defensa de la vida", que estaría encargada de realizar un estudio sobre los impactos de la violencia homicida en cinco ciudades del país. Otro aspecto fue el "control al porte de armas" y medidas de restricción al porte de armas; para este efecto, el gobierno expidió la Directiva Presidencial No. 6 del 15 de julio de 1999, mediante la cual impartía instrucciones para los alcaldes de 57 municipios considerados de mayor incidencia y problemática de homicidio en el país, para que solicitaran a las autoridades militares la suspensión de permisos de porte de armas, y para que atendieran favorablemente estas peticiones.

En esta política integral contemplaba el que denominó "Plan Nacional para el Montaje de Escenarios de Convivencia" para promover el respeto a la vida, en el que comprometía a la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el de Justicia y Derecho, el de Salud, el de Educación, el de Cultura, el ICBF y las alcaldías -obsérvese que no compromete al Ministerio de Defensa ni a la Policía Nacional-. Sin embargo, más adelante menciona el desarrollo de acciones coordinadas entre autoridades civiles, policiales y las comunidades afectadas, mediante el cual buscaba desactivar en los centros urbanos la existencia de espacios o zonas propicias para la promoción del delito de homicidio.

Este modelo se constituía en una propuesta bastante interesante por cuanto reconocía causas multidimensionales del problema, en este caso del homicidio; entre ellas las siguientes: la deficiencia en la prestación de servicios de salud, la justicia, la educación, la violencia intrafamiliar, el desempleo y la inseguridad[173]; todas estas han sido identificadas en el nuevo modelo de seguridad como aspectos que inciden en la seguridad de las personas y en la seguridad ciudadana. Frente a ello proponía, en cabeza de la autoridad local, el desarrollo de una serie de

172 *Ibídem*, p. 39.

173 *Ibídem*, p. 49.

acciones multidisciplinarias que iban desde el fortalecimiento de la presencia institucional, la promoción del empleo, la resolución pacífica de conflictos, la cultura y la recreación, la reforma al Código del Menor, la Policía Comunitaria, un plan de comunicaciones y la aplicación de la Política de Sometimiento a la Justicia. Lo importante de este tipo de propuestas es el compromiso concreto de las instituciones, entidades, autoridades y comunidad, los recursos para hacerla realidad, la continuidad a largo plazo y los procedimientos de seguimiento y evaluación para garantizar resultados e impactos verificables y reales. En este caso particular del homicidio se podría decir -sin contar con un documento de evaluación de este programa- que en la observación de las cifras de incidencia de casos de homicidio en el período 2008-2002 se registró un incremento sostenido año tras año, iniciando en 1998 con una tasa de 58,3 por cada cien mil habitantes y ascendiendo a una tasa de 69,7 en el 2002.

En cuanto al secuestro, la Estrategia proponía un programa denominado "Por un País sin Secuestro", en el que comprometía a la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, proponiendo algo nuevo relacionado con la sanción social como estrategia para enfrentar este delito, e involucraba a las autoridades y a las organizaciones de la sociedad civil. Continúa con el fortalecimiento de los grupos antiextorsión y secuestro GAULA, tanto urbanos como rurales, para que contaran con un sistema de investigación robustecido que les permitiera actuar a tiempo y presentar pruebas a la justicia, esto como mecanismo para recuperar la confianza de la ciudadanía y así vencer el subregistro existente de casos y motivar la denuncia. Entre otros aspectos complementarios se encuentran: la meta de acabar con la impunidad de este delito, desarrollar programas masivos de educación y comunicación, y la atención a las víctimas y sus familias. En este aspecto no hubo propuestas novedosas, lo cual se evidenció en la evolución de este delito durante el cuatrienio, manteniéndose estable con muy altos niveles siempre por encima de los dos mil casos en promedio por año; esto indica que la estrategia de seguridad y las acciones desarrolladas para este punto específico no tuvieron ningún impacto en el mejoramiento de este delito.[174]

La Estrategia vinculó el aspecto de justicia comprometiendo al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el propósito de recuperar

174 Ver cuadros 3, 4, 17, 18 del anexo 1 que muestra los indicadores del secuestro en el periodo 1998 a 2002.

la confianza en los organismos judiciales y promover formas comunitarias de resolución de conflictos. Para el primer aspecto propuso la creación de las Unidades Permanentes de Justicia (UPJ), para la aplicación de la medida de retención transitoria, donde interactúan la alcaldía local respectiva, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, y el Instituto Nacional de Medicina Legal. En estos centros se atenderían los casos de contraventores del Código Nacional de Policía, y la primera etapa de judicialización de delincuentes, además se prestaría el servicio de recepción de denuncias y se brindarían apoyos a través del trabajo social para evitar la reincidencia e ir más allá de la pura sanción. Esta propuesta es importante porque buscaba garantizar la ejecución debida y la legalidad de los procedimientos policiales y avanzar en la protección de los derechos fundamentales de las personas que fueran retenidas por casos de contravenciones, o capturados por casos de delitos.

Respecto a los mecanismos para promover formas de solución pacífica de conflictos, se propuso aumentar el número de las Casas de Justicia para facilitar el acceso a los servicios de justicia en lugares con mayor densidad de población y altos índices de conflictividad; por ello, las Casas de Justicia serían unidades interinstitucionales que además de buscar resolver conflictos, también permitirían conocer la realidad de la problemática social respecto a problemas que generalmente no se denuncian. Además de la concentración de servicios de las instituciones que administran justicia, también deberían contar con un consultorio jurídico y un centro de conciliación; esto le facilitaría al ciudadano la realización de sus trámites, y, sobre todo, se contribuiría de manera importante a la prevención de hechos contravencionales y delincuenciales que permitieran alcanzar mejores niveles de seguridad ciudadana. En este período no se observa aún resultados en este sentido, dados los índices crecientes que presentaron los delitos, entre otros, las lesiones personales, los homicidios y la violencia intrafamiliar.

Otros aspectos que deben considerarse como mecanismos para aproximarse a los problemas de orden público en este gobierno, corresponden a los planteamientos del Ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda Caicedo, quien manifestó la necesidad de aumentar la capacidad de combate de las Fuerzas Militares y el mejoramiento de la inteligencia militar, desarrollar la reestructuración con énfasis en el campo operacional, la disolución de las cooperativas Convivir y la incorporación de

10.000 soldados profesionales, retomando el fortalecimiento de la modernización de las Fuerzas que se había estancado en el gobierno anterior. Además, se anunció la elaboración de una Política de Defensa y Seguridad Nacional. Pese a la ausencia de una política, las Fuerzas Militares comenzaron a mostrar cambios en sus estrategias de operación y pasaron de ser puramente reactivas a realizar acciones ofensivas en las que se destacan la Operación Berlín en 1999 y la Operación Aniquilador II en el 2000[175].

En 1999, el Ejército Nacional, con el apoyo de recursos de los Estados Unidos, puso en operación el Batallón No. 1 contra el narcotráfico y la Central de Inteligencia Antinarcóticos, fueron las primeras unidades militares destinadas específicamente a la lucha antidrogas, lo que le dio un giro sustancial a los objetivos de la seguridad nacional[176]. Este mecanismo facilitó el empleo de recursos de los Estados Unidos en la lucha contra la subversión al demostrar los vínculos de las FARC con la cadena del delito del narcotráfico.

La Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana también involucró a las empresas de vigilancia privada con el propósito de que aportaran en la búsqueda de mejores condiciones de tranquilidad en los centros urbanos; en este aspecto se planteó un trabajo integrado entre la Policía, la comunidad y las empresas de vigilancia privada. Con esto se buscaba mejorar la articulación y generar un apoyo mutuo a favor de la prevención del delito; por tanto, se propuso la creación de la "Red de Apoyo y Comunicaciones", con la intención de potencializar a cada vigilante para que estuviera en capacidad de comunicarse con la Policía y para que permitiera una reacción y apoyo inmediato en casos delincuenciales.

Si bien el gobierno del presidente Pastrana formuló la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, no formuló una política integral, ya que presentó varias estrategias dispersas unas de las otras; así pues, elaboró el Plan Colombia como estrategia para la lucha contra el narcotráfico, el cual contempló algunos aspectos con carácter integral, pero que iban direccionados exclusivamente a combatir este delito, el cual no quedó incluido en la ENCSC. Por consiguiente,

175 Leal Buitrago, Francisco (2006) *La inseguridad de la seguridad. Fortalecimiento militar sin política de seguridad*, *Op.* cit., p. 205.

176 *Ibídem*, p. 215.

se podría decir que esta estrategia podría tenerse como un planteamiento parcial de una política para la seguridad ciudadana exclusivamente; sin embargo, no incluyó tampoco las acciones para manejar y mantener el orden público que -como sabemos- es afectado de manera directa por el conflicto armado interno y que, por esta razón, involucra las Fuerzas Militares además de la Policía. Frente a ese problema, el gobierno diseñó otra política aislada, la "política de paz", con la instalación de un proceso basado en diálogos con los grupos guerrilleros, de la cual dice en el Plan de Desarrollo:

> Se trata de adoptar una política de Estado en materia de paz que trascienda los períodos gubernamentales, se ocupe de la población afectada por la violencia e incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo territorial, en el marco de la profundización de la descentralización.
>
> La política de paz propone inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que fortalecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medioambiente, defensa y seguridad, las cuales serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción.
>
> Se pondrá en marcha un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental en las zonas afectadas por el conflicto"[177].

Este propósito se desarrollaría en una política de seguridad y defensa que tuviera el carácter integral para generar las condiciones que se requieren para brindarle la seguridad a los ciudadanos; en cambio, como lo han señalado algunos autores, la política de paz tuvo la falencia de no haber tenido en cuenta el diseño de una política de seguridad para el país, que contemplara la situación especial del proceso, si se tiene en cuenta que esta política creó la llamada "zona de distensión" para las FARC y estuvo ad portas de crear las "zonas de convivencia" para el ELN, territorio que estuvo bajo condiciones especiales en el cual no se estipuló la política de actuación de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad, la convivencia y el control del orden público.

177 Presidencia de la República de Colombia (1999) *Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002*. Ley 508 de 1999, apartes del art. 1º.

Por consiguiente, se estima que este puede haber sido uno de los motivos que influyó para que la seguridad ciudadana como el orden público mantuvieran una dinámica permanente de hostilidades y de violencia, similar al de los períodos de gobierno anteriores; es decir, que no pesó ni influyó para nada este proceso como generador de un ambiente de mejor seguridad para los ciudadanos. Al contrario, generó pérdida de confianza y credibilidad de los ciudadanos en el proceso y permitió que se continuara con el incremento de la inseguridad en el país, como se observó en los indicadores ya analizados. Así, es importante mencionar a Francisco Leal Buitrago, quien manifiesta: "El gobierno no formuló una estrategia que ameritara este nombre para enfrentar a la subversión, y menos aún a los grupos paramilitares. El crecimiento desmesurado de estos grupos fue la prueba de la ausencia de una política de Estado, que contribuyera a doblegar la voluntad guerrerista de las FARC y acabar con la supuesta funcionalidad paramilitar para los fines de la Fuerza Pública"[178].

Cabe señalar que en la ENCSC no se contempla un aspecto preponderante para el Estado, como son los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; tampoco se aprecia este aspecto en el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo de este gobierno. Esto muestra un retroceso, puesto que se perdió el carácter integral que se imprimió en el gobierno del presidente Gaviria, y se cayó en una dispersión al desconocerse que el problema de seguridad tanto del Estado como de la ciudadana son de carácter pluricausal; y que requiere de políticas del Estado integrales, basadas en la coordinación y compromisos intersectoriales y no solo en las acciones de corto plazo que, por lo general, se fundamentan en la represión, el aumento de penas para los delitos, la restricción de libertades y las acciones institucionales.

a) Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

En consonancia con el propósito central del gobierno de la búsqueda de la paz, y el desarrollo del proceso de diálogos en el Caguán, se emitió la Ley 487 de 1998, la cual estaba encaminada a generar recursos para el soporte del proceso de paz. En tal sentido, la ley crea el Fondo de Inversiones para la Paz, mediante

178 Leal Buitrago, Francisco (2006) *La inseguridad de la seguridad. Fortalecimiento militar sin política de seguridad, Op. cit.,* p. 202.

el cual se manejarían los recursos para el desarrollo de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. Esta era una herramienta del Estado, que se elaboraba para impulsar y viabilizar la consolidación del proceso de paz.

Como un avance para el manejo de la seguridad ciudadana se elaboró la ley 497 de 1999, por la cual se creaban los "jueces de paz" con la finalidad de buscar la solución integral y pacífica a los conflictos comunitarios y particulares que fueran susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que voluntariamente los ciudadanos quisieran poner en conocimiento de esta jurisdicción. El propósito era muy positivo para el desarrollo de mecanismos alternativos para la solución de conflictos y para prevenir hechos y situaciones que alteraran las relaciones de convivencia y seguridad ciudadana que pudieran desembocar en delitos más graves. Sin embargo, la iniciativa no ha tenido el desarrollo esperado debido a deficiencias presupuestales, capacitación y falta de divulgación, pero es un instrumento muy importante para fortalecerlo dentro del marco de una política de seguridad.

Durante este período se expidieron las Leyes 517, 519, 525 y 540 de 1990, por las cuales se aprobaban varios acuerdos y convenciones internacionales con diferentes países, relacionadas con el lavado de activos, producción, almacenamiento y empleo de armas químicas, y tráfico ilícito de armas de fuego, como Paraguay, Ecuador y Uruguay, que permitieron avanzar en la cooperación internacional para el combate del delito desde la perspectiva transnacional.

En cuanto a la adopción de medidas contra delitos atroces en que incurren principalmente los grupos armados ilegales y dentro del marco del proceso que se adelantaba, se promulgó la Ley 589 de 2000, por la cual se reformaba el Código Penal y se tipificaban los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y la tortura; estas medidas también le apuntaban a frenar las violaciones de los derechos humanos y el DIH en que estaban incurriendo los grupos de guerrilla y de autodefensas contra la población civil. Esta reforma quedaría actualizada mediante la promulgación de la Ley 599 de 2000, por la cual se expidió el Código Penal, y la Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal, constituyéndose en una actualización de la normatividad penal y del procedimiento, a propósito de la proximidad de entrada en vigencia del nuevo Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA).

Paralelo al propósito de la paz, el gobierno buscó instrumentos normativos para fortalecer la seguridad del país; para ello desarrolló una iniciativa para elaborar la Ley de Defensa y Seguridad Nacional, luego de los fracasados intentos que se habían dado en gobiernos anteriores. Para este cometido, el gobierno del presidente Pastrana nombró una comisión integrada por los miembros de la Comisión de Modernización de las Fuerzas Militares para que elaboraran una propuesta de proyecto de la ley; efectivamente, esta comisión presentó el documento al Ministro de Defensa a finales de 1999, la cual surtió los trámites en el Congreso y finalmente fue aprobada por la Ley 684 de 2001. Sin embargo, esta ley generó polémica, críticas y rechazo por amplios sectores de la sociedad y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, debido a que mostraba un marcado retroceso en varios aspectos y le otorgaba atribuciones especiales a los militares basadas en la "situación de guerra" como las funciones de policía judicial, la creación de teatros de operaciones que dejaban subordinadas al control militar las autoridades civiles y otros aspectos, lo que derivó incontables demandas que llevaron a la Corte Constitucional a declarar inexequible toda la ley mediante sentencia C-251 de 2002.

Con relación al desplazamiento forzado y la gravedad de la problemática del país, mediante la Ley 707 de 2001 se aprobó la Convención Interamericana contra el Desplazamiento Forzado, en la cual se contemplaba la responsabilidad internacional a los actores que violen la Convención, lo que se constituyó en un elemento más de condena contra los grupos armados ilegales de las FARC, ELN y Autodefensas quienes incurren sistemáticamente en este delito.

Otra norma importante expedida en este período es la ley 742 de 2002, por la cual se aprobó el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Su importancia radicó en las implicaciones para las FARC que se encontraban en ese momento en el proceso de negociación; por tanto, se constituía en un factor más de presión y de condicionante que podría contribuir al logro de resultados positivos en el proceso.

Para enfrentar el incremento de la problemática de porte, fabricación y distribución de sustancias estupefacientes, se emitió la Ley 745 de 2002 que tipifica como contravención el consumo y porte de la "dosis mínima" de estupefacientes bajo unas circunstancias específicas, principalmente cuando involucre o se haga en presencia de menores de edad, asignando como sanción la multa. Esta es una

medida que en la práctica tiene muy poca aplicación lo que la ha hecho inoperante, hecho que se demuestra en el incremento desmedido de esta conducta. Aunque la medida es de corte punitivo, contempla la rehabilitación y desintoxicación para los infractores que sean menores de edad y en casos especiales para adultos.

En agosto de 2000, el gobierno expidió el Decreto 1512, por el cual adecua la estructura del Ministerio de Defensa con la reforma, reestructuración y fortalecimiento militar que se estaba dando debido a la llegada de los recursos del Plan Colombia.

4. Período 2002-2006

Este período correspondió al presidente Álvaro Uribe Vélez, quien encontró un país en medio de la desconfianza y la decepción por el fallido proceso de paz con las FARC, instalado durante casi la totalidad del período del gobierno anterior; que tuvo resultados negativos ya que no se llegó a ningún acuerdo y, por el contrario, tuvo que ser suspendido de manera abrupta por el gobierno debido a los reiterados hechos de violencia y terrorismo adelantados por el grupo guerrillero de las FARC. Sumado a este hecho, también se da la situación coyuntural de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, que influyeron en los modelos de seguridad mundial, dando un viraje hacia un endurecimiento de las medidas de control y represión del terrorismo representado por los grupos fundamentalistas; pero en contextos como el de Colombia, por los grupos subversivos, terroristas o narcoterroristas, dadas las diferentes denominaciones por las Fuerzas Militares.

En este contexto, el gobierno del presidente Uribe llegó con un cambio de política radical propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", aprobado por la Ley 812 de 2003, que en su título II introduce el término "seguridad democrática" y la incluye como uno de los principales programas de inversión -en su orden, en el documento es el primero que menciona-; al respecto manifiesta: "… Para alcanzar la seguridad democrática, el gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la Fuerza Pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia

demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional"[179].

En este contexto, se anuncia que en el sector seguridad se privilegiará la inversión del Estado, pero también la búsqueda de recursos en el campo internacional, con el propósito de incrementar las capacidades de la Fuerza Pública para mejorar los resultados contra los grupos guerrilleros que -como ya se ha visto- lograron un fortalecimiento y una expansión, principalmente en los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana.

A diferencia de los gobiernos anteriores, donde el tema de seguridad estaba ubicado casi al final del PND, con una escasa referencia, en este gobierno el programa de seguridad se encuentra a la cabeza del documento, hace una amplia relación de los contenidos de la política de seguridad, sus objetivos y metas demostrando la importancia que para este gobierno tenía el tema de seguridad. Tal vez este marcado protagonismo obedece al debilitamiento de la seguridad sufrido en el gobierno del presidente Pastrana y a la necesidad de enviar un mensaje claro de confianza hacia la ciudadanía y de advertencia hacia los grupos generadores de violencia en el país, principalmente a los grupos guerrilleros. Así, la política plantea que la recuperación de la seguridad será un objetivo primordial para el gobierno, cuando manifiesta:

> "… la recuperación de la seguridad se hará en un contexto de respeto a los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana. La seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distingo de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado"[180].

En el documento del PND se expone que de la seguridad depende el incremento del desarrollo económico, el respeto de los derechos humanos, la reconstrucción del tejido social, entre otros. Por tanto, el esfuerzo del Estado por

179 Congreso de Colombia, Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

180 Departamento Nacional de Planeación (2003) *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*,p. 21.

lograr una sociedad más justa, mejorar la educación, el aumento de la vivienda, la disminución de la miseria y mayor cobertura de la seguridad, se haría a través de la seguridad democrática, primordialmente para aquellos ciudadanos de menos recursos considerados los más desprotegidos. Desde este enfoque manifestaba que la seguridad democrática era un modelo integral que le permitiría al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad.

El Plan también manifestaba que la seguridad es el producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía y que la participación activa de todos los sectores de la sociedad conduce al fortalecimiento de la democracia; señalaba la importancia de la colaboración con la administración de justicia y las autoridades, sustentando la participación ciudadana en el principio de la solidaridad sobre el que se funda el Estado Social de Derecho, promulgado en nuestra Constitución Política.

Este principio de la solidaridad y la cooperación de la ciudadanía también la traduce a la comunidad internacional, la cual considera fundamental ante el hecho del crecimiento del crimen transnacional, principalmente el narcotráfico y el tráfico de armas, entre otros. En consecuencia, anuncia que basado en los principios de transparencia y rendición de cuentas se darán a conocer las medidas que se desarrollen en la seguridad democrática y que, además, se desarrollará un mecanismo de seguimiento y evaluación.

En junio de 2003, el gobierno del presidente Álvaro Uribe presentó la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) para enfrentar el problema de seguridad del país, ante unas circunstancias muy graves que se recrudecieron principalmente en los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana.

La denominación como política de "defensa" da la impresión que se ocuparía de la seguridad del Estado y todos los componentes que tienen que ver con esa esfera; sin embargo, el contenido de la PDSD se dirige a la seguridad interior o interna abordando acciones frente a la problemática interna del país. No obstante, algunos aspectos que se mencionan en ella, podrían confundirla con otro tipo de política, específicamente cuando refiere a la defensa nacional, la multilateralidad y la corresponsabilidad, las fronteras, la diplomacia pública, y la misma modernización de las Fuerzas Militares.

Otro aspecto para señalar, es el documento de la PDSD elaborado por el Ministerio de Defensa que difiere de la propuesta que se presentó en el Plan de De-

sarrollo "Hacia un Estado Comunitario", puesto que el PND muestra los componentes del eje "Brindar Seguridad Democrática" que implican el planteamiento de una política integral de seguridad al contemplar aspectos como el control del territorio y la defensa de la soberanía, y el combate al problema de las drogas y la delincuencia organizada como aspectos puramente operacionales dentro de las líneas del control y la represión relacionadas directamente con acciones de la Fuerza Pública y los organismos de seguridad y de investigación.

Pero "Brindar Seguridad Democrática" también incluye otros componentes como el fortalecimiento de la justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, la promoción y protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el fortalecimiento de la convivencia y los valores, y la dimensión internacional. Visto de esta forma, y si el documento de la PDSD se hubiera construido con estos componentes, habría mantenido su esencia y el modelo integral. Sin embargo, estos elementos del documento se desdibujan y se restringen perdiendo el valor dentro de la propuesta de la PDSD; por ejemplo, el componente de los derechos humanos que aparece en el PND sí estipula claramente cuáles serán las estrategias y acciones para el desarrollo de este componente que es fundamental en una política de seguridad. En cambio, en la PDSD elaborada por el Ministerio de Defensa no se hace alusión a esto y —como se dijo— solo se habla de los derechos humanos como un elemento dentro de la democracia; por tanto, en la forma como está concebido el documento, da la impresión de tratarse de un plan de acción y no de una política nacional, mucho más cuando la misma ministra expone, en sus palabras de presentación, que se trata del "desarrollo de una verdadera política de Estado a largo plazo"[181]. Otro ejemplo es el del componente de "el fortalecimiento de la convivencia y los valores", que desaparece del contenido del documento elaborado por el Ministerio de Defensa.

No obstante, se puede decir que en su contexto, la Política de Defensa y Seguridad Democrática aborda el problema de la seguridad desde un enfoque integral, puesto que fija unos objetivos estratégicos, que aunque privilegian la lucha contra los grupos terroristas y se encamina a mejorar la situación de orden público y a contrarrestar las acciones terroristas mediante acciones de choque, de fuerza, control y reacción, también contempla acciones de tipo social y de desarrollo económico, direccionadas a unas zonas específicas que implican la

181 *Ibídem*, p. 8.

asignación de responsabilidades para su ejecución a diferentes sectores del Estado de acuerdo con cada objetivo, como en la consolidación del control estatal que en todo el territorio le asigna responsabilidades a los Ministerios de Interior, Defensa, Hacienda, Agricultura, Protección Social, Educación, Ambiente y Vivienda, Comunicaciones, Transporte, Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Comercio y Turismo, y Cultura, también vincula al DAS y al DNP[182].

En cuanto a la estructuración del documento, la PDSD se plantea como objetivo general reforzar y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática[183]; por tanto, si el Estado de Derecho rige plenamente, los derechos y las libertades de los ciudadanos estarán protegidos. Respecto a la seguridad, manifiesta el documento que se entiende no como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad[184]. Esta concepción pone el eje de la seguridad en el ciudadano y en el Estado al plantear la defensa de la democracia, lo que implica el orden constitucional, las instituciones democráticas, etc. De igual forma, se plantea la seguridad como un círculo virtuoso que parte de la inversión en seguridad -como efectivamente se observa en el PND, este es el primer renglón de inversión-, esta sería el soporte para el desarrollo de las acciones para mejorar la seguridad, luego revertiría en la confianza y estabilidad del país en todos los aspectos, principalmente el económico y el social; esto permitiría la inversión extranjera, lo que produciría el crecimiento económico, de allí se mejoraría el recaudo de impuestos para incrementar la inversión social con el fin de brindar bienestar social y satisfacción a las necesidades de la ciudadanía.

En la aproximación a la problemática de seguridad, esta PDSD pone un énfasis especial en acciones encaminadas a combatir el terrorismo y las organizaciones armadas ilegales, que también las denomina como organizaciones terroristas; por consiguiente, todas sus acciones giran en torno al conflicto armado interno, aunque este gobierno no lo reconoció como tal, sino que catalogó el problema

182 Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2003) *Política de defensa y seguridad democrática. Matriz de responsabilidades*, Bogotá. p. 67.

183 *Ibídem*, p. 12.

184 *Ibídem*, p. 13.

como la existencia de unas bandas criminales terroristas. Esta prelación podríamos decir que la ubica prioritariamente en el ámbito del manejo, control y restablecimiento del orden público, por tal motivo le dio un acento especial a las acciones en cabeza de las Fuerzas Militares, lo que condujo a que gran parte de la Estrategia se fincara en la acción guerrerista. Al respecto, Francisco Leal Buitrago manifiesta:

> En razón del pronunciado sesgo militar y la consecuente estrechez política de la seguridad democrática, su línea de acción principal es el «plan de guerra» contra las FARC, concretado una vez que se definió la vía de la negociación con los paramilitares. El Plan Patriota -eufemismo del plan de guerra- ha estado acompañado últimamente por la reactivación de unidades, como la Brigada X destinada a la frontera norte con Venezuela, y la creación de nuevas unidades, como la Brigada XXVIII que sustituye al Comando Específico del Oriente, en la frontera sur con Venezuela y parte de la frontera con Brasil. Fue reforzado además, en abril de 2005, con un cambio estratégico en la organización militar mediante la creación de dos amplios comandos conjuntos -Sur y Caribe-, que incluso provocó la salida de cuatro de los generales del Ejército con mayor antigüedad que se opusieron a la medida. Este cambio en la organización castrense articuló territorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de esas fuerzas. A fines de 2005, el crecimiento del número de unidades del Ejército era ostensible: siete divisiones, 20 brigadas convencionales, 15 brigadas móviles (¿una más inactiva?) y siete batallones de alta montaña, además de una brigada de selva, una brigada blindada, la Brigada contra el Narcotráfico, la Brigada de Aviación, la Brigada de Fuerzas Especiales y la Fuerza de Despliegue Rápido, Fudra -que pasó a depender de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega-"[185].

Este lineamiento es congruente con el momento histórico internacional relacionado con los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, país que declaró la guerra internacional contra el terrorismo. Esta misma tendencia se observa en la PDSD, en la definición de las amenazas donde se señala al terrorismo, las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas principalmente de los grupos

185 Leal Buitrago, Francisco (2006) La política de seguridad democrática, 2002-2005. Dossier: 4 años del gobierno Uribe, balance y perspectivas. *Revista Análisis Político, núm. 57, mayo-agosto 2006*, p. 26.

terroristas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio como los de principal atención. Por tanto, los demás delitos que afectan la seguridad ciudadana como los hurtos, las lesiones comunes, las amenazas, la violencia intrafamiliar, el acceso carnal violento, el porte y tráfico de estupefacientes, entre otros, no se consideraron como prioritarios en esta política.

Este concepto se refrenda más adelante del documento al determinar los objetivos estratégicos de la PDSD, entre ellos menciona: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Por tanto, la política se centra en la lucha contra los grupos terroristas (FARC, ELN), por cuanto estos son -por lo menos en los dos últimos períodos de gobierno- los causantes de la mayor parte de acciones terroristas, secuestros, extorsiones y tráfico de armas y en la lucha contra el narcotráfico. Como se observa, dentro de los objetivos no se encuentra la recuperación y consolidación de la seguridad ciudadana o la prevención y control de los delitos que afectan la seguridad de las ciudades y centros urbanos. Aunque en las líneas de acción, la PDSD en lo pertinente a consolidar el control del territorio nacional contempla un aspecto denominado seguridad urbana, se reduce a manifestar que se deberán aplicar las seis líneas de la política a escala local, primordialmente de las ciudades, y descarga toda la responsabilidad en las autoridades locales. Por consiguiente, se observa poca atención a los hechos menores o comunes que en la dinámica diaria son los de mayor incidencia y que afectan a un mayor número de ciudadanos.

Dentro de la estructura, la política diseña seis líneas de acción para aproximarse a enfrentar los problemas de seguridad:

La *primera* se fundamenta en la coordinación interinstitucional que siempre ha sido una dificultad, por tanto centraliza este nivel de coordinación en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y como estrategia especial dispone la creación de estructuras de apoyo interinstitucionales integradas por la Fuerza Pública -involucra las Fuerzas Militares-, las instituciones de investigación, los organismos de control del Estado y las autoridades judiciales.

La segunda se refiere al fortalecimiento de las instituciones del Estado concretamente el sistema judicial, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el fortalecimiento de la inteligencia. Este último aspecto fue muy importante, porque en el desarrollo de la PDSD, los importantes resultados que se alcanzaron contra los cabecillas de las FARC se efectuaron con base en la inteligencia. Es importante señalar que esta política dispone dar continuidad al proceso de modernización de las Fuerzas Militares, hecho que le da continuidad al proceso iniciado desde el gobierno anterior.

La *tercera línea* es consolidar el control del territorio nacional dentro del cual se busca, además de recuperarlo, mantenerlo y consolidarlo en una acción bien planificada que correspondería a un ciclo de recuperación. Para este propósito, se determinarían unas "zonas de rehabilitación y consolidación", que estarían determinadas por el grado de afectación causado por el conflicto y basadas en la presencia integral del Estado y el respaldo de la Fuerza Pública. Esta acción buscaba cortar de raíz la influencia de los grupos terroristas en algunas zonas del país, en las que imponían su "ley" y mantenían un control permanente. Con la continuidad de las acciones de recuperación y control se lograba un acercamiento a las comunidades que paulatinamente deberían recuperar la confianza y credibilidad en el Estado y en sus instituciones, se permitiría la recuperación económica al garantizarse la seguridad para el desarrollo de actividades agrícolas, la movilización de productos, el retorno de finqueros y comerciantes, etc. Es paradójico que este planteamiento de atender exclusivamente unas determinadas zonas hace la PDSD inequitativa y este es, precisamente, uno de los principios que menciona el texto cuando habla de "seguridad y desarrollo" y de la necesidad de reducir la inequidad.

Al respecto, Francisco Leal Buitrago manifiesta que "… esta estrategia -la de las zonas de rehabilitación- debía estar bajo la cobertura de una política similar de carácter nacional"[186]. Otra debilidad de este propósito es que deja en manos de las autoridades locales el fortalecer la inversión social, lo que dependería de la misma capacidad del municipio. Este propósito es muy difícil de cumplir, ya que -como es bien sabido- hay municipalidades cuyo presupuesto es mínimo y en esta misma

186 *Ibídem*, p. 8.

proporción es la inversión social; por tanto, estas zonas continuarían con un muy bajo nivel de recursos para el desarrollo social.

En esta misma línea, la PDSD busca contrarrestar la variedad de delitos que se presentan en las zonas de fronteras, especialmente el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, el tráfico de insumos químicos, y el desplazamiento de delincuentes e integrantes de los grupos terroristas; por tanto, dispone la implementación de un Plan Integral de Fronteras[187]. Igualmente, para consolidar el control del territorio, propone el desarrollo de la seguridad urbana mediante políticas públicas de prevención y represión del delito a cargo de las autoridades locales que respondan a las particularidades de cada territorio, y que promuevan la participación de la ciudadanía y del sector privado. En este aspecto manifiesta el documento, que la seguridad de las ciudades requiere de una respuesta particular en las seis líneas de la PDSD, pero no determinó cuál era el mecanismo del Estado para brindar a los municipios las capacidades en infraestructura y recursos para implementarlas y lograr los objetivos propuestos.

Así mismo, esta línea busca aproximarse al problema "crónico" que ha vivido el país con el delito del narcotráfico; por tanto se propone eliminar el negocio de las drogas ilícitas en Colombia, centrando las acciones en tres objetivos: la lucha contra las organizaciones armadas ilegales que las vincula directamente con este ilícito, la erradicación de los cultivos ilícitos y la lucha contra las organizaciones narcotraficantes; estos objetivos los liga al logro del control estatal sobre el territorio. En este aspecto, la PDSD se propone una meta muy ambiciosa cuando plantea: "El gobierno nacional ha asumido como meta la eliminación total de los cultivos ilícitos y de la producción y distribución de estupefacientes en el territorio nacional". Para este propósito, se implementará un Plan Integral[188] con las siguientes estrategias: la interdicción, la erradicación, la acción social, el desmantelamiento de las redes de narcotraficantes, el fortalecimiento del marco jurídico y la reducción del consumo.

Frente a este delito específico, se proponen acciones de tipo operativo y de control, de tipo jurídico o punitivo y las de tipo preventivo como la acción social

187 Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (xxxx) *Política de defensa y seguridad democrática. Matriz de responsabilidades, Op. cit.*, p. 44.

188 *Ibídem*, págs. 46-47.

mediante programas sostenibles de desarrollo alternativo para sustituir los ingresos de las familias campesinas que viven de los cultivos ilícitos. Cabe anotar que durante este período, continuó la ejecución del Plan Colombia que venía del gobierno Pastrana, pero no se mencionó en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), pues esta expone las estrategias para el desarrollo de un Plan Integral, que coinciden con el Plan Colombia al concebir la interdicción, la erradicación, la sustitución de cultivos ilícitos, entre otros aspectos. Por consiguiente, el Plan Colombia quedó como una política externa a la PDSD, restándole la relevancia y el protagonismo que tuvo este plan en el período anterior, pasando con un bajo perfil en este gobierno.

Para neutralizar y atacar el fortalecimiento de los grupos armados ilegales y de narcotraficantes, se propuso un objetivo concreto para la lucha contra las finanzas de las organizaciones terroristas y del narcotráfico que provienen de múltiples acciones delincuenciales, como el producto de toda la cadena del narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro y la extorsión, entre otros. Para el desarrollo de este objetivo, plantea la conformación de un "Comité para la Lucha contra el Lavado de Activos" y, además, acciones gubernamentales para buscar en el contexto internacional el congelamiento de cuentas bancarias empleadas en el exterior por los grupos terroristas y narcotraficantes.

La *cuarta línea* es la de proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación. Tiene un importante contenido social al tomar problemas actuales de suma gravedad relacionados directamente con la seguridad y con el conflicto armado; al respecto, propone fortalecer el programa de protección a personas en riesgo como los sindicalistas, los defensores de derechos humanos, los líderes comunitarios, los periodistas y los gobernantes de las esferas regional y local. De la misma forma, propone brindar protección a las víctimas del desplazamiento forzado. Este aspecto es muy importante, pues a pesar de que el problema se viene recrudeciendo desde hace más de una década, nunca había sido incorporado este tema en forma directa a una política de seguridad; esto implica, además de visibilizar la problemática social, el compromiso que asume el Estado para atender el problema e implementar acciones para la prevención y atención; así, se dispuso por medio de la Red de Solidaridad Social, brindar apoyo a los planes de retorno a los lugares de origen y la asignación de recursos por el gobierno para el desarrollo de microcréditos, programas de seguridad alimenticia, y acompañamiento a este

grupo vulnerable. El requisito para el desarrollo de estas acciones era, primero, la recuperación de la seguridad en las zonas críticas a cargo de la Fuerza Pública.

Otro aspecto que se contempla en esta línea, es la protección contra el terrorismo, la cual se fundamenta en la creación de un sistema que estaría compuesto por mecanismos de coordinación interinstitucional, capacidad de recolección de inteligencia, fuerzas de reacción rápida, capacidad técnica forense para el análisis de los sitios en que se presentaran acciones terroristas, y la activa cooperación de la ciudadanía. Además, la implementación de programas de prevención entre la Fuerza Pública, el comercio, las empresas de seguridad privada, la ciudadanía, entre otros.

Para proteger a la población contra el secuestro y la extorsión, se propuso una "política de Estado" a largo plazo para reducir al mínimo los casos de este tipo de delitos, con los siguientes lineamientos: desarticular las organizaciones dedicadas al secuestro por medio de estructuras de apoyo, articulándose con la Unidad de Análisis Financiero, para la aplicación de la extinción de dominio. Para este propósito, se proponía el fortalecimiento de la inteligencia técnica y la capacitación conjunta de grupos de las Fuerzas Militares, la Policía, el DAS, CTI y la Fiscalía. Entre otras acciones se encuentran: el incremento del número de rescates de personas en cautiverio, igualmente la implementación de un sistema de recepción y seguimiento de casos; la consolidación de una agenda internacional contra la extorsión y el secuestro extorsivo basada en redes de cooperación internacional para asuntos de información, investigación y capacitación; el fortalecimiento de la capacidad preventiva del Estado y la ciudadanía, en este punto se resalta el propósito de controlar las extorsiones y secuestros que se planean y ejecutan desde las cárceles, además de la realización de campañas masivas de concientización, prevención y denuncia de este delito; el establecimiento de una normatividad adecuada; la definición de objetivos medibles y la implementación de un esquema de trabajo en el cual se resaltaba que las decisiones de política del manejo gubernamental de la lucha contra el secuestro serían aprobadas por el presidente de la República y presentadas al Consejo Nacional de Seguridad.

Esta línea también contempló la protección de la infraestructura económica, la cual se fundamentó en la creación de estructuras de apoyo interinstitucionales de la Fuerza Pública, la Fiscalía, el DAS, la Procuraduría con el apoyo de la ciudadanía. Cabe señalar que se vinculan en este propósito instituciones como la

Procuraduría, que en realidad no tienen ningún papel que le aporte a la prevención o neutralización de este tipo de hechos; en la práctica, se ha observado que de manera excepcional participan como veedores en algún procedimiento; por tanto, su participación se limita a adelantar las investigaciones de hechos y procedimientos que sean objeto de queja. En cuanto a la protección vial, propone una estrategia integral para la seguridad de las carreteras. Se destaca la implementación de unidades para patrullar permanentemente las carreteras nacionales, patrullajes de inteligencia y patrullajes aéreos, además de la organización de las caravanas turísticas, "Vive Colombia, Viaja por Ella", que consistía en el desplazamiento de grupos de ciudadanos escoltados por la Fuerza Pública.

La *quinta línea*, cooperar para la seguridad de todos, convoca a todos los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y del principio de la solidaridad, a participar brindando información para la prevención del terrorismo, la delincuencia y las organizaciones armadas ilegales; para ello, se contempla la creación de la "Red de Cooperantes" en zonas urbanas y rurales; esta acción apoyada por un programa de recompensas. En esta línea, y abocando el principio de la corresponsabilidad, se propone reforzar la cooperación regional en aspectos concretos, como el control al tráfico de armas, municiones y explosivos, precursores químicos, el terrorismo y el narcotráfico, y el fortalecimiento de las Combifrón para mejorar los controles y la seguridad de las zonas fronterizas.

En la *sexta línea*, se deben comunicar las políticas y acciones del Estado que busca un manejo responsable de la información del gobierno y de los medios de comunicación; además, mantendrá una divulgación permanente de los propósitos y resultados de la PDSD. Plantea, en este aspecto, la diplomacia pública que desarrollará por medio del servicio en el exterior y de los agregados militares y de policía para explicar el carácter particular de la naturaleza de los problemas de Colombia en el contexto latinoamericano.

Visto el contenido de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se observa que el gobierno del presidente Uribe hizo un esfuerzo importante que deja ver su prioridad por asumir el liderazgo y la responsabilidad del poder civil en la dirección de la Política de Seguridad. Asimismo, la importancia del tema que desde un principio fue expuesto como eje fundamental en el Plan de Desarrollo y plasmado -con los cambios ya señalados- en el documento de la PDSD, en el cual se hace un intento valorable de asignar responsabilidades en

los temas de seguridad a varias instituciones; sin embargo, se queda corta al no incluir acciones y responsabilidades a otras tantas instituciones que tienen que ver con el tema.

En este contexto, la PDSD identificó los principales problemas que estaban afectando la seguridad, a saber: el terrorismo, el narcotráfico, el secuestro, la extorsión y el homicidio; determinó como objetivo principal entre los perpetradores a los grupos terroristas de las FARC y el ELN. Dentro de la argumentación se las vincula a cada uno de los delitos a manera de justificación del énfasis colocado; esto deja a la política en el plano del conflicto armado interno con una prioridad de confrontación militar, aunque deja abierta la puerta de un eventual proceso de negociación, pero con la condición de que cumplieran un estricto cese de hostilidades. Este propósito de la política que no se plasma taxativamente sería su fin último frente a las FARC.

Esta posibilidad de diálogo y desmovilización fue recibida por los grupos de "Autodefensas", que iniciaron acercamientos para un proceso de paz con el gobierno, firmando el Acuerdo de Santafé de Ralito suscrito el 15 de julio de 2003 por el gobierno nacional de Colombia, representado por el Alto Comisionado para la Paz, y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En dicho acuerdo, el gobierno y las AUC convinieron dar inicio a una etapa de negociación, teniendo como propósito el logro de la paz nacional, comenzando un proceso gradual de desmovilización a partir de este año y culminando en el 2005.

Este proceso marcó una reducción significativa de las actividades delincuenciales de alto impacto realizadas por estos grupos, principalmente las masacres, el desplazamiento forzado, el secuestro y la extorsión; pero paradójicamente, las desmovilizaciones también causaron un fenómeno que impactó la seguridad ciudadana en el incremento de los delitos comunes, dadas las insuficiencias económicas, de organización y, en general, de planificación de los programas para incorporar de manera estable a las actividades productivas a esa cantidad de desmovilizados[189], sumados a todos aquellos que no entraron en el proceso y que comenzaron a actuar en actividades delincuenciales de manera individual. Estos efectos se observan en los cuadros 4, 5, 6, 18, 19 y 23 del anexo 1 del presente trabajo.

189 *Ibídem*, p. 24.

a) Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

Ante la arremetida terrorista el día de la posesión presidencial, este gobierno hizo uso de la figura de la Conmoción Interior para asumir el manejo del orden público; esta figura fue prorrogada en noviembre del mismo año (2002) mediante el Decreto 2555, luego el gobierno pretendió prorrogarlo por segunda vez con el Decreto 245 de 2003, pero la Corte Constitucional lo declaró inexequible mediante la sentencia C-327 de 2003, por considerar que no se daban las condiciones de alteración del orden público que motivaron su adopción en el 2002.

El desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y su objetivo primordial de derrotar a los grupos terroristas, lleva al gobierno a promover normas especiales para fortalecer la lucha contra el terrorismo presentando al Congreso un proyecto denominado "Estatuto Antiterrorista", en el que se promovían atribuciones especiales para los miembros de las Fuerzas Militares relacionadas con capturas, interceptaciones telefónicas, funciones de policía judicial, etc., lo que provocó críticas y cuestionamientos contra el gobierno por los diversos sectores de la sociedad, juristas y organizaciones de los derechos humanos, entre ellos, el mismo representante de las Naciones Unidas en Colombia, quienes calificaban la norma como violatoria de los derechos y libertades de los ciudadanos. Pese al debate en torno al proyecto, este fue aprobado por el Congreso de la República por medio del Acto Legislativo 2 de 2003; sin embargo, tuvo una vigencia muy corta, puesto que al ser revisado por la Corte Constitucional fue declarado inexequible, mediante sentencia C-817 de 2004, no precisamente por la serie de atribuciones que se daban para los procedimientos de la Fuerza Pública, sino por las fallas en el procedimiento de trámite en el Congreso. Esta fue considerada una derrota jurídica del presidente Uribe, quien no pudo emplear estas medidas para enfrentar los problemas de inseguridad y alteración del orden público nacional.

No obstante este fracaso, el gobierno, en el propósito de lucha contra las finanzas ilícitas de los grupos terroristas y narcotraficantes, sancionó la Ley 793 de 2002, la cual derogaba la Ley 333 de 1996 sobre normas para la lucha contra el lavado de activos; esto significó una herramienta importante para fortalecer el desarrollo de las acciones propuestas en la PDSD.

Para posibilitar la realización de los procesos de paz se expidió la Ley 782 de 2002, que prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997, por la cual se establecían mecanismos para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Frente a la violencia intrafamiliar y el incremento vertiginoso que se observó en los hechos denunciados desde la década de los noventa, se promulgó la Ley 882 de 2004, que adicionó el Código Penal en su artículo 229, en el sentido de incrementar la pena que estipula para este delito. Esta normatividad expresaba la preocupación del legislador y de los gobernantes por endurecer las penas frente a este delito que afecta el núcleo mismo de la sociedad y que en muchos casos revierten en hechos más graves de lesiones o muertes.

Congruente con la lucha contra el terrorismo, en este período se sancionó la Ley 898 de 2004, por la cual el Estado colombiano aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown en junio de 2002.

Luego de trasegar varios debates y en medio de críticas y observaciones, se promulgó la Ley 975 de 2005, conocida como la "Ley de Justicia y Paz", que viene a ser muy importante para la seguridad ciudadana porque, además de los beneficios y acciones de reparación y compensación para las personas afectadas por el conflicto interno, también estipuló los mecanismos para la reincorporación a la vida civil de los desmovilizados. Esto significaba la implementación de procedimientos a cargo del Estado para brindar a los miembros de grupos ilegales que se desmovilizaran, los medios necesarios para reinsertarse a la vida civil. Otro aspecto importante de esta ley, es que creaba la Unidad Nacional de Justicia y Paz de la Fiscalía con apoyo de la Policía Judicial, con el fin de investigar de manera exclusiva todos los hechos e informaciones que suministraran los desmovilizados, que condujeran al esclarecimiento de hechos atroces, principalmente desapariciones, secuestros, asesinatos, entre otros.

Hacia la lucha contra las finanzas de las organizaciones armadas ilegales, se expidió la Ley 1028 de 2006, por la cual se tipifica de manera particular el delito de hurto de combustibles trasportados por oleoductos; esta es una acción concreta contra los grupos armados ilegales, principalmente las autodefensas, que hurtaban en mayor proporción el combustible para obtener recursos económicos.

En este mismo año, se emitió la Ley 1121, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo. Esta ley modificaba aspectos del Decreto 663 de 1993, en cuanto al endurecimiento

de la obligación de las entidades financieras para adoptar medidas de control orientadas a evitar operaciones de dineros o bienes que puedan provenir de actividades ilícitas, y en caso de detectar movimientos sospechosos, informar de manera inmediata a la Unidad de Información y Análisis Financiero para la investigación respectiva.

Nuevamente en este período se vuelve a prorrogar la Ley 418 de 1997, por la cual se establecían instrumentos para la búsqueda de la convivencia y para la eficacia de la justicia. En este sentido se emite la Ley 1106 de 2006, como mecanismo que dejaba abierta la posibilidad de adelantar negociaciones de paz con organizaciones armadas, como efectivamente se hizo con los grupos de autodefensas.

5. Período 2006-2010

Este período correspondió al segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, bajo la figura de la reelección. En esta fase, el gobierno emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos", siendo promulgado mediante la Ley 1151 de 2007.

En el PND 2006-2010 se continúa dando la máxima importancia al tema de la seguridad del país, pero a diferencia del anterior, pasa a ser el segundo objetivo del Plan; dejando claro que esta continuaría siendo la política que marcaría el eje central para el desarrollo de todas las demás. En este contexto se analizó el cambio de tácticas y estrategias de los grupos armados ilegales, lo que implicó una redefinición en las amenazas, de tal manera que el PND estipuló para la consolidación de la seguridad democrática cinco objetivos estratégicos:

- Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.
- Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a los grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
- Romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.

- Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población, y
- Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.

El planteamiento de estos cinco objetivos indicaría un enfoque integral para la política de seguridad, porque vincula, por lo menos en el documento, la política social que en el Estado es desarrollada por múltiples instituciones a cargo de planes y programas que, en consecuencia, según los lineamientos deben estar vinculados al propósito de la seguridad. Sin embargo, no existe el documento que contenga el desarrollo integral de la PCSD, con compromisos y responsabilidades de todos los sectores hacia la política de seguridad para contar con un instrumento de verificación, seguimiento y evaluación de resultados; puesto que el documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional, solo contuvo las acciones del sector Defensa. Por consiguiente, los demás componentes como la parte social, la parte de convivencia, los derechos humanos, la parte de justicia y otras, quedaron como elementos o políticas dispersas solo contenidos en el PND y no dentro del marco de la política de seguridad.

La dicotomía planteada entre toda la propuesta que contiene el PND con el documento de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática elaborado por el Ministerio de Defensa, deja a la Política de Defensa y Seguridad Democrática restringida exclusivamente al campo militar y le resta el sentido integral; ya que al promover la política de seguridad, esta debería englobar todas las estrategias, objetivos y acciones no solo del Ministerio de Defensa y sus instituciones, sino también de todos los demás sectores del Estado que deben desarrollar acciones que contribuyan a brindar el servicio de seguridad integral al ciudadano en toda su concepción, tanto para garantizar el respeto de sus derechos y libertades como todos los relacionados con su desarrollo social y personal.

Para ilustrar la diferenciación con el PND, el documento del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) cuando menciona la Estrategia de Seguridad Ciudadana[190], manifiesta que esta estará fundamentada en cuatro aspectos

190 *Ibídem*, p. 46.

principales: 1. Incremento del pie de fuerza, 2. Fortalecimiento de la movilidad, 3. Creación de nuevas unidades judiciales, 4. Adaptación al nuevo sistema penal acusatorio y 5. Inteligencia y comunicaciones. Mientras que el PND se refiere a la convivencia y la seguridad ciudadana como un pilar para la Consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, entre varios aspectos, menciona el Programa Departamentos y Municipios Seguros[191], como una de las acciones desarrolladas; sin embargo, ni en la PDSD ni en el documento de la PCSD del MDN tiene ninguna mención.

No obstante, el PND anuncia que en materia de seguridad, se implementará una estrategia que tendrá nuevos lineamientos enmarcados dentro del contexto de la Seguridad Democrática, que articule la acción institucional, el esfuerzo militar y el apoyo de la población. El documento sustenta la continuidad de la Seguridad Democrática en los resultados obtenidos contra las organizaciones narcoterroristas, la desmovilización de grupos irregulares, el mejoramiento de la seguridad ciudadana, y la generación de efectos positivos en el crecimiento económico y el bienestar de la población[192].

Esta nueva etapa de la política de seguridad indica que será una continuación de la primera fase (PDSD), que permitió recuperar la autoridad en todo el territorio; por tanto, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática vendría a materializar el concepto de una "política de Estado en cuanto a la seguridad", puesto que se garantizaba la continuidad de los planes y programas, por lo menos los esenciales, y se mantuvo el enfoque, los objetivos y los lineamientos elaborados cuatro años atrás. Este caso particular se dio por cuanto el mismo gobierno continuó en el poder, ya que esta es una dificultad que se enfrenta al pretender elaborar políticas de Estado, pues con el cambio de gobierno generalmente se cambian las políticas, o se cambian los planes y programas que las integran. De tal modo que el gobierno del presidente Uribe consideró necesario dar continuidad a la PDSD para completar el proceso iniciado, principalmente el de la recuperación del control del territorio.

191 Dirección Nacional de Planeación (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá, p. 56.

192 *Ibídem*, p. 35.

En este contexto, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática tenía el fin de dar continuidad a los logros alcanzados; por tanto, para este segundo período, el PND propuso cuatro prioridades para la inversión de recursos en el sector Defensa:

La primera correspondió a la movilidad y el transporte aéreo, que permitiera superar la insuficiencia en la capacidad de transporte tanto de aviones como de helicópteros, ya que existían dificultades en el despliegue de las Fuerzas y esto afectaba la efectividad de las operaciones militares.

La segunda prioridad que se contempló fue el incremento sustancial del tamaño de la fuerza con un crecimiento sostenible en el tiempo. Este crecimiento hace prioritario el aumento de los medios necesarios para dotar ese mayor tamaño y que se materialice en un real incremento del poder de combate para desarrollar el nuevo Plan de Guerra de las Fuerzas Militares (FF. MM.). Dentro de esta prioridad se contempló el fortalecimiento de la Policía en su naturaleza misional de mantenimiento de las condiciones de seguridad en zonas urbanas y rurales.

Una tercera priorización para la inversión en el sector Defensa, estuvo direccionada al mantenimiento de las capacidades estratégicas del país en materia de defensa militar y de protección de la democracia, para afrontar el carácter transnacional de las nuevas amenazas como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen internacional, lo que demandaba la inversión de recursos que permitían neutralizarlas y desarticularlas, principalmente lo relacionado con la actualización de equipos de todas las Fuerzas, que presentaban importantes niveles de obsolescencia y rezago tecnológico.

La cuarta se determinó en el fortalecimiento de la inteligencia estatal para lograr la organización y la modernización de la inteligencia y la contrainteligencia, aspecto que fue tenido como una prioridad fundamental. Con esto se buscaba optimizar los mecanismos y recursos utilizados en el ciclo de la inteligencia, con el fin de incrementar las capacidades de procesamiento y análisis de la información, y paralelamente, fortalecer y optimizar la calidad y eficiencia de las redes de cooperantes, para de esta manera maximizar el efecto de las acciones operacionales desarrolladas por la Fuerza Pública (FP). En este aspecto se plantea que el gobierno nacional continuará y profundizará el esfuerzo de conformar una

"Comunidad de Inteligencia" en Colombia, es decir, un sistema que integrara, coordinara y articulara la actividad de las entidades que cumplen actividades de inteligencia en el país.

De igual manera, se definiría un diseño institucional, bajo la dirección del presidente de la República, en el cual se reunirían los responsables de la inteligencia de las diferentes entidades, con objeto de definir un Plan Nacional de Inteligencia que propusiera los objetivos, recursos, plazos y metas de las operaciones de inteligencia. El Plan serviría como mecanismo de coordinación y como lineamiento para el seguimiento, evaluación y control de estas entidades[193]. Con el funcionamiento de esta comunidad se buscaba tener claridad sobre las tareas de cada entidad en las diferentes operaciones de inteligencia y sobre las diferencias con respecto a las actividades de investigación criminal.

Además, todo el proceso de fortalecimiento de la inteligencia estaría acompañado de un marco jurídico para regular estas actividades y para brindar a los funcionarios encargados de esta misión, un pleno respaldo legal para el desarrollo de sus funciones. De igual manera, se contemplaba un aspecto muy importante relacionado con el fortalecimiento de los sistemas de control sobre las actividades de inteligencia. En este campo se contemplaba de manera expresa la reforma del DAS a razón de los grandes problemas de filtraciones y de corrupción que se conocieron en el primer período de gobierno y que se agudizaron durante el segundo, lo que llevó al descrédito total de la entidad tanto en los ámbitos nacional como internacional.

En la reforma se planteó que las funciones de la Interpol y la función de protección de personalidades pasaran a ser responsabilidad de la Policía. En términos generales, las prioridades para la inversión en el sector Defensa estaban marcadas en el fortalecimiento y modernización de la Fuerza Pública que se inició desde el gobierno del presidente Pastrana, y se le daba de esta forma continuidad a la política, lo cual era positivo; sin embargo, muestra el énfasis más en elementos de represión y choque que en la prevención.

El PND proyectó el desarrollo de varios programas sectoriales como soporte para el desarrollo de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática,

193 *Ibídem*, p. 39.

entre ellos se destacan los relacionados con la educación militar y la reforma de la carrera; otro es el relacionado con el comando, control, comunicaciones, inteligencia e informática que es fundamental para el desarrollo y consolidación de la Doctrina de Operaciones Conjuntas y Coordinadas que se comenzó desde el primer período, en que se privilegiaron las operaciones conjuntas entre las FF. MM. y también entre FF. MM. y Policía, principalmente en el componente de inteligencia policial que permitió el desarrollo de las operaciones más importantes contra las organizaciones armadas ilegales, en concreto las FARC que se produjeron en el segundo período de gobierno.

Otro programa fue el de la definición de funciones que se dejó en cabeza del jefe de Estado Mayor Conjunto del Comando General de las FF. MM., que promovía la conformación de una comisión independiente para evaluar y elaborar recomendaciones técnicas y expertas sobre funciones y misiones de las Fuerzas. Con esto se buscaba, entre otros objetivos, optimizar los recursos y la concentración de la fuerza en objetivos comunes; establecer protocolos para el control operacional; definir tareas por jurisdicción, por procesos y por funciones; y definir teatros de operaciones y fuerzas de tarea con mando o control operacional único, en los casos que fuere necesario. Cabe señalar que este es un propósito importante para determinar el marco de actuación de las FF. MM. y de la Policía de acuerdo con su marco constitucional y funcional; porque lo que se ha observado históricamente, es que se confunden las actuaciones de estos cuerpos y que se invaden las funciones contraviniendo la esencia misma de la funcionalidad en el campo de la seguridad. Se observa también la incoherencia al mencionar los "teatros de operaciones", puesto que para este momento estos ya habían sido declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-817 de 2004. Otros programas de apoyo: la protección a personas en riesgo, la reforma a la Justicia Penal Militar y la ciencia y tecnología en el sector Defensa.

Con relación al combate de las drogas ilícitas y al crimen organizado, se planteó en el PND la continuidad del control a los cultivos ilícitos, la erradicación, la interdicción, la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas, la extradición, el control del lavado de activos, control al tráfico de armas; la extinción de dominio y la prevención del consumo de sustancias; todos estos problemas planteados desde el primer período en la PDSD. Un aspecto nuevo que se incorporó, fue el tema del consumo de drogas ilícitas y la entrada al mercado colombiano de

drogas sintéticas. Para enfrentar este problema se dispuso la constitución de la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Sustancias Psicoactivas, como instancia de coordinación intersectorial. Igualmente, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, el desarrollo de un proceso de construcción abierta y participativa de la Política Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas.

En cuanto al control de los cultivos ilícitos, se propuso fortalecer la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos con el apoyo de la Cooperación Bilateral con el gobierno de los Estados Unidos, implementada desde 1999 con el Plan Colombia; con esto se buscaba el debilitamiento del negocio del narcotráfico y, por ende, una disminución en las hectáreas cultivadas y en la producción de los alcaloides. Para el logro de estos propósitos, se contemplan dos pilares: el primero, relacionado con la erradicación forzosa de cultivos mediante la aspersión aérea integrada a la estrategia de los Grupos Móviles de Erradicación Manual, cuya operación sería coordinada y articulada con los cronogramas de aspersión aérea. Para esta labor se comprometían actividades conjuntas de las Fuerzas Militares y de la Policía, además del seguimiento y monitoreo permanente por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.

El segundo pilar -de corte social- se relacionaba con el fortalecimiento de la estrategia de erradicación voluntaria, que brindaba una alternativa lícita a los pequeños cultivadores. Para ello se dispuso la continuación de los programas de Familias Guardabosques y Desarrollo Alternativo, que buscaba revertir las prácticas ilícitas e insostenibles de producción y propender por el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención[194]. También se proponía ampliar el programa de Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM), implementándolo en 100 municipios, cuyo objetivo fue reducir los impactos de los cultivos ilícitos por medio del desarrollo de proyectos productivos sostenibles y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

En cuanto a los delitos relacionados con la interdicción y control al tráfico de armas y sustancias prohibidas (insumos químicos, explosivos), el lavado de activos y la extinción de dominio, se continúa con el mismo enfoque de acciones

194 *Ibídem*, p. 47.

conjuntas a nivel interno y de acciones diplomáticas en el campo internacional para lograr la cooperación en varios frentes como el técnico, el financiero, el intercambio de información de inteligencia y judicial, con el propósito de destruir definitivamente la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas y de atacar las principales amenazas transnacionales como el terrorismo. Cabe anotar que se da continuidad a la política de extradición de nacionales vinculados a organizaciones del narcotráfico y el crimen organizado.

En este período continúa el gobierno con su política de responsabilidad compartida, para que los países consumidores asuman un mayor compromiso frente al problema del narcotráfico, como los Estados Unidos, que mantiene una política exterior que prioriza las acciones represivas y de control, mientras que las acciones al control del consumo interno continúan débiles.

En cuanto al secuestro se buscó la consolidación de la política, teniendo en cuenta los siguientes principios estratégicos: 1. Fortalecimiento de las herramientas judiciales, 2. Optimización de los sistemas de implementación, 3. Ejecución de un plan de acción para replicar regionalmente las políticas de prevención y atención, 4. Implementación de una estrategia de lucha contra la extorsión que se produce desde los centros penitenciarios y carcelarios del país, 5. Difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia y 6. El incremento de la capacidad preventiva y reactiva del Estado frente a los casos de secuestro. De igual manera, se continuó con el fortalecimiento de los grupos GAULA y la Unidad Nacional Antiextorsión y Secuestro de la Fiscalía General de la Nación, con entrenamiento y dotación de todos los equipos necesarios para continuar con los buenos resultados alcanzados en el primer período.

En el documento del PND, también se propone el fortalecimiento de las instancias encargadas del diseño y la ejecución de la política a partir de las autoridades regionales y locales -gobernadores y alcaldes-; proceso que comenzó desde el gobierno del presidente Gaviria y que se retomó por el gobierno Pastrana y por el del presidente Uribe en el primer período y continúa para el segundo período. En este proceso ha desempeñado un papel fundamental la Policía Nacional con el programa "Departamentos y Municipios Seguros (DMS)", por medio del cual se han desarrollado acciones con las autoridades locales, principalmente la elaboración de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana. Por ende, se propone el fortalecimiento del programa DMS, los Consejos Municipales

de Seguridad y se sugiere la creación de las "Comisiones Territoriales de Seguridad Ciudadana" como una alternativa; sin embargo, no se da claridad de su objetivo y funcionalidad.

En el PND por primera vez el Estado asume un modelo específico para el servicio de policía al referirse a la Policía Comunitaria, a saber:

> Además del papel asignado a la PONAL en la PDSD y en la lucha contra las drogas y el crimen organizado, esta tiene un rol importante en el carácter integral e interinstitucional de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
>
> Por ello, el Estado consolidará el modelo de Policía Comunitaria con el propósito de facilitar las múltiples funciones policiales, dentro de las que se cuentan la participación en la concertación de tareas, el apoyo a la gestión de los gobernadores y alcaldes y la generación de un mayor acercamiento a la comunidad para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia.
>
> El desarrollo del modelo permitirá el fortalecimiento de la doctrina policial con relación a su naturaleza civil. Así, se generarán avances hacia una estructura organizacional más horizontal que permita una dinámica institucional que atienda, eficiente y eficazmente, las necesidades generadas. Ello requerirá de la incorporación de métodos y prácticas de solidaridad, prevención y disuasión en su labor de vigilancia pública"[195].

Esta definición de un lineamiento para el servicio de policía desde el mismo Estado es importante. Sin embargo, se originan algunas confusiones, puesto que en el mismo PND se menciona una Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana; pero es evidente que la PDSD no fue una política de esta índole, por el contrario, estuvo marcada por el lineamiento militarista y por el predominio de acciones de las Fuerzas Militares. Además, se señala al delito de narcotráfico y a la delincuencia organizada como elementos que estuvieran por fuera del ámbito de esta política, lo cual también genera confusión en la visión que tiene el gobierno sobre el problema; pues, precisamente, estos son aspectos principales que generan inseguridad ciudadana y que deben formar parte integral de una política de esta índole. Por tanto, se observa que en la Política de Consolidación de la Seguridad

195 *Ibídem*, p. 57.

Democrática no está contenida la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, por lo menos esta no aparece en el documento elaborado por el Ministerio de Defensa.

El Plan Nacional de Desarrollo también se ocupa de otros temas concretos e importantes para la política de seguridad; entre ellos: la violencia intrafamiliar, la prevención de la criminalidad juvenil, el desplazamiento forzado, la desmovilización y reintegración de adultos y menores desmovilizados voluntariamente, los derechos humanos, los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, el programa "Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema". Sin embargo, estos temas no están incorporados en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, pero algunos de ellos sí eran por lo menos mencionados en la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Este simple hecho deja a todos estos aspectos, que deben ser atendidos por diferentes sectores del Estado, sin un cordón umbilical que los ligue a la política de seguridad; por ende, se desarrollan como una serie de políticas dispersas cada una en su ámbito, pero sin la prioridad de responder a la política específica de la PCSD.

Referente a la elaboración de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, continúa la responsabilidad en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), a diferencia de lo ocurrido en otros gobiernos como el del presidente Gaviria, que lo dejó a cargo de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, con mayor participación de diferentes sectores civiles. Esta centralización en el MDN marca un retroceso en cuanto a la apertura y participación en la construcción de las políticas de seguridad, ya que en los dos períodos se observa una escasa participación y, por el contrario, un enfoque cerrado constituido primordialmente por representantes de la Fuerza Pública; de allí que se haga hincapié en que al promover el PND una política integral con componentes sociales, deberían haber participado personas y organizaciones representativas de los diferentes sectores que estarían involucrados en la consolidación y en el promulgado modelo de la "Doctrina de Acción Integral", que dentro del objetivo de consolidación territorial combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad[196]. Como consecuencia de esto e igual a la etapa anterior, en esta segunda fase la PCSD

196 Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá, p. 12.

también mantiene el énfasis de la política en el campo militar, fundamentado en la persecución y confrontación de los grupos armados ilegales, principalmente las FARC y el ELN, por las instituciones integrantes de la Fuerza Pública. Vale decir, que el documento de la PCSD elaborado por el Ministerio de Defensa, contiene específicamente las acciones a cargo de este sector, por lo cual se considera imperfecto al no contemplar los aspectos integrales de convivencia y seguridad ciudadana y otros relacionados con la seguridad, como ya se indicó.

En este orden de ideas, el documento parte de reconocer los avances logrados hasta el momento, marcados en el debilitamiento de las organizaciones armadas ilegales y su necesidad de modificar su accionar estratégico para garantizar su supervivencia; sin embargo, se concluye que las amenazas no han desaparecido y siguiendo su lógica criminal se han transformando[197]. Esto implicó un nuevo escenario estratégico donde los grupos armados ilegales(GAI) retornan a la guerra de guerrillas planteando la dispersión de las Fuerzas que se manifiestan mediante el desarrollo de acciones terroristas. Además, aunque estos grupos se mantienen activos en varias zonas del país, mostraron un repliegue de sus retaguardias hacia las zonas de frontera, constituyéndose en una amenaza también para los países vecinos[198]. Se determinan como amenazas los grupos armados ilegales, el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, ya determinadas en la PDSD; en adición, se incluyó como amenaza la existencia de "bandas de criminalidad común" que afectan la seguridad de las zonas urbanas. En este escenario se reconoce el surgimiento de una nueva amenaza en las denominadas "bandas criminales emergentes", que aparecen en la coyuntura de la desmovilización de los grupos de autodefensas y que se ubicaron en muchas de las zonas en las que se produjo este proceso.

La PDSD propone algunos principios para su desarrollo, se destacan los siguientes: "actuar con legalidad", que va dirigido al respeto de los derechos humanos y del DIH, aspecto gravemente lesionado por los denominados GAI; "hacer presencia permanente", considerado muy importante por la continuidad que se garantiza de mantener la seguridad y presencia en las zonas recuperadas,

197 *Ibídem*, p. 23.

198 *Ibídem*, p. 24.

puesto que esta ha sido una de las grandes fallas en planes y programas que se implementan, pero que a un corto plazo se abandonan o se sustituyen revirtiendo los avances logrados; y los principios de "coordinar entre las Fuerzas" y "coordinar con las demás entidades del Estado", tendientes a consolidar la doctrina de operaciones conjuntas y a mantener la coordinación con entidades, especialmente las del campo social.

En concordancia con estos principios, la PDSD plantea como objetivos estratégicos:

- El primero, consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional; este último aspecto es adicionado al objetivo planteado en la PDSD. Para alcanzarlo se proponen tres fases: control, mantenimiento y consolidación, las mismas contenidas en la PDSD, pero con algunos cambios principalmente en la fase de mantenimiento. En la PDSD se planteaba que era un momento en que se fortalecía la acción de los organismos de investigación criminal y judicialización y de los organismos de control del Estado, mientras que en la PCSD se buscaba en esta fase el establecimiento de las instituciones y agencias del Estado, particularmente las encargadas de la acción social, para la satisfacción de las necesidades básicas y más inmediatas de los ciudadanos. En esta fase, el principal esfuerzo sería en los ámbitos político, económico y social, apoyados por el mantenimiento permanente de la seguridad a cargo de la Fuerza Pública.

Dentro de este objetivo se dio continuidad al programa de seguridad en las carreteras, a las redes de cooperantes y a la lucha contra el secuestro y la extorsión. Cabe destacar la continuidad a la estrategia denominada "Vive Colombia, Viaja por Ella", diseñada para recuperar la movilidad en las carreteras, afectada por la inseguridad de los ciudadanos a ser víctimas de los secuestros colectivos, sobre todo en los denominados "falsos retenes" y las mal llamadas "pescas milagrosas" realizadas por las guerrillas de las FARC y el ELN. Ello causó un efecto muy favorable en la percepción de seguridad y se constituyó en un desafío de la comunidad hacia estos grupos. Esta modalidad desapareció en desarrollo de estrategias como estas concebidas en la PCSD.

Otro aspecto que se propone en este objetivo, es la consolidación de la doctrina de acción integral fundamentada en la coordinación interagencial, dentro de la cual señala la coordinación civil-militar como el eje fundamental del que depende el éxito o fracaso de esta estrategia[199]. Este planteamiento se interpreta como un desconocimiento completo de los ámbitos de actuación de la Fuerza Pública. En esta fase, la prioridad o el eje de actuación debería estar centrado en las acciones de la Policía Nacional dado su esencia civil y su permanente contacto con la comunidad; además, la congruencia de sus funciones con los aspectos sociales y comunitarios que no son propios de las Fuerzas Militares. Esta fuerza debería tener participación en el mantenimiento de dispositivos de seguridad periféricos a las zonas recuperadas.

- El segundo objetivo estratégico es "proteger a la población manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos". Para el cumplimento de este objetivo se propone la desarticulación de los grupos armados ilegales, las bandas criminales, los carteles del narcotráfico y los grupos de delincuencia organizada. Este objetivo es similar al propuesto en la PDSD; sin embargo, se mantendrá la iniciativa contra todas las amenazas, en congruencia con la inserción de la delincuencia común como una amenaza a la seguridad, la cual no era considerada en el primer período de gobierno. Para este empeño, la política considera fundamental las actividades de inteligencia para proveer la información para las operaciones.

Igualmente, se continúa ofreciendo a los grupos armados ilegales, concretamente a los de las FARC y el ELN -ya que cierra cualquier posibilidad a grupos de bandas criminales u organizaciones del narcotráfico-, la opción de la negociación con el gobierno y la desmovilización con garantías a los integrantes que opten por este mecanismo.

- El tercer objetivo estratégico lo constituye el tema de "elevar drásticamente los costos para desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia", el cual contiene los aspectos relacionados en el PND, mencionados anteriormente. En este objetivo se propone realizar acciones especiales para neutralizar a los grupos armados ilegales -guerrilla- que participen en cualquiera de las etapas del negocio.

199 *Ibídem*, p. 36.

- El cuarto objetivo: "mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población", contiene propósitos y acciones ya relacionados en la PDSD. Al respecto propone realizar inversiones extraordinarias para el fortalecimiento de la Fuerza Pública y la implementación de reformas estructurales en la organización del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con una orientación hacia la legitimidad como centro de gravedad. Al respecto, plantea reformas para fortalecer el respeto a los derechos humanos y al DIH, la justicia penal militar, el sistema de educación de los miembros de la Fuerza Pública y la definición de funciones. Este aspecto, en términos generales, se considera fallido, debido a los casos de errores operacionales en los cuales fue víctima la población civil y los grandes escándalos surgidos de los hechos nefastos de violación a los derechos humanos constituidos principalmente por los denominados "falsos positivos", y la acción considerada débil por las Fuerzas Militares y de la misma justicia en contra de los autores y partícipes de estos hechos.

Este objetivo contempló un aspecto denominado "visión del futuro estratégico de las Fuerzas", en el que se adelantarían iniciativas como la Ley de Seguridad y Defensa, donde nuevamente se evidencian falencias en el enfoque, en tanto se propone elaborar una ley de defensa como propósito estratégico de las Fuerzas Militares, y no de la nación o del Estado en su conjunto; lo que implicaría la participación de otros sectores más allá de los militares. Además, al plantear esta propuesta, reafirma la concepción de que tanto la PDSD como la PCSD son híbridas que no responden estrictamente a la seguridad y defensa del país pero tampoco a la seguridad ciudadana, puesto que, como se ha observado, no se sustentan en la concepción ni de una ni de la otra.

- El quinto objetivo estratégico: "mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país". Este es un objetivo nuevo con relación a la PDSD, que plantea que se dará especial atención a las estrategias y acciones encaminadas a mejorar la seguridad en las ciudades y centros urbanos del país; por tanto, se le da la responsabilidad a la Policía Nacional para reforzar las estrategias de seguridad ciudadana para desarticular las bandas organizadas de delincuencia común. Para este propósito, se propone que la estrategia de seguridad ciudadana estará fundamentada en cuatro aspectos principales -pero desarrolla cinco-: 1. El incremento del pie de fuerza, 2. El

fortalecimiento de la movilidad, 3. La creación de nuevas unidades judiciales, 4. La adaptación al nuevo sistema penal acusatorio y 5. El fortalecimiento de la inteligencia y las comunicaciones. Como se observa, no se incorporan a este nivel estrategias de carácter preventivo, educativo, participativo que impulsen el autocontrol, la autorregulación y, sobre todo, la cultura de seguridad ciudadana como soporte duradero y fundamental para lograr cambios en los niveles de violencia, agresión, intolerancia y delincuencia que, además de los aspectos sociales y de desarrollo humano, están dentro de las causas que generan la inseguridad. Cabe señalar que varios de los aspectos que incorpora el PND en el campo de la convivencia y la seguridad ciudadana extrañamente no están en este documento de la política. En este orden de ideas, la PCSD conserva tres de los cinco objetivos estratégicos que presentaba la PDSD e inserta dos nuevos, pero que en su trasfondo contemplan varias de las acciones ya planteadas en la PDSD.

El último aspecto al que se refiere el documento de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, se denomina "iniciativa internacional". Se refiere a los mismos aspectos que contenía la PDSD en uno de sus lineamientos denominado "cooperación internacional", principalmente el principio de corresponsabilidad, y el propósito de buscar consensos internacionales para lograr apoyos a los esfuerzos que hace el Estado colombiano en torno a las amenazas, que si bien se originan al interior del país, están ligadas a redes de carácter internacional en varios países del mundo.

Estos elementos constitutivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática se desarrollaron para aproximarse a los problemas de orden público e inseguridad, con los cuales se alcanzaron resultados favorables para contener los delitos de mayor impacto social, en concreto: el homicidio, el secuestro y el terrorismo generados principalmente por las organizaciones armadas ilegales, las organizaciones del narcotráfico y las bandas criminales, y que pudieron tener un mejor desarrollo al mantenerse la política en dos períodos presidenciales. No sucedió lo mismo en los delitos de mayor afectación a los ciudadanos como la extorsión, que en 2009 y 2010 mostró un incremento en el número de hechos, al igual que los delitos comunes de hurtos, lesiones personales, violencia intrafamiliar y acceso carnal violento, que en algunos casos presentan los mismos niveles de incidencia sin mostrar mejoría en la tendencia. Esto es el resultado

de desarrollar una política de seguridad: primero que descuidó la seguridad ciudadana y segundo que no logró llegar a incidir favorablemente en los aspectos de desarrollo social y económico; por ende, de reducción de la inequidad para que el ciudadano pueda mejorar sus condiciones reales y de esta manera se puedan comenzar a palpar unos mejores niveles de seguridad ciudadana.

Es evidente que en la parte militar la Fuerza Pública desarrolló operaciones con el objetivo de llegar a zonas cada vez más apartadas de la geografía nacional, en las cuales nunca antes el Estado había hecho presencia de manera sostenida, llevó las operaciones hasta las denominadas retaguardias, y logró así el desbalance táctico que obligó a las FARC a modificar sus estrategias. Como consecuencia del fortalecimiento de la Fuerza Pública y el incremento de sus capacidades, se ha hecho retroceder de manera significativa los planes de los grupos armados ilegales, primordialmente de las farc; lo que se observó en el obligado cambio de estrategia de este grupo armado ilegal de actuar con grandes concentraciones de combatientes a pasar nuevamente a la denominada "guerra de guerrillas", que se fundamenta en acciones con grupos más reducidos o mínimos de integrantes.

Entonces, en la estrategia del fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública se marca el éxito militar de la PCSD, en la cual se conjugaron varios de sus elementos como el de la coordinación, las operaciones conjuntas, la doctrina de acción integral y el fortalecimiento de la inteligencia; que si bien influyeron en el orden público generando impacto en la sociedad, fue para bien de la seguridad y defensa de la nación, al lograrse resultados operacionales excepcionales nunca antes alcanzados dentro de una política de seguridad. Entre ellos podemos señalar algunas de las operaciones desarrolladas principalmente contra las FARC: la muerte de Tomás Medina Caracas alias "negro Acacio", en el Vichada, en 2007; en marzo de 2008 se desarrolló la Operación Fénix, en la cual se da de baja al sujeto alias "Raúl Reyes", segundo comandante de las FARC; en julio del mismo año se realiza la Operación Jaque, que logró la liberación de ingrid Betancourt, tres norteamericanos y 11 policías y militares que se encontraban secuestrados por este grupo guerrillero; la Operación Dinastía realizada por la FAC y el Ejército el 1º de enero de 2010, fueron abatidos 22 guerrilleros del Frente 43; el 2 de enero del mismo año, en el Meta, en otra operación, se eliminaron 18 guerrilleros y se capturaron 13, todos integrantes de las FARC; y el 14 de junio de 2010 se desarrolló la Operación Camaleón, en la que se logra liberar un grupo de cuatro militares que estaban secuestrados por este grupo insurgente.

Está claro que para el éxito de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, la inversión onerosa de recursos del Presupuesto Nacional fue determinante, apoyada por la decisión del gobierno de darle al tema de la seguridad la importancia que representa dentro del desarrollo de un Estado. Es así como en la Ley 812 de 2003 -PND 2002-2006-, el primer objetivo nacional para la acción estatal fue "brindar seguridad democrática", y en la Ley 1151 de 2007 -PND 2006-2010-, el segundo objetivo esencial de la acción del Estado fue "la Política de Defensa y Seguridad Democrática"; esta priorización le apunta a generar conciencia institucional y conciencia ciudadana en la necesidad de asumir todos la responsabilidad frente al problema de la inseguridad y de sensibilizar sobre el esfuerzo económico y presupuestal que se hace para superar este tipo de problemas. Por tanto, es importante observar las implicaciones de la asignación de recursos para la seguridad como un aspecto primordial para aproximarse a la solución de la problemática.

En este sentido se aclara que el gasto en seguridad en Colombia se asocia al gasto del sector Defensa, como las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; sin embargo, no se contabilizan los recursos que se destinan a instituciones y entidades del Estado que cumplen funciones y tienen una misión relacionada con la seguridad, lo cual haría mucho más cuantioso este presupuesto. Frente al incremento de presupuesto para la seguridad, hay analistas que manifiestan que este incremento implica el sacrificio en otras áreas del Presupuesto Nacional. Se menciona que mientras el presupuesto de seguridad y defensa aumentó en este período (2002-2007) alrededor del 0,4%, el de gasto social disminuyó en 0,96%[200].

En el caso de la PDSD y la PCSD se observa que el gasto en defensa y seguridad tuvo un incremento a partir del 2002, asignándose 3,1% de los gastos totales del PIB; en el 2004 fue de 3,4%, 3,2% en 2006, y 3,8% en 2008. Mientras que del 2001 hacia atrás el porcentaje nunca llegó a 3%[201]. No obstante, el incremento de los resultados en materia de seguridad, principalmente en los delitos generados por

200 Vargas, Alejo Velásquez y García Pinzón, Viviana (2008). Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano. *Revista América Latina Hoy, vol. 50, diciembre 2008*. España: Universidad de Salamanca. pp. 47-48.

201 Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación (2009). *Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad,* Bogotá, gráfico 1 y p. 18.

las organizaciones armadas ilegales, tuvieron -como ya se dijo- una reducción bastante significativa y se retornó la confianza y credibilidad de la ciudadanía en la seguridad brindada por el Estado. Así, en el estudio realizado por el Ministerio de Defensa se observa que la relación entre inversión presupuestal e incidencia del delito y la criminalidad muestran una proporción inversa, lo que sustentaría la favorabilidad de hacer la inversión en este campo, para lograr mejores niveles de seguridad. Ahora, se señala que, por ejemplo, el incremento de la presencia de la Fuerza Pública en las vías influyó de manera directa en la reducción de delitos en estos corredores[202]. Esta acción, lógicamente, es realizable en la medida que se logre incrementar el pie de fuerza de la Fuerza Pública (FP); esta misma relación se observa frente al homicidio, y al índice de criminalidad[203], en las cuales participan en conjunto las acciones propuestas en la PCSD.

a) Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

Luego de los cuestionamientos a la Política de Defensa y Seguridad Democrática, implementada durante el primer período del presidente Uribe por el deterioro de la seguridad ciudadana y el incremento de los delitos comunes en los centros urbanos, el gobierno buscó adoptar medidas para mejorar los resultados frente a esta falencia; por tanto, recurrió a las acciones punitivas, reactivas y restrictivas para lo cual propuso un proyecto de medidas para contrarrestar las actividades delictivas que generaban impacto negativo en la seguridad.

Ese proyecto se convirtió en la Ley 1142 de 2007, por la cual se hicieron modificaciones al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal y se adoptaron medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y la seguridad ciudadana. En términos generales, se buscaba ampliar la capacidad para el cumplimiento de la función de los jueces de garantías y evitar que delincuentes capturados quedaran en libertad por el vencimiento de términos para esta diligencia penal; también contempla modificaciones para las interceptaciones telefónicas, la expedición de órdenes de allanamiento, legalización de capturas, captura excepcional por orden del fiscal, entre otros.

202 Ministerio de Defensa Nacional (2009). *Gasto en defensa y seguridad* 1998-2011. Bogotá. Gráfico 13 y p. 29.

203 *Ibídem*, gráficos 14-15, págs. 30-31.

En cuanto a los delitos como la violencia intrafamiliar, esta ley nuevamente incrementa la pena a quienes incurran en este delito; buscando, desde el punto de vista punitivo, solucionar un problema que tiene características específicamente socioculturales y sicosociales. Adopta la misma medida con otros delitos, entre ellos las amenazas, los hurtos, el porte ilegal de armas de fuego, algunos delitos electorales y la receptación; por consiguiente, la ley se ocupa de aquellos delitos comunes que afectan la seguridad ciudadana y que se constituyeron en cuello de botella para la PDSD durante el primer período, debido a los incrementos que registraron en las estadísticas de criminalidad.

A esta ley se le cuestionó la aplicación de dos artículos: uno, el relacionado con la valoración del delito para estimar si la libertad del imputado representaba un peligro para la sociedad, ya que basados en este artículo muchos jueces dejaron en libertad a delincuentes de alta peligrosidad bajo la interpretación de que no representaban un peligro para la sociedad; y el otro, el relacionado con la adopción de la medida de sustitución del lugar de detención preventiva llamada "casa por cárcel", que favoreció a los autores de delitos beneficiados con esta medida para que continuaran delinquiendo en hechos evidentes conocidos por los medios de comunicación. En consecuencia, se observa que aunque esta ley fue titulada como la adopción de medidas preventivas y represivas para el control de la delincuencia, se queda exclusivamente en el aspecto represivo, puesto que no contiene ninguna medida que tienda a la prevención, no incluye ninguna acción de carácter interdisciplinario o de carácter social que busque incidir en la delincuencia y en los factores que generan inseguridad.

Respecto a la violencia sexual, que es otro delito que presenta un incremento constante en cada período, se emitió la Ley 1146 de 2007, por la cual se crea el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, que compone la población más vulnerable a este tipo de hechos, constituyéndose en un avance por lo menos para sembrar el compromiso interinstitucional de prevenir y atender este tipo de violencia.

En 2007 se expidió la Ley 1153 conocida como "Ley de Pequeñas Causas", que buscaba convertir en delitos algunas contravenciones especiales y generaba un procedimiento especial para su investigación, otorgando funciones investigativas a todo el personal de la Policía de Vigilancia de la Policía Nacional. Esta fue otra propuesta del gobierno para enfrentar el incremento de los delitos comunes en

las ciudades y centros urbanos; sin embargo, la ley fue demandada y mediante la sentencia C-879 de 2008, la Corte Constitucional la declaró inexequible en su totalidad.

Para continuar el objetivo de combatir el lavado de activos como mecanismo de financiación de los grupos terroristas y de narcotraficantes, se expidió la Ley 1165 de 2007, que aprueba el acuerdo contra el lavado de activos entre Colombia y Perú, y mediante la Ley 1186 de 2008 se aprobó el memorando de acción unificada contra el lavado de activos, firmado en Santiago de Chile, en diciembre de 2002, fortaleciendo los mecanismos para la lucha contra este flagelo tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En momentos en que aumentaba una nueva modalidad de hurto denominada "paseo millonario", que involucraba el secuestro extorsivo temporal en medio de transporte, se expide la Ley 1200 de 2008, por la cual se adicionó el artículo 169 del Código Penal referente al secuestro extorsivo, con el fin de agravar la pena y de brindar un instrumento coercitivo para combatir esta modalidad delictiva que se estaba presentando principalmente en las grandes ciudades.

Ante el vertiginoso ascenso del abuso sexual en forma violenta, nuevamente se modifica el Código Penal mediante la Ley 1236 de 2008, que incrementó las penas para los delitos que tienen que ver con la violación y los actos sexuales abusivos; continuando con la tendencia de implementar únicamente acciones represivas y coercitivas frente a conductas que deben ser tratadas también desde otros campos como el interdisciplinario, dado el carácter social y sicológico que conllevan estos comportamientos.

Frente a los problemas que se dieron a conocer sobre el manejo de la inteligencia en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), al parecer por infiltraciones y apoyos de favorecimiento a los paramilitares desde su mismo director[204] y las críticas que comenzaron a darse por los presuntos "abusos" en las actividades de inteligencia que desarrollaban los organismos estatales, se emitió la Ley 1288 de 2009, que buscaba fortalecer el marco legal para las actividades de inteligencia y contrainteligencia que cumplen las diferentes instituciones del

204 El Espectador (2011). *Preámbulo del primer escándalo del DAS*. Edición 11 de junio de 2011. URL: http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-278363-el-preambulo-del-primer-escándalo-del-das, consultado el 29-03-12.

Estado. En este sentido se buscaba poner orden y determinar claramente los fines y objetivos de estas actividades, asignando atribuciones concretas dentro de un marco legal, que garantizara la transparencia y la legalidad de este tipo de actuaciones para avanzar hacia la integración y la cooperación entre las diferentes agencias, para lo cual crea la Junta de Inteligencia Conjunta, el Plan Nacional de Inteligencia y la Comisión de Control Parlamentario para las Actividades de Inteligencia. La ley estipula las garantías y protección al personal que cumple estas funciones, y determina los delitos y las penas para quienes incurran en actos ilícitos relacionados con esta actividad, entre otros temas.

En este mismo año se expide la Ley 1361, encaminada a la protección y atención integral de la familia. Esta ley tiene un gran significado porque promueve la convivencia social y pacífica, los valores, principios, derechos y deberes de los ciudadanos, igualmente la participación. Esta ley es una propuesta amplia e integral, asigna responsabilidad al Estado para generar políticas públicas para la atención, apoyo y fortalecimiento de la familia en cinco líneas principales: la educación, la salud, la vivienda, la productividad y el empleo, y la cultura, recreación y deporte. La magnitud en la implementación de esta ley se podría equiparar a buena parte del contenido del plan de desarrollo del gobierno.

En conclusión, se observa que el gobierno del presidente Uribe acudió —como ha sido la generalidad de los gobiernos en Colombia, por lo menos en los últimos veinticinco años- a medidas punitivas y jurídicas (coercitivas y de choque) para buscar la solución a los problemas de inseguridad, lamentablemente con carácter mediático -en el caso de la PCSD se proyectan a largo plazo-. No se puede decir que la adopción de estas medidas no sea un mecanismo necesario y válido, lo que se observa es que generalmente es reactivo; es decir, cuando los índices de delincuencia e inseguridad se han desbordado o cuando el clamor por la evidencia de los hechos obligan la adopción de acciones o políticas. Además, las medidas adoptadas por lo general no abarcan sino el ámbito del control y la reacción basadas en medidas de fuerza a cargo de la Fuerza Pública y los organismos de seguridad, sin desarrollarse estrategias que incorporen acciones dirigidas a atender o neutralizar las causas que generan los fenómenos de inseguridad que usualmente se encuentran en el ámbito del desarrollo social, económico y cultural. De allí que si no hay continuidad en las políticas, los problemas persisten, o en caso de mejoría en un corto período de tiempo, los problemas de inseguridad

vuelven a resurgir por la deficiencia en la adopción de políticas de Estado dirigidas a intervenir las causas que las hacen persistir.

6. Período 2010 – 2014

En este período asume como Presidente de la República el Doctor Juan Manuel Santos Calderón, que recibe un país en unas condiciones muy diferentes a las que se vivían en los inicios de la primera década de dos mil, el panorama era de optimismo por los logros en seguridad y sobre todo por el control y respuesta que se había alcanzado a los actos violentos y arbitrarios de los grupos guerrilleros principalmente las Farc, pero con el reto de desarrollar una política que llenara las expectativas en materia de seguridad ciudadana ya que este aspecto se había deteriorado.

El presidente Santos presentó el Plan Nacional de Desarrollo el cual fue expedido por la Ley 1450 de 2011 denominado "Prosperidad para todos" en el cual se considera como una estrategia la consolidación de la paz y uno de los pilares para este logro menciona la consolidación de la seguridad.[205]

Dentro de la estructura del PND ya no se observa esa prioridad al tema de seguridad para el desarrollo de los demás componentes del plan, se la da importancia, pero no la relevancia que tuvo en los dos gobiernos anteriores. Eso aunque parezca superficial tiene fondo, ya que es el mensaje que se le envía a la comunidad nacional e internacional.

En el capítulo V, el PND contiene la Estrategia de la Consolidación de la Paz, en ella se refiere a seguridad -orden público y seguridad ciudadana-[206] haciendo una diferenciación que vincula al orden público exclusivamente con la seguridad y defensa nacional ya que deja aparte la seguridad ciudadana lo que puede crear una serie de confusiones conceptuales al momento de diferenciar los ámbitos de actuación de estas dimensiones de la seguridad que involucran a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. La Estrategia de Consolidación de la Paz señala

205 Departamento Nacional de Planeación (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. p. 22. URL: web: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx

206 *Ibídem*. P. 392.

unos lineamientos, entre ellos los Lineamientos Estratégicos para el Orden Público, donde indica que para el logro de la prosperidad democrática la Fuerza Pública deberá coordinar con otros organismos del Estado para alcanzar los objetivos propuestos, haciendo relación a las condiciones de seguridad que deben brindar para la implementación de las locomotoras que proyecta el gobierno en diferentes sectores del desarrollo.

Este lineamiento desde el mismo PND imprime una visión aislada al concepto de seguridad y la deja en situación de asumir, desde una esfera inferior, el logro de la participación de otros sectores del Estado sobre los cuales ejerce limitada injerencia y limitada capacidad de autoridad para lograr su participación. Por el contrario este liderazgo lo debería asumir el nivel central representado en la presidencia y debería estar concretamente plasmado en este tipo de documentos que sirven como carta de navegación, pero además de compromiso y responsabilidad para los involucrados.

Otro lineamiento para el orden público señala la lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad y promueve en su contenido confusiones de las funciones al relacionar una serie de delitos a ser intervenidos inclusive el microtráfico, pero asigna la misión de realizarlos a la Fuerza Pública lo que incluye a las FF. MM., incrementa ese espacio de incoherencias misionales que se prestan para interpretaciones acomodadas y para la justificación en determinado momento, de actuaciones no coherentes con la misionalidad de las instituciones que la integran. Lo mismo se observa cuando se plantean las metas en seguridad y defensa nacional, al relacionar delitos como la piratería terrestre. Esto puede obedecer a un desconocimiento de los conceptos y misiones de las instituciones desde el mismo alto gobierno que plantea la política o de manejos para permitir el mismo funcionamiento que desde hace muchas décadas se ha dado en el país y que se refleja en la dicotomía que enmarca las actuaciones de las FF. MM. colombianas.

Seguidamente el PND también plantea lineamientos para la Seguridad y Convivencia Ciudadana y anticipa como aspecto importante la elaboración de una política de Seguridad y Convivencia Ciudadana PSCC, donde señala algunos lineamientos propios de este tipo de políticas. Esta visión se puede tomar como un buen mensaje hacia dar claridad sobre las dimensiones y los ámbitos de actuación,

y a entender que la seguridad y defensa nacional debe ser asumida desde una política exclusiva, y la seguridad ciudadana igualmente preferiblemente desde la esfera de políticas de Estado.

En el mes de junio de 2011, el gobierno nacional lanza la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), documento en el cual se aprecia un discurso de continuidad y cambio en la fijación de nuevas metas, nuevos objetivos estratégicos y el compromiso de elevar a la categoría de políticas los pilares que sustentaron las políticas anteriores de Defensa y Seguridad Democrática y de Consolidación de la Seguridad Democrática.

Su elaboración estuvo a cargo del Ministerio y Viceministerio de la Defensa sin observarse la vinculación de otras dependencias del Estado y del gobierno nacional que aportaran a la visión integral y de corresponsabilidad, sino que estuvo centralizado en este sector como ocurría en décadas anteriores, dejando en el organismo castrense preponderantemente la planeación de la seguridad.

En la introducción, el documento se refiere a cómo esta política cubre la seguridad nacional y la seguridad ciudadana al referirse a la atención de los retos de defensa y los retos de la delincuencia común, también a su compromiso para el logro de la prosperidad democrática y, finalmente, a su espíritu de unidad nacional al fijarla como un propósito colectivo en la que deben participar todos los colombianos y la comunidad internacional.[207]

Se menciona la responsabilidad del Sector Defensa y Seguridad en la Estrategia Nacional de Seguridad para la Prosperidad, -se supone que esta estrategia es la misma PISDP- y hace alusión a un Plan Estratégico Sectorial donde manifiesta que el Ministerio de Defensa Nacional ha trazado un esquema de intervención en el que, según se indica, se abren espacios en los que todas las ramas del poder público, sector productivo, organismos de control y la ciudadanía en general deben asumir responsabilidades concordantes con la consolidación de la paz, esto se realizaría mediante la implementación de un Plan Estratégico Sectorial[208] el cual genera expectativa por ser un anuncio que podría indicar una actuación integral e

207 Ministerio de Defensa Nacional (2011) *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. p. 7. URL: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

208 *Ibídem*. p. 26

interinstitucional, sin embargo no se conoce en esencia este esquema de intervención ni cuál sería el grado de participación y responsabilidad de las instituciones del sector público. Este aspecto lo esquematiza el documento de la política en un gráfico en el cual relaciona ministerios como el del Interior y de Justicia, el de Relaciones Exteriores, el de Hacienda, y se observa que faltarían carteras muy importantes para el logro de la seguridad como el Ministerio de Salud, Educación, entre otros.

La PISDP en su esencia de política de defensa, se fundamenta en la identificación de cuatro (4) factores primordiales de riesgo que son: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Para atender cualquier amenaza proveniente de alguno de estos factores de riesgo propone seis obejtivos estratégicos, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa que de acuerdo al componente y al tipo de acciones requeridas proyecta en momentos determinados la participación del poder público, organismos de control, sectores productivos y la comunidad en general. En ese sentido la PIDP es considerada un Plan Estratégico Sectorial.[209]

El concepto estratégico se fundamenta en el serio compromiso del Estado en su conjunto para lograr la consolidación territorial y su política general en el planteamiento de estrategias para lograr un balance entre seguridad interna y disuasión externa que permita blindar a la nación del avance del crimen transnacional.

La PISDP reconoce que el escenario de recuperación de la seguridad hace que el sector defensa deba adaptarse ágilmente a los requerimientos de la ciudadanía, para el respeto y el disfrute de sus derechos y de sus libertades, manifestando concretamente: "Por esta razón, la Policía Nacional ha incluido en esta política un grupo de estrategias que buscan atacar los fenómenos más críticos de seguridad ciudadana, así como impulsar la convivencia enfocados en mejorar el nivel de vida de los colombianos."[210] En este orden de ideas, el concepto se remite a plantear la solución exclusivamente en las atribuciones y funciones de la institución policial y le otorga un ámbito tan amplio como es el mejorar la calidad de vida de los colombianos, lo que ameritaría la actuación intersectorial e interinstitucional.

209 *Ibídem*. p. 22

210 *Ibídem*. p. 26

Las estrategias se focalizarían en tres grandes componentes que se esquematizan como zonas, volviendo al concepto de Zonas Rojas como aquellas en que se da la confrontación contra los grupos armados ilegales bien sean guerrilla o bandas criminales, pero se incluye también al narcotráfico y se le entrega la responsabilidad mayoritaria a las Fuerzas Militares.

Una segunda Zona es la Amarilla denominada de consolidación, que sería una zona de transición donde se lucharía contra el narcotráfico, grupos de milicias, y redes criminales, que concibe la intervención militar, policial e interinstitucional para crear condiciones de gobernabilidad democrática. Y un tercer componente que serían las Zonas Verdes denominadas "de seguridad ciudadana" donde se lucharía contra la delincuencia común, terrorismo, narcotráfico con intervención mayoritariamente policial y participación ciudadana. En este planteamiento se aprecia la influencia militar en la construcción de la Política, ya que en los tres espacios propuestos da cabida para que las FF. MM. sigan interviniendo en la seguridad ciudadana en roles que no le corresponden, por que se incluyen en dos de las zonas y en la tercera dan la participación mayoritaria a la Policía dejando el espacio para otras participaciones que bien podría ser la de las FF. MM., cuando se supone que ya se trata de un ambiente de total control y donde se debe proteger la tranquilidad, los derechos y las libertades en unas condiciones de ausencia de grupos armados subversivos que son los que de alguna manera han justificado la intervención de las FF. MM. en este tipo de tareas. Esto no es propio de una política de seguridad pública o de seguridad ciudadana, pero se entiende porque el planteamiento se hace desde el Ministerio de la Defensa y dentro de una política de seguridad y defensa nacional donde la seguridad ciudadana no es considerada como el eje fundamental, sino como un componente relativamente menor.

Complementariamente se aprecia una falta de necesidad en la existencia de una Zona Amarilla y una Zona Verde ya que los procesos que allí se enuncian se deberían cumplir en una sola, puesto que si se mira con más detalle el denominado "enemigo" resultaría ser el mismo en las dos zonas y no se podría contemplar ninguna de estas dos sin el proceso de seguridad ciudadana. Este sí podría ser el escenario para proponer una política de Estado para la seguridad ciudadana, ya que sería concebir las acciones de las instituciones del Estado de manera integral desde lo social, lo político, la salud, la educación, todas integradas para potenciar el desarrollo nacional desde las regiones con mayores problemáticas que son

las que han propiciado las condiciones para que el fenómeno insurgente, hoy terrorista surja y persista en nuestro país.

La PISDP plantea los siguientes objetivos estratégicos desde la perspectiva de compromiso del sector defensa:

Objetivo 1: Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.

-Erradicar cultivos ilícitos

-Fortalecer las capacidades de interdicción

-Desarticular las Bacrim

Este objetivo y el desarrollo de cada acción involucra no solo a la Policía Nacional, sino concretamente lo manifiesta a la Fuerza Pública. Cabe mencionar que en la acción de desarticular a las Bacrim también menciona redes criminales dedicadas a la explotación ilegal de los recursos naturales. De tal manera, que son grandes mezclas de temas en un objetivo que es propio de la seguridad ciudadana, pero que por su planteamiento permite la participación de instituciones que no tienen competencia en estos temas si se atiende el concepto de política de seguridad pública y seguridad ciudadana.

Objetivo 2: Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.

-Acabar con la violencia desarticulando los GAML

-Integrar y adaptar los esquemas de seguridad

-Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza

-Fortalecer la acción integral

Este objetivo y sus acciones van encaminados al logro de recuperar las denominadas Zonas Rojas y se espera realizarlo mediante acciones de fuerza, incorporando la inteligencia y la cooperación ciudadana mediante un plan estratégico de acción integral que permita llevar y mantener la presencia del Estado en estas zonas. Está a cargo o bajo el liderazgo de las Fuerzas Militares.

Objetivo 3: Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.

-Fortalecer el control policial en el territorio nacional

-Desarticular las organizaciones delincuenciales

-Fortalecer la investigación criminal

En este objetivo y sus acciones se observa el lineamiento exclusivamente reactivo operativo y de control, mas no el componente preventivo que, según los modelos de políticas de seguridad ciudadana, debería ser uno de los ejes de acción si se pretende lograr resultados de fondo. Sus acciones deberían ser mucho más amplias si se entiende los problemas de seguridad que se han evidenciado en los datos estadísticos y en los diferentes estudios donde se muestra el incremento permanente de distintas modalidades que involucran al ciudadano, pero también a la familia, a los niños y niñas, a los recursos naturales, al medio ambiente, etc que tienen causas multidimensionales y, por tanto, deberían ser atendidos de manera integral e interinstitucional.

Sumados a los anteriores, la PISDP plantea también como objetivo avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, que disponga acciones como diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible, incrementar la cooperación de Colombia tanto regional como internacional, e implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa para prevenir ataques terroristas cibernéticos, entre otros aspectos relacionados con este tema.

Esta propuesta le apunta directamente a la seguridad y defensa del Estado, pero debe considerarse también en ámbitos de seguridad ciudadana donde la delincuencia cibernética afecta a la empresa privada y a las instituciones que cumplen la función pública del Estado.

El quinto objetivo se refiere a contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes, para esto dispone acciones para crear una instancia de respuesta sectorial que operaría como un medio de coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, para brindar respuestas coordinadas, promulgar una política sectorial y estabilizar y asegurar áreas afectadas.

El sexto objetivo estratégico propone fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional, mediante el cual se propone modernizar la gestión sectorial, impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación, alcanzar un Grupo Social y Empresarial de la Defensa competitivo y avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la Fuerza Publica.

En este objetivo se propone estimular al personal por medio de la promoción de la educación, mejorar los servicios de sanidad y promover la creación del servicio integral de defensoría jurídica para los miembros de la Fuerza Pública activos y en retiro que se vean implicados en hechos por actos del servicio.

La PISDP también propone unos pilares que serán los que harán posible alcanzar cada uno de los objetivos anteriormente expuestos.

El primero de ellos es la mejora sustancial de la inteligencia, basada en los criterios de fusión, depuración, focalización, análisis y accionabilidad en el tratamiento de la información, para este propósito propone incrementar el presupuesto y el personal.

Otro pilar es el fortalecimiento del mando y control, para buscar un desarrollo en la forma como se planean y conducen las operaciones en Colombia para tener un seguimiento detallado y preciso de lo que ocurre en el terreno.

El aumento de la coordinación e integración, mediante el cual se propone revisar a profundidad los roles y misiones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para profundizar la especialización y eliminar conflictivas duplicidades e imprimir cambios estructurales para incentivar los esfuerzos conjuntos. Este es una de las situaciones complejas que no ha sido posible resolver completamente y que generalmente se continúa a pesar de los propósitos que se fijan los diferentes ministros. Estos cambios dependen en buena medida de las evoluciones que se den en el contexto del orden público y de cómo se vea la realidad en cuanto actores que generan inseguridad y sus posibilidades de afectar la seguridad y defensa nacional, porque desde allí es que hasta el momento se da la confusión de roles que primordialmente involucra a las Fuerzas Militares.

La Protección Estratégica de la Población es un pilar que planea además de recuperar los territorios se debe buscar ganar legitimidad y confianza en el corazón y la mente de la población. Plantea una permanencia duradera de la FF. PP. en esas zonas que brinde las condiciones para que la institucionalidad democrática llegue con servicios, para este fin es fundamental la estrategia de acción integral.

La aplicación estratégica de la fuerza, propone basar las operaciones ofensivas en cinco criterios: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir buscando mayores resultados.

Respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, para esto se impulsará la creación de la Política Integral Sectorial para el Respeto de los Derechos Humanos y el DIH en todas las operaciones y se dará prioridad a este aspecto en aquellas zonas donde se produzca la mayor intervención de la Fuerza Pública. En este propósito se debe seguir avanzando para evitar hechos que deslegitiman las acciones de los miembros de la FF. PP. y que han dejado una huella lamentable como la de los recientes mal llamados "falsos positivos". Este es un elemento fundamental en la construcción actual de políticas públicas de seguridad y más concretamente de seguridad ciudadana.

Finalmente, la PISDP determina unos principios que regirán toda la política entre ellos, destacar el de la sostenibilidad refiriéndose a la financiación exclusivamente, sin embargo, este principio debería proyectar que fuera una política de largo plazo con trascendencia como política de Estado. Y en cuanto al principio de corresponsabilidad, al enunciarlo genera una espectativa muy importante porque involucra el compromiso de todos, pero propiamente en la política es muy general, ya que no señala concretamente las responsabilidades a las autoridades politicoadministrativas locales, tampoco de qué forma va a participar la ciudadanía y tampoco los demás sectores del Estado para aportar al logro de la seguridad.

La construcción, en términos generales, le apunta a continuar desarrollando la seguridad y defensa del Estado, con el propósito central de doblegar y eliminar los grupos armados al margen de la ley GAML y alrededor de ese propósito deriva los demás objetivos propuestos, con la consecuencia de dejar un espacio reducido a la seguridad ciudadana, lo cual no es coherente si se tiene en cuenta que la política de seguridad del presidente Uribe –su antecesor– tuvo serios cuestionamientos por el debilitamiento y desmejora de la seguridad ciudadana sobre todo en los centros urbanos, lo que debería tenerse en cuenta en la nueva propuesta a cargo de este gobierno, en este sentido, lo obvio hubiera sido desarrollar un componente muy completo respecto a la seguridad ciudadana con objetivos, estrategias y acciones enfocadas a dar solución a los problemas evidenciados en el período anterior.

A diferencia de la opinión del autor Vargas, quien en el sitio web Semanario Virtual Caja de Herramientas, manifiesta que "la construcción del documento de política pública reúne los requisitos necesarios para considerarlo como una adecuada formulación", se estima que tiene falencias primero porque el contenido es difuso al no determinar claramente cuáles son los problemas de defensa nacional y cuáles los de seguridad ciudadana que se pretende abordar si se concibe una política de seguridad de esta naturaleza, esto queda claro al relacionar un objetivo contra el delito de narcotráfico, pero no menciona ninguno de los demás delitos que son de gran importancia para la seguridad y que están mostrando incrementos en su incidencia. Sumado a esto, se observa que no está planteada como una política integral, ya que no plantea objetivos en otros campos como la justicia, la política criminal, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la política penitenciaria, entre otros.

Por tanto, como respuesta al problema del conflicto armado interno sigue siendo una política de corte militar y como respuesta a los problemas de seguridad ciudadana, muy restringida, reactiva y con poca profundidad hacia las causas del problema, pues si bien es cierto la relaciona con "las locomotoras" que se suponen traerán la prosperidad, no vincula de manera concreta a otros ministerios o dependencias del Estado con objetivos y responsabilidades para el logro de la seguridad ciudadana, como debería ser si se entiende que alcanzar la seguridad es poder satisfacer todas las dimensiones que integran ese espectro en el ser humano, y que es una responsabilidad del Estado brindar los medios y las condiciones para su logro. De allí que no hay ningún planteamiento para buscar desde la educación o desde la salud modificar comportamientos que se manifiestan en conductas delincuenciales; tampoco objetivos para atender la problemática de la delincuencia juvenil o de la violencia intrafamiliar como factor generador de inseguridad y como elemento que propicia del proceso cíclico de la inseguridad.

Probablemente, al entender esta situación, el gobierno del presidente Santos, trata de corregir y emite la denominada Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la cual fue elaborada por la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana con la participación de otros ministerios y entidades, muy positiva desde este punto de vista ya que hay una integración multisectorial desde su misma elaboración donde se define un marco institucional

de responsabilidades y se fundamenta la coordinación interinstitucional como un referente básico.

La política está estructurada en cinco componentes que son: desafíos; objetivos, principios rectores y criterios de intervención; ejes estratégicos centrales y ejes trasversales a la política; y estrategia de implementación.

En esta política, por primera vez el Estado colombiano define cuál es el concepto de seguridad ciudadana que sirve de marco para el planteamiento de su política, y es importante porque esto permite delimitar y entender hasta dónde el Estado entiende el problema y cuál es su lineamiento para entrar a resolverlo. En este sentido la PNCSC opta por un concepto restringido el cual define de la siguiente manera:

> "se entiende por seguridad ciudadana la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia por su parte, promueve la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social."[211]

En este planteamiento se observa que se entiende el concepto desde dos grandes ámbitos, el de la seguridad ciudadana propiamente dicha y el de la convivencia ciudadana; sin embargo, se observa como al ámbito de la seguridad ciudadana se le resta valor y quizá eso ha influido en que las diferentes respuestas que se han planteado en las políticas de seguridad por los diferentes gobiernos no tengan la profundidad y la integralidad necesarias, puesto que se ubican en la seguridad nacional o del Estado una cantidad de delitos que sin lugar a dudas son originados por los grupos subversivos o terroristas bien sean de las FARC o el ELN, pero que sus propósitos no son políticos o no involucran actores políticos, por el contrario son puramente comunes y encaminados al provecho propio, ejemplo el secuestro o la extorsión que se realizan con propósitos exclusivamente económicos.

Obviamente, aquellos que perpetren estos grupos y que se enmarquen en esos lineamientos deberán ser considerados de esa forma, pero incluir el delito del

211 Departamento Nacional de Planeación (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá. p.1

narcotráfico en sí como un delito que va contra la seguridad del Estado no es muy clara su connotación. Por tanto, no se quiere decir que no pueda afectar la seguridad nacional, sino que por sus características y actores están en ambos ámbitos, por esto la seguridad ciudadana debe concebir acciones para tratar este tipo de delitos, puesto que como está planteado en el cuadro No. 1 de la Política pareciera que corresponden solo a la seguridad nacional o del Estado.[212]

Al continuar con la descripción de la política, se observa que esta se fundamenta en cuatro ejes estratégicos: el primero, la prevención social y situacional, que se centra en su mayor parte en la familia y hace alusión a los jóvenes y sus padres en la participación de acciones principalmente de formación y capacitación; un segundo eje denominado presencia y control policial el cual se fundamenta básicamente en la intervención policial desde el punto de vista de la inteligencia, la investigación y la acción operativa contra el delito, pero no se le da el enfoque ni la importancia a la tarea de prevención que debe cumplir la institución y que se considera debe ser el eje central de la actuación policial. El tercer eje justicia, víctimas y resocialización, en este eje propone la creación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, revisar la política criminal, la política penitenciaria, fortalecer los mecanismos de coordinación, etc, pero en realidad no son asuntos de fondo pensando en verdaderas políticas de Estado en estos temas tan profundos y tan importantes para mejorar la seguridad en el país.

En este eje, se propone fortalecer la justicia de paz basada en los jueces de paz, que no ha podido despegar a pesar de que está propuesta desde la Constitución de 1991, y el fortalecimiento del Sistema de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana que en verdad son una estrategia valiosa si se lograra llevar a muchos más lugares, más cercanos al ciudadano y con la participación de profesionales que contribuyan a potenciar este mecanismo que, llevado de manera seria, da muy buenos resultados.

El cuarto eje: cultura de la legalidad y convivencia, en este sentido hace algunas propuestas para promover la autorregulación, el uso adecuado del espacio público, fomentar la educación en competencias ciudadanas, y reconocer el comportamiento ejemplar de los ciudadanos. El quinto eje, ciudadanía activa y responsable que acude al concurso decidido de la ciudadanía, a la participación

212 *Ibídem*. p.2

de la empresa privada en la promoción de la cultura de seguridad en sus empresas, al empleo de los medios de comunicación y al apoyo técnico de agencias de cooperación internacional. Estos últimos dos componentes deberían tener una estrategia de comunicación agresiva y muy constante por diferentes medios y en diferentes sectores como el educativo, la empresa, el transporte público, la seguridad privada, terminales aéreos y terrestres, las redes sociales, etc., porque se trata de influir en el cambio de comportamientos y en generar nuevos referentes que influyan en la conducta y el comportamiento del ciudadano tanto en áreas urbanas como rurales.

Igualmente, la política se soporta en dos ejes transversales, uno, los sistemas de información y estudio de políticas públicas, que se propone crear el Sistema Nacional de Información del Delito (SNID) que busque la consolidación de sistemas únicos de información y bases de datos, observatorios del delito y la criminalidad y el empleo de una encuesta nacional para determinar diferentes aspectos de información, ente ellos, el de victimización, y por último fortalecer el estudio de políticas públicas en este campo; y dos, desarrollos normativos, donde se propone entre otros, la creación de un Estatuto de Seguridad Ciudadana y el Código de Convivencia Ciudadana, que siendo consecuentes con lo que ha sucedido con el segundo nombrado, que hace más de una década se ha tratado de reformar y de expedir uno nuevo, no ha sido posible, mucho más difícil puede ser lograr la expedición de un Estatuto como lo enuncia, por tanto puede ser una propuesta un poco demagógica por lo difícil que puede ser llevarla a la realidad.

Uno de los problemas o situaciones que dificultan el avance de las soluciones a los problemas de seguridad ciudadana es la diversidad de instrumentos que se pretenden generar para la atención de los mimos, por ejemplo se ha avanzado en generar la cultura de que cada municipio desarrolle la planeación de la seguridad ciudadana y la plasme en políticas públicas y en los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, sin embargo apenas se está avanzando en este propósito y ya la PNSCC plantea crear u organizar "Acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana" que irían a superponerse o a relevar el modelo que se está desarrollando de los PICSC al plantear que "sin perjuicio se podrá estructurar en algunos municipios, un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana."

En este sentido según se plantea, la implementación de la política queda sujeta a la creación o desarrollo de estos acuerdos, ya que la propone de la siguiente

manera: una primera fase de socialización de la PNSCC, en la segunda fase la elaboración de la propuesta de intervención integral, en la fase 3 estructura y firma de acuerdos y una cuarta fase de evaluación y seguimiento; esto se entiende como que toda la propuesta de atención, intervención, participación, debe ser llevada al orden de acuerdo lo cual no es negativo, sino que la política debe dar un marco de objetivos a los cuales deben aportar todas las entidades incluidas gobernaciones y municipios, –para que la política tenga la suficiente fuerza, importancia y supremacía vinculante que requiere el tratamiento del problema– y otros que se desarrollen conforme a las características propias de la problemática en cada municipio y departamento, que en la actualidad se plasman en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Finalmente, la PNSCC hace un buen ejercicio de análisis de focalización de los delitos por municipios e incidencias, pero en ninguna de sus partes analiza las posibles causas u orígenes de los mismos, aspecto fundamental para plantear las acciones que deben hacer parte de la prevención social y la prevención situacional, de allí que las propuestas de la política en estos campos no se fundamentan en consolidar políticas públicas para enfrentar estas problemáticas, sino que propone acciones sueltas sin señalar cuál o cuáles sectores o instituciones deben aportar a ellas.

En conclusión, es un buen ejercicio ya que intenta aproximarse al modelo actual que se ha planteado en contextos internacionales de lo que debe ser una política de seguridad pública o de seguridad ciudadana, que en el marco de la ONU y la OEA son lo mismo, pero aún falta avanzar en aspectos tan importantes desde el mismo concepto de seguridad que debe ser mucho más amplio, de concebir las nuevas amenazas, de contextualizar la seguridad ciudadana en un ámbito regional e internacional, de darle un verdadero enfoque de prevención, de proponer macroacciones que apunten a atender y solucionar problemas como la indigencia, la drogadicción, la educación, la participación e inclusión, y el empleo como factores de impacto al logro de la seguridad.

a)Aproximaciones normativas a los problemas de orden público y seguridad ciudadana

Consuetudinariamente hemos observado cómo los problemas de seguridad que afectan a la ciudadanía, en buena parte los gobiernos estudiados, la enfrentan

mediante la expedición de normas, generalmente restrictivas y en medio de un sistema de justicia que ha evidenciado fallas desde la Ley 906 y ahora con el nuevo sistema penal oral acusatorio, donde las autoridades judiciales han realizado protestas y cese de actividades por varias razones, entre ellas, la congestión de despachos por la acumulación de investigaciones sin resolver.

En este orden de ideas, a escasos días de cumplir su primer año de mandato del primer período de gobierno del presidente Juan Manuel Santos en el mes de junio de 2011 se expide la Ley 1453 denominada "Ley de Seguridad Ciudadana" para enfrentar críticas y reclamos de la ciudadanía por el incremento de delitos y por un ambiente de percepción negativa de seguridad. En este sentido, la ley referida hace reformas al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y al Código de infancia y adolescencia, en aspectos concretos como la reglamentación de la extinción de dominio, las expresiones de violencia en los escenarios deportivos, y, en general, el fortalecimiento de las autoridades para la lucha contra la criminalidad.

Mediante esta ley se le dan facultades a la Policía Nacional para tener acceso a la información de personas que están bajo la medida de detención domiciliaria, para facilitar sus labores de control, se crean delitos como el de tráfico de menores de edad con penas altas entre 30 y 60 años, el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos con penas entre 10 y 20 años, el delito de disparo sin necesidad para quienes disparan al aire, con una pena entre 1 y 5 años de prisión, la comercialización de autopartes hurtadas con penas de 4 a 12 años, la contaminación ambiental por residuos solidos peligrosos, y la obstrucción de vías públicas que afecten el orden público, entre otros.

También incrementa penas a varios delitos, entre ellos, el porte ilegal de armas de fuego de uso personal y de uso privativo de la Fuerza Pública, el porte, transporte, tráfico de sustancias estupefacientes, el lanzamiento de sustancias y objetos peligrosos y se agrava cuando sea con fines terroristas, la usurpación y el abuso de funciones públicas con fines terroristas, la financiación del terrorismo y la administración de recursos relacionados con actividades provenientes del terrorismo y la delincuencia organizada, el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, el favorecimiento de fuga, el lavado de activos, la violencia contra el servidor público, los daños en los recursos naturales, entre otros.

De igual manera, esta ley introduce reformas al procedimiento penal con el fin de hacer más ágiles los procesos y de luchar contra la impunidad en Colombia.[213] Algunas medidas que se adoptan es permitir los allanamientos en horas nocturnas con presencia de la Procuraduría, amplía la vigencia de las órdenes de interceptación telefónica, se considera flagrancia cuando una persona es gravada en video durante la comisión de un delito, se establece la extradición simplificada entre otros. Para resaltar, en el procedimiento se trata de acortar los términos del proceso para llegar a juicio; sin embargo, el término para formular imputación a cargo de la Fiscalía se considera aún muy extenso al darle un plazo de dos (2) años y de cinco (5) cuando se trate de concurso de delitos, esto hace prolongado el proceso.

En esencia la ley trata de endurecer las penas y de generar nuevas conductas punibles, pero se estima que uno de los factores que más inciden en la falta de credibilidad y de crítica a la justicia es su lentitud y la falta de severidad en las penas, problema que dentro de la política de seguridad no se aborda con planteamientos de solución.

En 2011 también se expidió la Ley 1474 que trata sobre mecanismos para fortalecer la prevención e investigación en la lucha contra la corrupción. Luego en 2012 se expidió la ley que modifica aspectos relacionados con el proceso de reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley que contribuyan adecuadamente con la justicia.

Posteriormente, en 2013 se expide la Ley 1621 que trata sobre el fortalecimiento del marco jurídico institucional para el cumplimiento de las misiones de inteligencia y contrainteligencia, necesaria por los escándalos que se dieron con las denominadas "chuzadas del DAS" durante el gobierno del presidente Uribe. En este mismo año se expide la Ley 1702 que busca reformar y fortalecer las acciones tendientes a mejorar los problemas de mortalidad y accidentalidad que se registran en el sector de tránsito y transportes, por tanto se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial. De igual manera, se expidió la Ley 1698 que busca mejorar las garantías para el personal de la Fuerza Pública en relación con las situaciones en que se vean involucrados por causa del servicio o por razón del

213 Policía Nacional de Colombia - Dirección Nacional de Escuelas (2011) *Actualización Jurídica*, Guía para la Policía Nacional. Bogotá: Educando.

mismo, en consecuencia mediante esta ley se crea el Sistema de Defensa Técnica para los miembros de la FF. PP.

Durante 2014 se emitieron varias leyes relacionadas con el manejo de la seguridad entre ellas la Ley 1739 que busca fortalecer la lucha contra la evasión de impuestos y hace más gravosas las sanciones y busca motivar el pago oportuno y responsable de los impuestos por parte de los ciudadanos. Igualmente la Ley 1734 mediante la cual se formaliza el acuerdo entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre el manejo de la información, la Ley 1719 mediante la cual se modifica la Ley 599 y la Ley 906 Código de Procedimiento Penal, en lo atinente a las víctimas por delitos de violencia sexual especialmente aquellas que se dan por motivo del conflicto armado. Finalmente, se expide la Ley 1708 que contiene el Código de Extinción de Dominio que busca perfeccionar este procedimiento y fortalecer las acciones que se adelantan contra el lavado de activos, entre otros delitos.

Capítulo IV

Comparación de las políticas de seguridad en el período 1990-2014

En este capítulo se presentan, comparan y analizan las seis políticas de seguridad elaboradas e implementadas por los gobiernos presidenciales en este período; la fuente para este análisis fue el contenido del documento de cada política de seguridad, en el que se identificaron los aspectos y componentes de temas críticos y problemas de seguridad, de modo que es posible observar cómo cambian, se modifican o se excluyen algunos de ellos en la medida que cambia cada período de gobierno.

Para cada sector o problemática se identifican las acciones propuestas o implementadas en cada política de seguridad, y la forma de presentación en la diagramación de las tablas permite comparar lo ocurrido en los seis periodos de gobierno que se analizan. Entre los asuntos que se tuvieron en cuenta están justicia, narcotráfico, conflicto interno, inteligencia, autoridades locales, participación ciudadana, policía, delitos, derechos humanos, entre otros.

De esta manera es posible apreciar en cada componente aquellas actividades similares o iguales y su continuidad o discontinuidad a través de los períodos históricos. Como se comenta en la sección posterior a las tablas, muy pocas acciones han tenido permanencia a través de los años, lo que se puede interpretar

como falta de coherencia en el manejo de algunos de los problemas de seguridad de mayor impacto en el país por parte de los diferentes gobiernos analizados.

Esta perspectiva posibilita un ejercicio de aprendizaje aplicable a las acciones que se emprenden para formular políticas públicas de Estado para la Seguridad Ciudadana, fundamentadas en análisis precisos de la realidad y las problemáticas específicas, y en los avances técnicos y políticos que se desarrollan en el contexto internacional acerca del diseño y mejor elaboración de las políticas públicas en el marco de la planeación moderna, para lograr la proyección, el impacto esperado y las dinámicas de continuidad en las acciones tendientes a conjurar o detener los factores y multicausalidades que conllevan a la inseguridad.

La tabla 1 que sigue contiene una matriz de comparación de las políticas de seguridad propuestas por los gobiernos entre 1990 y 2014; la tabla 1A presenta la información de los gobiernos entre 1990 y 2002; la tabla 1B sintetiza e ilustra los contenidos propuestos en cada política de seguridad entre 2002 y 2014.De esta manera, el lector puede dar una vista en conjunto de los seis períodos de gobierno analizados.

Tabla 1A.
Matriz de comparación de las políticas de seguridad de los gobiernos entre 1990 y 2002

1990 – 1994 **César Gaviria**	**1994 - 1998** **Ernesto Samper**	**1998 - 2002** **Andrés Pastrana**
Nombre de la política de seguridad		
Estrategia Nacional Contra la Violencia	**Programa Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana**	**Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana**
Enfoque de la Política de Seguridad		
Política Nacional con enfoque regional	Enfoque nacional y local	Enfoque Nacional
Justicia		
-Mayor eficacia en la investigación criminal -Lucha contra la impunidad -Creación de Brigadas Especiales de Homicidios -Descongestión de despachos judiciales -Seguimiento jurisdicción contravencional -Divulgación del sistema de conciliación -Fortalecer el papel y funciones de los Inspectores de Policía -Expansión Sistema de Archivo Único de Identificación Criminal, en la FGN	-Fortalecimiento de la Justicia alternativa y la resolución de conflictos. -Actualización y adecuación de la normatividad -Elaboración del estatuto para la convivencia ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas -Código de Familia y del menor -Estatuto anticorrupción -Actualización y adecuación del Código Penal	Se crean dos estrategias para acercar la justicia a la ciudadanía: - Unidades Permanentes de Justicia (UPJ.) Promueve la articulación de autoridades y las pone al alcance de la ciudadanía. - Casas de Justicia: facilita el acceso a la Justicia, crea patrones de convivencia, prevención, atención y control de factores de hechos punibles. -Aplicar la política de sometimiento a la justicia.

Tabla 1B.
Matriz de comparación de las políticas de seguridad de los gobiernos entre 2002 y 2014

2002 - 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 - 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 - 2014** **Juan Manuel Santos**
Nombre de la política de seguridad		
Política de Defensa y Seguridad Democrática	**Política de Consolidación de la Seguridad Democrática**	**Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**
Enfoque de la Política de Seguridad		
Enfoque Nacional con participación local	Enfoque Nacional con participación local	Enfoque nacional
	Justicia	
-Fortalecimiento sistema judicial -Revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria -Legislación contra el terrorismo -Política criminal integral: prioriza terrorismo y narcotráfico -Lucha contra impunidad -Reforma de la Fiscalía y promoción profesionalización -Acercar la justicia al ciudadano: -Métodos alternativos de solución de conflictos -Casas de Justicia y Paz	-El documento de la PCSD manifiesta que es la continuidad de la PDSD pero no menciona ninguno de los aspectos de justicia de la PDSD.	-La PISDP menciona un Plan Estratégico Sectorial en el cual incluye como un componente al Ministerio del Interior y de Justicia, pero no menciona detalles. -Menciona que se requiere una justicia que complemente el esfuerzo en seguridad y la presencia estatal en todo el territorio nacional. -Fortalecer la investigación criminal en personal, equipos y presupuesto.

Pasa...

1990 – 1994 **César Gaviria**	**1994 - 1998** **Ernesto Samper**	**1998 - 2002** **Andrés Pastrana**
Conflicto interno y paz		
-Disposición para negociaciones de paz -Mecanismos para facilitar la desmovilización y la reintegración a la vida civil	-Disposición para el diálogo -Zona de despeje para liberación de secuestrados	-No se contempla
Guerrilla		
-Impedir que mantengan la iniciativa -Neutralizar la actividad guerrillera -Planes de consolidación en áreas en vías de pacificación	-No se incluye dentro de la Estrategia	-No se contempla

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
	Conflicto interno y paz	
-Concibe la posibilidad de diálogos de paz bajo el requisito obligatorio de cese de hostilidades -Promueve la desmovilización -No reconocimiento de conflicto armado interno -Política de línea militarista que busca la confrontación de las organizaciones armadas ilegales	-Plan de seguridad para las zonas de desmovilización -Deja abierta la posibilidad de diálogos de paz con el gobierno. -Plan para la desmovilización -No reconocimiento de conflicto armado interno -Continúa el enfoque del énfasis militar -Doctrina de operaciones conjuntas	-No lo menciona
	Guerrilla	
-Acciones conjuntas de la Fuerza Pública contra la OAI -Plan Patriota -Denominación de grupos terroristas -La contempla dentro de las amenazas a la seguridad -Desarticulación de las finanzas ilegales de las organizaciones terroristas -Acciones internacionales del Gobierno para lograr declaratoria como grupo terrorista -Planes de recuperación y control de zonas	-Acciones conjuntas de la Fuerza Pública contra la OAI -Nuevo Plan de Guerra -Denominación de grupos terroristas -La contempla dentro de las amenazas a la seguridad -Acciones internacionales del Gobierno para cerrarle los espacios a los grupos terroristas FARC y ELN -Planes de consolidación de zonas recuperadas	-Objetivo, desarticular los grupos armados ilegales

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Narcotráfico		
-Combatir toda la cadena del delito -Ampliación cooperación internacional Buscar mayor equilibrio costos de lucha -Programa conjunto de vigilancia aérea. Aeronáutica Civil con países vecinos -Control precursores nivel internacional -Cooperación intercambio de inteligencia -Incremento control áreas marítimas, y espacio aéreo -Impulso red de radares Cuenca del Caribe -Lucha lavado de activos y enriquecimiento ilícito -Especialización policía antinarcóticos en control precursores	-No se contempla	-No se contempla dentro de la política
Inteligencia		
-Fortalecimiento de la inteligencia -Asignación de objetivos: FF. MM.: Subversión; PONAL: Narcotráfico; DAS: Delitos económicos y financieros contra el estado, enriquecimiento ilícito y finanzas de la guerrilla -Incremento del personal de inteligencia -Fortalecimiento inteligencia para áreas marítimas -La Dirección, coordinación y evaluación de la Inteligencia Nacional seguirá en el nivel presidencial. -Formulación de la política de inteligencia a cargo del nuevo Consejo Superior de la Defensa y Seguridad Nacional	-Proyecto para la organización del Sistema de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana	-Fortalecimiento del sistema de inteligencia Policial -Sala de Estrategia Nacional (SEN): Registro de los crímenes más comunes cometidos en el país como instrumento para combatir el delito (articular registros sobre violencia y delito)

2002 - 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 - 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 - 2014** **Juan Manuel Santos**
	Narcotráfico	
-Plan Integral contra el Narcotráfico: Interdicción, erradicación (aspersión), la acción social, desmantelamiento de redes, fortalecimiento del marco jurídico, la reducción del consumo. -Lucha contra las finanzas del narcotráfico -Creación Comité contra el lavado de activos -Acciones a nivel internacional para el congelamiento de cuentas -Acciones para el fortalecimiento de la cooperación internacional bajo el principio de la corresponsabilidad	Plan de lucha contra el Narcotráfico: Interdicción, erradicación (aspersión), la acción social, desmantelamiento de redes, fortalecimiento del marco jurídico, la reducción del consumo. -Lucha contra las finanzas del narcotráfico -Acciones para el fortalecimiento de la cooperación internacional bajo el principio de la corresponsabilidad	-Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos. -Erradicación de cultivos ilícitos -Fortalecer capacidades de interdicción
	Inteligencia	
Fortalecimiento de la inteligencia mediante la coordinación y la complementación -Fortalecimiento de la contrainteligencia (contra la corrupción) -Fortalecimiento inteligencia estratégica del DAS	-Fortalecimiento de la inteligencia mediante mayor inversión. -Fortalecimiento de la contrainteligencia para evitar infiltraciones de las OAI -Fortalecimiento de inteligencia y comunicaciones	-Afectar los centros de gravedad de los grupos armados ilegales mediante un esfuerzo aumentado de inteligencia -Implementar programa de ciberseguridad y ciberdefensa

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Convivencia y seguridad ciudadana		
-Se establecerá sistema de vigilancia epidemiológica de la violencia en todo el país -Análisis interinstitucional del problema de la violencia en Colombia -Control riguroso para decomisar armas portadas ilegalmente -FF. PP. mayor acercamiento a la comunidad -Fortalecer la prevención y combate del crimen	-Planes de seguridad y convivencia -Propuesta de organización de un Sistema Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana	-Plan Nacional Para la desactivación de Escenarios del Crimen -Promoción de la convivencia a través de estrategia del buen ciudadano - Fortalecimiento de la cultura de convivencia, democracia, seguridad y cumplimiento de las normas
Participación ciudadana		
-Campaña para convocar la participación -Las comisiones de participación ciudadana en asuntos de policía. -Mayor cooperación entre la comunidad y las autoridades en el diseño y aplicación de medidas para prevenir y contrarrestar distintas modalidades delictivas -Promueve la delación de cabecillas de organizaciones de extorsionistas y secuestradores -Programa de devolución voluntaria de armas al Estado	-Propone la participación ciudadana para el fortalecimiento de la función policial y en la gestión de la seguridad.	-Impulsa la participación de todos los sectores de la sociedad para promover una cultura de convivencia, democracia, seguridad y cumplimiento de las normas -Entender al ciudadano como una persona integral

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
Convivencia y seguridad ciudadana		
-Se refiere a la seguridad urbana y la deja en cabeza de las autoridades locales -Dispone que las autoridades y los organismos de seguridad de las ciudades deben formular e implementar políticas y planes de seguridad para asegurar la convivencia mediante la aplicación de las seis líneas de la PDSD. -Mediante coordinación nacional y local -Protección de la justicia -Promover la cooperación de la ciudadanía	-Plan para fortalecer la seguridad ciudadana -Plantea una Estrategia de Seguridad Ciudadana fundamentada en cuatro aspectos: -Incremento del pie de fuerza PN -Fortalecimiento de la movilidad -Creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al SPOA -Acercamiento a la comunidad -Respeto a los DD. HH.	-Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana -Impulsar la convivencia enfocados a mejorar la calidad de vida de los colombianos. -Esquema de seguridad Rural Integrado con participación de PONAL y de FF. MM. -Desarrollar nuevas especialidades de seguridad -Contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes
Participación ciudadana		
-La participación y la solidaridad como deberes Constitucionales -Red de cooperantes para que los ciudadanos aporten voluntariamente información -Programa de recompensas para los informantes -Creación de Comités para la supervisión del manejo de los dineros asignados al sector -Frentes de Seguridad Local	-Programa Redes: -Integrar a la comunidad, gremios, Autoridades y Fuerza Pública. -Promover la cooperación ciudadana activa y voluntaria	-Programa Redes

Pasa...

1990 – 1994 **César Gaviria**	**1994 - 1998** **Ernesto Samper**	**1998 - 2002** **Andrés Pastrana**
Autoridades locales		
-Responsabilidad en materia de orden público -Consejos de Seguridad -Comité de Orden Público -Planes de Seguridad -Planeamiento de la seguridad -Prohibición adelantar diálogos de paz -Consejos de Rehabilitación PNR sobre temas de seguridad -Se promoverá a nivel municipal medidas de control a los expendios de licor e impulsará campañas educativas -Creación Comisarías de Familia y Centros de Conciliación -Alcaldes divulgación DD. HH. y nueva Constitución	-Fortalecimiento de la función policiva de las autoridades civiles -Capacitación -Elaboración planes de seguridad -Compromiso con la seguridad rural -Promover la participación ciudadana	-Diseño y evaluación de estrategias de seguridad interinstitucionalmente con las demás autoridades mediante los Centros Operativos de Seguimiento del Delito (COSED) -Intervienen en el propósito de modernización de la vigilancia pública y control al porte de armas -Plan de seguridad local

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
Autoridades locales		
-Responsabilidad de la seguridad Urbana -Elaboración de políticas y planes de seguridad local -Diseñar sistemas de evaluación y seguimiento al delito -Responsabilidad de diseñar planes de acción junto con el nivel nacional -Políticas nacionales y respuestas locales -Compromiso de las autoridades locales	No la menciona concretamente en el documento de la PCSD. Se supone que continúan.	-No se menciona.

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
La Policía		
-Desarrollar la reforma de la Policía Nacional -Evaluación programa CAI -Necesidades Centro Automático de Despacho (CAD) -Prioridad servicio Militar Bachilleres -Reuniones a nivel Nacional para el planeamiento de la actividad policial -Red de intercomunicaciones para combatir el crimen -Plan control tenencia y porte de armas buscando desarme de la población -Creación de una División especializada en la lucha contra el secuestro y la extorsión -Crear Unidad especial de investigación de desaparición Creación Bloque de Búsqueda contra el "Cartel de Medellín" -Programa de capacitación de técnicos en criminalística y formar profesionales en criminología -Reformar el Código Nacional de Policía -Mayor coordinación entre autoridades de policía y fuerza policiva en el aspecto contravencional -Se desarrollará la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía	-Continúa con el proceso de modernización de la Policía -Nueva cultura policial -Dispone acciones contra la corrupción en la Policía -Fortalecimiento de la seguridad rural	- Se define la estrategia "Policía para la convivencia" para acercar la Policía a la Población Civil a través de las siguientes líneas de intervención: 1. Plan Nacional para reducir los principales delitos urbanos -Constituir un sistema único de información contra el delito, especialmente frente a hurto de vehículos, piratería terrestre -Crea el Centro Operativo para la seguridad vial (COSEVI) -Estrategias para disminución del robo bancario -Fortalecer la vigilancia en centros de venta de artículos usados -Policía Comunitaria 2. Apoyo del ciudadano a la labor policial -Educación en doble vía al ciudadano y la policía para trabajar en frentes comunes. -Redefinir estrategias de vigilancia pública -Aumento del patrullaje -Trabajar por resultados / monitorización y seguimiento 3. Modernización de la vigilancia Pública -Fortalecer los CCTV

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
	La Policía	
-Lucha contra las OAI, organizaciones del narcotráfico y delincuencia común -Retorno a todas las municipalidades -Promoción de la convivencia pacífica y la prevención del delito -Esfuerzos para la reducción drástica de los delitos comunes -Entrenamiento y capacitación -Respeto y promoción de los DD. HH. -Incremento de la presencia rural con construcciones de Estaciones y creación de Grupos de Carabineros -Refuerzo con 10.000 nuevos Patrulleros y 10.000 Auxiliares de Policía -Elaborar planes de seguridad local participativos y fortalecer los Frentes de Seguridad -Construir redes de cooperación ciudadana	-Mayor inversión del sector defensa para el fortalecimiento de la Policía -Lucha contra las OAI, organizaciones del narcotráfico, bandas criminales y delincuencia común -Reforzar estrategia de seguridad ciudadana -Neutralizar y desarticular bandas de criminalidad común -Mantener y acentuar las tasas descendientes de los indicadores de criminalidad -Aumento sostenible y mesurado del pie de fuerza para la correcta proporción de los mandos. -Respeto a los DD. HH. -Reformas a la educación y formación	-Fortalecer el control policial en el territorio -Esquema de seguridad Rural Integrado con participación de PONAL y de FF. MM. -Masificar el programa de seguridad por cuadrantes -Participación principal en las zonas verdes, zonas consolidadas para sentar las bases de la seguridad para la prosperidad. -Desarticular las Bacrim -Definición de roles PONAL, FF. MM. -Estrategia de bienestar para los miembros de la FF. PP.

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Fuerzas Militares		
Planes de consolidación en zonas en vías de pacificación -Planes de acción cívico-militar y cívico-policial en zonas de operaciones -Planes de protección de la infraestructura energética, comunicaciones y vial -Planes y campañas de información para acercamiento con la comunidad -Profesionalización de las Fuerzas Militares -Para el año 2000 el 30% del Ejército serán soldados profesionales -Fortalecer la capacidad de movilidad, particularmente helicoportado. -Modernización e integración de los sistemas de comunicaciones de las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado	-No se contemplan dentro de la Política de Seguridad (PPCSC)	-No se contempla dentro de la política de seguridad.
Delitos específicos		
-Secuestro y extorsión -Organización y entrenamiento de los UNASE -Comités evaluadores antiextorsión y secuestro -Campañas de prevención del secuestro -Homicidio -Narcotráfico -Desaparición -Grupos de justicia privada -Hurto de automotores y piratería terrestre	-Secuestro y extorsión -Delitos comunes	-Estrategia contra el homicidio "Respeto a la Vida" -Control porte ilegal de armas -Lucha contra el secuestro: fortalecimiento del GAULA, tanto urbano como rural (capacitación, prevención y reacción) -Hurto de vehículos -Hurto entidades financieras

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
	Fuerzas Militares	
-Lucha contra las OAI y organizaciones del narcotráfico -Planes de recuperación y control de zonas -Fortalecimiento de las FF. MM. -Respeto, promoción y defensa de los DD. HH. -Mejor entrenamiento y movilidad -Mejorar inteligencia para operar oportunamente Mantener capacidad disuasiva para la defensa de la soberanía -Reforma al servicio militar obligatorio bajo el principio de universalidad -Soldados campesinos para mejorar el acercamiento a la comunidad -Prioridad protección de las fronteras	-Planes de consolidación y mantenimiento de zonas -Lucha contra las OAI, organizaciones del narcotráfico y bandas criminales -Mayor inversión del sector defensa para el fortalecimiento de las FF. MM. en movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas -Respeto, promoción y defensa de los DD. HH. -Reforma Justicia Penal Militar -Reformas en educación y formación -Fortalecimiento inteligencia y contrainteligencia -Reformas en bienestar, salud, salarios -Soldados campesinos -Prioridad protección de las fronteras	-Estrategia de consolidación del territorio y desarticulación de grupos armados al margen de la ley -Eliminación de zonas rojas -Operaciones sostenidas -Desarticular los grupos armados ilegales -Concentración de la fuerza en zonas de alto valor -Desarticular las Bacrim -Esquema de Seguridad fronteriza con participación de la FF. PP. -Desarrollar un sistema de defensa integrado e interoperable. -Continuar el proceso de fortalecimiento de las FF. MM. -Estrategia de bienestar para los miembros de la FF. PP. -Aplicación estratégica de la fuerza
	Delitos específicos	
El terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio	-Plan contra el secuestro y la extorsión -El terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, municiones y explosivos y el homicidio -Especial atención a los delitos comunes	-Disminución homicidios, hurto agravado, lesiones personales. -Extorsión, microextorsión, secuestro extorsivo, piratería terrestre como objetivos de la estrategia. -Desarticular las organizaciones.

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Sistema penitenciario		
-Construcción Pabellones de Alta Seguridad -Información actualizada de la situación procesal de los internos -Ampliar la cobertura del programa de rehabilitación -Capacitación a guardas en DD. HH. -Programa de guarderías para hijos de reclusos	Propone ampliar la capacidad carcelaria	No se aborda de manera explícita Desde el ítem del secuestro se define la creación de cárceles específicas para secuestradores (no define la estrategia de abordaje)
Derechos Humanos y DIH		
-Procuraduría y Defensoría creación Oficinas Regionales de DD. HH. -Enlaces de DD. HH. con la Fuerza Pública -Ampliación programas de educación a funcionarios del Estado y divulgación a la ciudadanía -Cursos y seminarios a miembros de la FF. PP. -Programas educativos para La Policía -Divulgación a miembros de FF. PP. sobre DIH -Programas educativos en el sistema escolar -Agilidad investigaciones por desaparición -En las Fuerzas Militares, se revisarán los procedimientos disciplinarios -Se pondrán en marcha programas de protección a quien denuncie este tipo de violaciones	-Hace énfasis en este tema -Aprueba instrumentos internacionales para promover el respeto a los DD. HH. y al DIH -Propone que los DD. HH. hagan parte de la gestión descentralizada de la seguridad -Promueve su cumplimiento por parte de la Institución Policial	-No se contempla
Mujer		
	No se contempla	-No se define una estrategia en la política de manera específica para la mujer

2002 - 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 - 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 - 2014** **Juan Manuel Santos**
	Sistema penitenciario	
Revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria -Construcción de prisiones -Sistema de identificación de la población reclusa -Sistema de información de los reclusos compartido con instituciones del sistema penitenciario	-No se menciona en el documento de la PCSD, se supone que se dió continuidad.	No se menciona.
	Derechos Humanos y DIH	
Protección y promoción de los DD. HH. y del DIH -Prevención de violaciones -Impulso al DIH -Impulso a la administración de justicia en DD. HH. -Capacitación a miembros de la FF. PP. en DD. HH. y DIH -Fortalecimiento institucional en DD. HH. (implementación de modelo para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que inciden en los DD. HH., invitación a ONG para que participen en la supervisión del avance de las políticas del Estado en materia de DD. HH.)	-Política integral de DD. HH. y DIH para la FF. PP. -Mejores procesos de instrucción y capacitación en DD. HH. y DIH -Mayores controles para el cumplimiento de los DD. HH. -Mejores sistemas de asesoría jurídica -Diseño de mecanismos para proteger población vulnerable -Fortalecer mecanismos de cooperación internacional -Protección y promoción de los DD. HH. y del DIH -Programa de atención humanitaria al desmovilizado	-Implementación de una política integral y sectorial de DD. HH. integrada por: instrucción disciplina, defensa jurídica, atención, cooperación y promoción -Actuación dentro del principio de legitimidad y cumplimiento a los DD. HH. y el DIH.
	Mujer	
No incluye ninguna acción	No incluye ninguna acción	No se menciona.

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Infancia y juventud		
-Estimular espacios de diálogo y participación de la juventud -Alcaldías establecer Consejos de Juventud -Fortalecer acceso a programas de cultura -Aplicación Código del Menor -Evaluación programas de rehabilitación -SENA, talleres para menores infractores -Reorganización Policía de Menores -Se impulsará mayor acercamiento a la juventud a partir del programa de Policías Bachilleres	Promueve espacios de participación para los jóvenes	-Casas abiertas que fomenten la atención y la prevención al joven por medio de la cultura y la recreación -Reforma al Código del Menor
Aspectos sociales		
-Programa Nacional de Desarrollo Alternativo para zonas de cultivos de coca, amapola y marihuana -PNR promocionar cultivos alternativos -Planes de desarrollo social para evitar el retorno de la guerrilla en zonas recuperadas	-Menciona el desarrollo social para la seguridad ciudadana	Sistemas urbanos productivos que promuevan el empleo, en cabeza de alcaldes

2002 - 2006 Álvaro Uribe Vélez	2006 - 2010 Álvaro Uribe Vélez	2010 - 2014 Juan Manuel Santos
	Infancia y juventud	
-Resocialización y dignificación de los jóvenes desmovilizados -Programa de desmovilización para niños y adultos que hacen parte de organizaciones armadas -Programas preventivos para prevenir el reclutamiento de niños -Reforzar la atención a los problemas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil -Garantizar la permanencia en el sistema educativo y promover la cultura de la paz, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos	No incluye ninguna acción	No se menciona.
	Aspectos sociales	
Zonas de rehabilitación y consolidación -Consolidación del control estatal del territorio que contempla una política integral extendiendo los servicios del Estado y la ejecución de proyectos productivos -Se sujeta el desarrollo económico, la generación de empleo, la inversión, el comercio y el gasto de los recursos locales a la existencia de seguridad -Revolución educativa con la creación de 1.500.000 cupos escolares	-Promueve la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social -MDN y la Agencia Presidencial Para la Acción Social Programas: -Recuperación control institucional del Estado y la seguridad Territorial -Presencia integral de la institucionalidad, fortalecimiento de la gobernabilidad local, participación efectiva sociedad civil -Erradicación cultivos ilícitos y desarrollo de economía lícita -Recuperación del medioambiente -Administración eficaz y efectiva de la justicia -Aplicación de la acción social en las zonas de estabilización y zonas de consolidación	-Propósito superior, contribuir a la prosperidad colectiva Fortalecimiento institucional -Acción integral en zonas amarillas liderada por la Presidencia de la República -Zonas amarillas crear condiciones suficientes para la gobernabilidad -Crear condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad en zonas verdes

Pasa...

1990 – 1994 **César Gaviria**	**1994 - 1998** **Ernesto Samper**	**1998 - 2002** **Andrés Pastrana**
Desplazamiento forzado		
-Atención humanitaria a los desplazados forzados -Alcaldes asegurarán el retorno	No se contempla	No se contempla
Componente internacional		
-Ampliación cooperación internacional -Buscar mayor equilibrio costos de lucha contra el narcotráfico -Programa conjunto de vigilancia aérea. Aeronáutica Civil con países vecinos. -Control precursores a nivel internacional -Cooperación intercambio de inteligencia con otros países -Lucha lavado de activos y enriquecimiento ilícito -Unificación de criterios sobre política antinarcóticos cuando se participa en eventos internacionales -Se fortalecerán los mecanismos a fin de combatir el tráfico de armas, municiones y explosivos	No se contempla	No definido

2002 – 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 – 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 – 2014** **Juan Manuel Santos**
Desplazamiento forzado		
-Prevención del desplazamiento forzado	No se contempla	No se menciona
Componente internacional		
En los delitos de terrorismo, narcotráfico lavado de activos, secuestro, tráfico de armas, plantea el fortalecimiento de la cooperación internacional regional -Acciones para lograr la cooperación internacional en la lucha contra las finanzas ilícitas de las organizaciones amadas ilegales vinculadas al terrorismo y el narcotráfico -Plantea la corresponsabilidad internacional frente al delito del narcotráfico -Frente unido para la realización de operaciones coordinadas por las fuerzas de seguridad de los países -Fortalecer intercambio de inteligencia e información financiera -Fortalecer y ampliar las comisiones bilaterales fronterizas Combifron para incrementar el control en las zonas de frontera -Promover la reforma del sistema de seguridad interamericano y apoyar la modernización del TIAR	-Acciones para dar a conocer a nivel internacional los objetivos y alcances de la PCSD -Acciones para contrarrestar percepciones erróneas sobre la FF. PP. -Acciones para mostrar la realidad de las OAI -En los delitos de terrorismo, narcotráfico lavado de activos, secuestro, tráfico de armas plantea el fortalecimiento de la cooperación internacional regional -Plantea la responsabilidad compartida para lograr cooperación internacional -Plan de Fronteras (Combifron) -Fortalecer intercambio de inteligencia	-Cooperación internacional para la consolidación de las zonas amarillas. -Desarrollo de una Estrategia de Diplomacia para la Seguridad para aumentar la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir la posibilidad de una crisis de seguridad regional. -Incrementar la cooperación regional e internacional.

Pasa...

1990 – 1994 César Gaviria	1994 - 1998 Ernesto Samper	1998 - 2002 Andrés Pastrana
Componente de comunicación		
-Campañas de información para fortalecer la imagen y credibilidad institucional y establecer bases para una cultura de convivencia pacífica y rechazo a la violencia	No se contempla	- Plantea un plan de comunicación masivo
Vigilancia y seguridad privada		
-Reforma a las normas que regulan el servicio de vigilancia y seguridad privada y se creará la Superintendencia de adscrita al Ministerio de Defensa	-Propone su vinculación a los programas de prevención de la Policía como los frentes de seguridad	No se menciona
Mecanismos de seguimiento al delito		
-Perfeccionar el Sistema Único de Estadística Criminal	No se contempla	Sistema Nacional de Información: -Sala de Estrategia Nacional (SEN) -Centros Operativos de Seguimiento del Delito (COSED) - Sala de Observación del Delito (SNOD). -Seguimiento sistemático y georreferenciado de delitos y contravenciones a nivel urbano. -Análisis de tendencias, zonas y patrones delictuales y contravencionales sobre -Evaluación, seguimiento y monitorización del COSED

2002 – 2006 Álvaro Uribe Vélez	2006 – 2010 Álvaro Uribe Vélez	2010 – 2014 Juan Manuel Santos
Componente de comunicación		
Divulgación permanente de los propósitos y resultados de la PDSD para promover la cooperación -Manejo responsable de la información por parte del Estado y de los medios de comunicación -Diplomacia pública por medio de los agregados militares y de Policía y el servicio en el exterior para explicar el carácter particular de los problemas de seguridad del país en el contexto latinoamericano	-Divulgación permanente de los propósitos y resultados de la PDSD para promover la cooperación -Manejo responsable de la información por parte del Estado y de los medios de comunicación -Diplomacia pública por medio de los agregados militares y de Policía y el servicio en el exterior para explicar el carácter particular de los problemas de seguridad del país en el contexto latinoamericano	No se menciona
Vigilancia y seguridad privada		
Hace alusión a la participación y cooperación del sector privado.	No se menciona	No se menciona
Mecanismos de seguimiento al delito		
-Desarrollar sistemas de información y estadísticas fiables a nivel local -Desarrollar mecanismos de evaluación a nivel local	No se contempla	-Fortalecer sistemas de georreferenciación, información y denuncia ciudadana

Pasa...

1990 – 1994 **César Gaviria**	**1994 - 1998** **Ernesto Samper**	**1998 - 2002** **Andrés Pastrana**
	Evaluación	
No se menciona	No se contempla	-Cada uno de los ejes de la política define un proceso de seguimiento a resultados
	Financiación	
No se menciona	No se contempla	No se define en la política

2002 - 2006 **Álvaro Uribe Vélez**	**2006 - 2010** **Álvaro Uribe Vélez**	**2010 - 2014** **Juan Manuel Santos**
	Evaluación	
-Seguimiento y evaluación periódica por indicadores de gestión administrativa y financiera para el control al manejo de los recursos e indicadores de impacto que midan el efecto de las políticas en el logro de la seguridad	-El documento de la PCSD no lo menciona.	Presenta un tablero de control que no incluye entidades comprometidas ni indicadores de medición. -Principio de buen gobierno, rendición de cuentas.
	Financiación	
-Recaudo puntual y eficiente de los impuestos -Impuesto al patrimonio dedicado exclusivamente a la seguridad -Ajuste fiscal con la reestructuración del Estado y las reformas pensional y tributaria -Ampliación de la base del tributo del IVA -Austeridad.	-No se menciona en el documento de la PCSD.	Plantea la financiación del gasto responsable y sostenible, con recursos ordinarios asignados, recursos extraordinarios y recursos provenientes de cooperación internacional.

Las tablas (1A y 1B) recién presentadas de manera continua para apreciar el tratamiento de cada documento de política con respectoa los temas identificados y considerados relevantes, además se identifican dentro de las políticas asuntos que, facilitan observar y entender aciertos y deficiencias en las políticas de seguridad analizadas. De manera general se observa que no todas las políticas coinciden en incorporar aspectos propuestos para cada cuatrienio; sin embargo, cuando los temas se incluyen de manera común en todas o en algunas de ellas, el enfoque con que se tratan difieren unas de las otras, rasgo que se evidencia en las acciones propuestas en cada período, por ejemplo, la participación ciudadana.

Hay acciones que se encuentran en cuatro, tres, dos o solo una de las políticas, esto indica la variación en la priorización de los problemas, sin explicación clara, ya que —como se ha observado— los problemas de inseguridad han persistido en el país, lo cual es observable en los estudios estadísticos que desde los años ochenta muestran el incremento constante de la mayoría de los delitos tal como se indicó en el capítulo II. La falta de continuidad en la atención de los principales aspectos que forman parte de la política de seguridad, también puede obedecer a que no se ha definido claramente cuál es el concepto de seguridad ciudadana para el Estado colombiano, tema que se tratará más adelante.

También en perspectiva general llama la atención la no inclusión de algunos de los macroproblemas relacionados con la seguridad del país en algunos períodos de gobierno, que al contrario deberían considerarse como transversales a todas las políticas de seguridad del período estudiado; por ejemplo un componente como la justicia, en temas tan importantes como la impunidad o la descongestión de procesos judiciales no está presente en todas las políticas estudiadas. Como ya se ha manifestado, las acciones que se definen para abordar los problemas que se incluyen en las políticas tampoco son permanentes a largo plazo; por ello no trascienden a los períodos presidenciales, sino que varían en cada período, originando dificultades y consecuencias para el país en los aspectos económicos, sociales, de desarrollo, etc.

1. Elementos de continuidad y discontinuidad en las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos en el período 1990-2014

Al revisar las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos colombianos durante los últimos veinticuatro años, se observa que algunos de los componentes, comunes en las políticas de seguridad, refieren acciones que no trascendieron los gobiernos, porque formaron parte de los planes de acción, pero en cada período presidencial se modificaron las estrategias y acciones, en muchos casos, sin considerar los resultados obtenidos o los esfuerzos de planeación, ejecución e inversión de recursos que hayan implicado, sin dar continuidad a los procesos. Esta característica permite concluir que en Colombia la de política pública de Estado para la seguridad ciudadana, han sido construidos desde la visión coyuntural de cada gobierno y se hace necesario abordar desde la investigación

académica, y desde los ámbitos políticos, elementos teóricos y conceptuales que fundamenten lineamientos de política pública de Estado.

Según lo observado, los problemas de seguridad, abocados por los gobiernos, no han sido incluidos en la elaboración de la política de seguridad como tal. Por ejemplo, problemas centrales como el conflicto interno, el narcotráfico, que generan inseguridad en nuestro país desde hace décadas, no se incluyeron en el documento de la política de seguridad de los presidentes Andrés Pastrana y Ernesto Samper. Esto muestra que no se ha dado unanimidad en la formulación de una política de seguridad, sino que algunos de estos problemas se han tratado de acuerdo con la coyuntura del momento y con el criterio del gobierno de turno en forma dispersa, por fuera de la política de seguridad del período de gobierno, lo que reafirma que el problema de la seguridad en Colombia se ha manejado lejos de los lineamientos de una política pública de Estado.

Esta relación de continuidad o discontinuidad de los aspectos que contiene cada política de seguridad en el período 1990-2014[214] tiene unas características especiales porque puede ser que se tome en cada política, por ejemplo, el componente de la Policía, pero en cada gobierno se abordan temas diferentes siendo el mismo componente, y se dejan de lado los aspectos tratados en la política anterior sin haber sido resueltos o culminados totalmente. Otros problemas o aspectos tienen una continuidad imperfecta porque son tratados en dos o tres políticas, en el mejor de los casos en períodos consecutivos, pero en períodos discontinuos, o sea que son aquellos que se tratan en un período, se suspenden y son retomados en otro período posterior, rompiendo la continuidad de los procesos. Otro aspecto interesante es que muchas de las acciones de las estrategias o de los programas que continúan sufren modificaciones con el cambio de gobierno, perdiendo su esencia en muchos de los casos. En la tabla 2 se resumen los componentes de que han tenido continuidad en el período estudiado y las políticas analizadas.

214 Para mayor ilustración, consultar la tabla 1: Matriz comparativa de las políticas de seguridad elaboradas por los gobiernos en el período 1990-2010, en la primera parte de este capítulo.

Tabla 2.
Continuidad y discontinuidad en las políticas de seguridad en el período 1990-2014

ASPECTO TRATADO	CÉSAR GAVIRIA	ERNESTO SAMPER	ANDRÉS PASTRANA	ÁLVARO URIBE*	JUAN M. SANTOS PISDP	JUAN M. SANTOS** PNSCC
GUERRILLA CONFLICTO ARMADO INTERNO	👍			👍		👍
DD. HH. – DIH	👍	👍		👍	👍	👍
PAZ	👍			👍		
DESARME	👍		👍			
VÍCTIMAS DESPLAZA-MIENTO	👍			👍		
DESMOVILIZACIÓN				👍		
JUSTICIA	👍	👍	👍	👍		👍
SISTEMA PENITENCIA-RIO	👍	👍		👍		👍
HOMICIDIO	👍		👍	👍	👍	👍
NARCOTRÁFICO	👍			👍	👍	
SECUESTRO-EXTORSIÓN	👍	👍	👍	👍	👍	
TERRORISMO				👍		
LAVADO DE ACTIVOS	👍			👍		
DELITOS COMUNES	👍	👍	👍	👍	👍	👍
CONVIVENCIA Y SEGU-RIDAD CIUDADANA		👍	👍		👍	👍

ASPECTO TRATADO	CÉSAR GAVIRIA	ERNESTO SAMPER	ANDRÉS PASTRANA	ÁLVARO URIBE*	JUAN M. SANTOS PISDP	JUAN M. SANTOS** PNSCC
INTELIGENCIA	👍	👍	👍	👍	👍	👍
SEGURIDAD CIUDADANA	👍	👍	👍	👍		👍
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	👍	👍	👍	👍	👍	👍
MUJER						👍
INFANCIA JUVENTUD	👍	👍		👍		👍
PERSONAS EN RIESGO				👍		👍
AUTORIDADES LOCALES	👍	👍	👍	👍		👍
POLICÍA	👍	👍	👍	👍	👍	👍
FUERZAS MILITARES	👍			👍	👍	
SEGURIDAD PRIVADA	👍	👍	👍			
ACCIONES INTERNACIONALES	👍			👍	👍	
PROGRAMAS SOCIALES	👍	👍		👍	👍	👍
COMUNICACIONES	👍		👍	👍		👍
FINANCIACIÓN				👍	👍	
SISTEMA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA			👍	👍	👍	👍

Fuente: Autores 2012

* Álvaro Uribe: Se relacionan los componentes de la PSD y de la PCSD de los dos períodos presidenciales en una sola fila.

** Gobierno del presidente Santos promulgó en el año 2011 la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC. Esta política se relaciona solo como referencia ya que fue excluidas de la matriz de análisis por haber sido expedida por fuera de la PISDP.

A) Aspectos continuos en todas las políticas de seguridad emitidas en el período 1990-2014

Se identificaron cinco componentes que tuvieron continuidad en las políticas de seguridad, en los campos de participación ciudadana, Policía, secuestro y extorsión, inteligencia y delitos comunes.

La Policía. Este tema es considerado dentro de las estrategias como una situación problemática por resolver relacionada con la seguridad; en el gobierno del presidente Gaviria se plantea un proceso de reforma, reestructuración y modernización que se inicia a partir de 1993 con la expedición de la Ley 62 de este año. Se busca mayor acercamiento de la institución con la comunidad para lo cual se implementa el programa de servicio militar de bachilleres en la Policía, se compromete a la Policía en el plan de control al porte de armas, y en la lucha contra delitos especiales como el homicidio, el secuestro, la extorsión, la desaparición, entre otros. En el gobierno del presidente Samper, el proceso de reforma y modernización de la Policía se centró en la "transformación cultural y mejoramiento institucional", la transparencia y otros aspectos de desarrollo gerencial[215] que se implementó junto con un proceso de depuración interna que condujo a la destitución de un gran número de integrantes de la institución por presuntas faltas de corrupción. En el campo estratégico se centró la política en la lucha contra el narcotráfico. En el período del presidente Pastrana, se le dio a la política un enfoque policial para la convivencia y la seguridad ciudadana que buscaba reducir principalmente los delitos urbanos, igualmente se planteó una redefinición a las estrategias de vigilancia pública se y enfatizó en la creación de instrumentos de información para la coordinación interinstitucional.

En este tema, el presidente Uribe le dio un mayor énfasis al involucrar la institución policial en el combate contra los grupos armados ilegales mediante la presencia de la institución en las áreas rurales, a su vez le propuso el papel en materia de convivencia y seguridad ciudadana en las zonas de consolidación una vez se recuperaron la autoridad y el Estado de Derecho. En la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, se priorizó el fortalecimiento en los medios

215 Salas Rojas, Ómar (2008). *La militarización de la Policía Nacional de Colombia, un tema no tratado en las reformas policiales de 1993 y 1995: las dificultades del cambio institucional*. Tesis de grado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, p. 25.

logísticos. El presidente Santos en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISDP) le dio un rol central a la Policía para crear condiciones para la convivencia y seguridad ciudadana e incorpora el fortalecimiento de la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (salud, educación, vivienda, defensoría jurídica). Además fortaleció la competencia del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), el cual cumple una función para el desarrollo del sector central de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

La participación ciudadana. Todas las políticas hacen alusión a la participación de la comunidad en la seguridad con diferentes enfoques, lo que deja ver un lineamiento inclusivo de la comunidad en el problema de la seguridad y posibilita su participación como aporte a su solución. Sumado a ello, se puede mencionar que hay unanimidad en las políticas de seguridad en cuanto a reconocer al ciudadano como un actor en el problema y la necesidad de considerar su participación en las acciones gubernamentales frente al problema. Al respecto, el presidente Gaviria focalizó la participación ciudadana en la cooperación con las autoridades para el diseño y aplicación de medidas para contrarrestar los delitos y la delación. El presidente Samper convocó la participación de la comunidad como elemento necesario para el fortalecimiento de la función policial y como parte de la gestión de la seguridad. El presidente Pastrana impulsó la participación en el programa "El buen vecino" y promovió la búsqueda de una cultura de convivencia, democracia y seguridad en la que el ciudadano fue considerado actor principal.

El gobierno del presidente Uribe centró el tema en la cooperación y la solidaridad de los ciudadanos como un deber, al considerar la seguridad un compromiso de todos los ciudadanos. Este programa se denominó "Red de cooperantes", conocidos también en el medio de la inteligencia y la investigación como "informantes", y se acompañó del denominado programa "Lunes de recompensas", que pagaba a los ciudadanos por las informaciones suministradas que arrojaran resultados positivos. Esta política también promovió la rendición de cuentas —consejos comunitarios— como elemento importante de participación de la ciudadanía para interactuar con las autoridades, expresar problemas de seguridad en las regiones y conocer los avances y resultados de las autoridades en esta materia. El presidente Santos incluyó la participación de la ciudadanía con el principio de corresponsabilidad, pero de una manera muy general, sin señalar ningún programa en especial respecto a la participación de la comunidad.

El secuestro y la extorsión. Este delito fue contemplado dentro de la política de seguridad del gobierno Gaviria, creando los grupos especializados denominados Unidades Antisecuestro (Unase); igualmente se desarrollaron acciones que buscaban la especialización de las autoridades para el tratamiento de esos delitos. En el gobierno del presidente Samper se dio continuidad a esta estrategia, pero se cambió la denominación a los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), modificando los Unase en su estructura, integrándolos de manera interinstitucional con participación de la FP, Fiscalía y el DAS. Por su parte, el gobierno del presidente Pastrana incluyó este delito en un capítulo completo de su política de seguridad y le dio continuidad a estos grupos especializados. En el gobierno del presidente Uribe se concibió este delito como un objetivo de la estrategia; además, planteó la persecución a las finanzas ilícitas de los grupos terroristas, derivadas del secuestro y la extorsión mediante el lavado de activos. El presidente Santos fijó estos dos delitos como objetivos concretos en su política, pero no señaló ninguna estrategia ni acción concreta de cómo se realizaría la reducción de estos, aunque dispuso dar continuidad a la desarticulación de las organizaciones delincuenciales dedicadas a estos delitos, así como a la disminución de las tasas de extorsión, microextorsión y casos de secuestro extorsivo y piratería terrestre.

Inteligencia. En esta materia, el presidente Gaviria en su política buscó asignar responsabilidades concretas a la Fuerza Pública y el DAS, distribuyendo diferentes frentes de trabajo contra el narcotráfico, la subversión y los delitos económicos y financieros que atentaban contra el Estado. El presidente Samper se enfocó en la propuesta para la organización de un sistema de inteligencia para la seguridad ciudadana. El presidente Pastrana, con su estrategia, buscó el fortalecimiento de la inteligencia policial y la creación de la Sala de Estrategia Nacional. La política de seguridad del presidente Uribe procuró consolidar la inteligencia mediante la coordinación y la complementación, privilegió el fortalecimiento de la inteligencia en manos del DAS y propuso fortalecer la contrainteligencia como mecanismo contra la corrupción. El presidente Santos planteó el fortalecimiento y la transformación del sistema de inteligencia a partir del incremento de presupuesto y de los hombres que prestan este servicio. Incorporó varios elementos de avance y desarrollo de inteligencia, tales como el fortalecimiento de los sistemas de georreferenciación, información y denuncia ciudadana e implementó de un programa de ciberseguridad.

Los delitos comunes. Aunque los mencionan en las políticas de seguridad, ninguna presenta un análisis concienzudo del problema y no proponen líneas de acción frente a las evidencias que muestran anualmente los registros estadísticos en materia de incidencia de delitos. Algunas refieren algunos delitos en particular y otras simplemente mencionan los "delitos comunes". Al respecto, el presidente Gaviria, además de los delitos especiales como homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico, desaparición y lavado de activos, incluyó el hurto de automotores y el hurto denominado "piratería terrestre" que corresponde al hurto al transporte de mercancías. El presidente Samper en su política los denominó delitos comunes, pero sin especificar acciones concretas. El presidente Pastrana mencionó en su política el homicidio, el secuestro, el porte ilegal de armas, el hurto de vehículos y el hurto a entidades financieras, por ser considerados los delitos de mayor incidencia en ese momento.

El presidente Uribe en su primer mandato no mencionó el tema de los delitos comunes, y su política se refirió al homicidio, al secuestro, a la extorsión, el terrorismo, a las finanzas ilegales de los grupos armados ilegales y del narcotráfico, el lavado de activos y al tráfico de armas, municiones y explosivos, conocidos como delitos de alto impacto. En la PCSD del segundo período hizo alusión a los delitos comunes sin particularizar sobre ellos. El presidente Santos en la PISDP en el objetivo de crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana menciona los delitos de homicidio, hurto agravado, lesiones personales, microextorsión y piratería terrestre y plantea intervenirlos mediante el plan de cuadrantes de la Policía, el programa redes y con la participación de la ciudadanía. Luego en la PNSCC se centra en los delitos comunes como el homicidio, los hurtos, la lesiones personales, etc, pero determina varios delitos en el ámbito de la seguridad nacional o del Estado, como el narcotráfico, el secuestro extorsivo, los actos terroristas, la extorsión, entre otros, por lo cual se entienden excluidos de esta política.

B) Aspectos discontinuos relacionados en las políticas del período 1990-2014

No obstante los elementos citados hasta aquí, también se identificaron en las políticas de seguridad de este período aspectos que son mencionados solo en algunas de ellas, lo que muestra ambigüedad en la valoración de los problemas del país y en la forma como se priorizan para ser considerados dentro de una política

tan importante como la de seguridad, esta situación es más gravosa si se tiene en cuenta que se trata de aspectos de suma gravedad e impacto para la seguridad de las personas. A continuación se relacionan, categorizándolos según el número de políticas en las cuales fueron considerados:

El homicidio. Este problema lo abordó la política de seguridad del presidente Gaviria, quien enfrentó durante su mandato la tasa más alta de toda la década de los noventa, con 79,2 homicidios por cada cien mil habitantes[216], por medio de la estrategia de "sometimiento a la justicia" promovida para los grupos de narcotraficantes, la creación de "brigadas especiales" de Policía Judicial para la investigación del homicidio y por medio de un programa bien estructurado que planteaba el control a la tenencia y porte de armas y que buscó el desarme paulatino de la población civil. Luego en el período del presidente Ernesto Samper, se continuó con una política de control de armas de fuego; sin embargo, en ese gobierno no se incluyó el homicidio en el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (PPCSC).

El gobierno del presidente Pastrana incluyó en su estrategia de seguridad un capítulo exclusivamente para el homicidio, denominado "Respeto a la vida", que lo fundamentó en el control al porte de armas, un Plan de Desarme Voluntario, la organización del Sistema Nacional de Registro Balístico, y el Plan Nacional para la Desactivación de Escenarios del Crimen; no obstante, durante todo su período el homicidio creció año tras año, sin observarse resultados favorables.

En la Política de Defensa y Seguridad Democrática desarrollada en los dos períodos de gobierno del presidente Uribe, se identificó al homicidio como una amenaza contra la seguridad y se relacionaron las altas tasas de este delito, con el debilitamiento institucional y el clima de impunidad ocasionado por las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico[217]. Aunque no definió una estrategia específica para enfrentar el homicidio, este quedó inmerso en toda la estrategia diseñada para enfrentar a los grupos armados ilegales; a partir del 2003 y hasta el 2010 en que termina su gobierno, este delito presentó un descenso

216 Policía Nacional de Colombia (2014). *Revista Criminalidad*, volúmen 51, 52, 53, 56. Son las fuentes del Cuadro 6 del anexo 1 del presente trabajo.

217 Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Política de defensa y seguridad democrática*, *Op.* cit., p. 31.

vertiginoso y constante año tras año, como se puede observar en los cuadros 5 y 6 del anexo 1.

El presidente Santos en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad lo menciona dentro del objetivo de crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana y señala que será intervenido por medio del "Programa de seguridad por cuadrantes" de la Policía. No menciona ningún tipo de estrategia o lineamiento al respecto. De igual forma, en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana hace un estudio del homicidio y lo plantea como uno de los objetivos de la política, pero no presenta estrategias, programas o acciones específicas para reducir este delito.

La justicia. Este componente, incluido en la Estrategia Nacional contra la Violencia, del presidente Gaviria, consignaba el apoyo tecnológico, la descongestión de los despachos judiciales, la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la Policía Judicial, y algunas acciones para mejorar la seguridad de los funcionarios de la Rama Judicial. Uno de los ejes centrales fue la elaboración de la "Política de sometimiento a la Justicia" que se implementó por fuera de la política de seguridad. El gobierno del presidente Samper propendió por el fortalecimiento del sistema judicial. El presidente Pastrana buscó acercar la justicia al ciudadano mediante las Casas de Justicia y las Unidades Permanentes de Justicia. La aplicación de la Política de Sometimiento a la Justicia del gobierno Gaviria, fue restringida a casos especiales. El presidente Uribe también incluyó este componente en la PDSD, planteando una revisión a la política criminal para que se priorizara la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; además, retomó la lucha contra la impunidad y la necesidad de acercar la justicia al ciudadano mediante el modelo de conciliación y el programa de Casas de Justicia y Paz, entre otros.

El presidente Santos no incluyó la justicia ordinaria, un componente fundamental en la implementación de una política de seguridad, aunque planteó particularmente el fortalecimiento del sistema de administración de justicia penal militar y un trabajo en la línea de respeto por la vida y dignidad humana para evitar impunidad en acciones donde la Fuerza Pública hubiera generado violación a los DD. HH. Tampoco integró ajustes a la política criminal con respecto a la crisis del sistema judicial y penitenciario; no es claro el documento en la continuidad a la política de reparación de víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzado.

Luego, el presidente Santos lanzó la Política Nacional Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC planteó como eje estratégico la justicia, para fortalecer la coordinación entre la Policía, la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura, buscando un mayor número de condenas, mas no tocó los grandes problemas que enfrenta este sector.

Sistema penitenciario y problema de las cárceles. Este componente se incluyó en las políticas de seguridad de los presidentes Gaviria, Samper y Uribe, con diferentes enfoques y prioridades que le apuntaban al mejoramiento de la administración de los centros penitenciarios, el fortalecimiento del proceso de rehabilitación de los internos, la sistematización de la información relativa a la población carcelaria y todos los aspectos jurídico-administrativos y la lucha contra el hacinamiento, mediante la construcción de nuevos centros penitenciarios, entre ellos los denominados de alta y máxima seguridad. El presidente Pastrana no incluyó este aspecto en su política de seguridad. En la PISDP del presidente Santos no se incluyó este aspecto, pero en la PNSCC se mencionó en el eje de justicia, víctimas y resocialización donde propone una reforma al Código Carcelario y Penitenciario para evitar que desde las cárceles se cometan delitos.

Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Este tema se orienta dentro de las políticas de seguridad, específicamente, hacia la promoción y el respeto de los miembros de la Fuerza Pública. La inclusión del tema ha sido un proceso gradual de inclusión en la cultura institucional, principalmente en las Fuerzas Militares, ya que la Policía ha sido una institución mucho más abierta al tema de los derechos humanos. Por este motivo, las acciones contempladas en las estrategias de seguridad van dirigidas sobre todo a la educación y capacitación de los miembros de la Fuerza Pública, al punto de haber sido incluidos en el pénsum académico de las escuelas de formación y entrenamiento de la FP. Este componente se relacionó en las políticas de seguridad de los presidentes Gaviria, Samper, Uribe y Santos.

Juventud. Este tema estuvo incluido en las políticas de seguridad de los presidentes Gaviria, Samper y Uribe. El presidente Gaviria propuso mejorar la atención a los niños mediante el fortalecimiento de la aplicación del Código del Menor y la creación de comisarías de familia con énfasis en la infancia. El presidente Samper se enfocó más hacia la juventud y a los espacios de participación

para ellos, y el presidente Uribe puso énfasis hacia la desmovilización y atención de los menores involucrados en el conflicto, principalmente los que formaban parte de los grupos armados ilegales. El presidente Pastrana y el presidente Santos no incluyeron este aspecto en su política de seguridad. Posteriormente el presidente Santos incluye este aspecto en la PNSCC al mencionarlo dentro de los desafíos que han surgido por la acción de redes delincuenciales que convierten en objetivos a los niños, niñas y adolescentes para hacerlos partícipes en actividades delincuenciales.

La convivencia y seguridad ciudadana. No todas las políticas han mencionado este tema en su contenido, algunas incluyeron el término en su denominación y plantearon estrategias que, en algunos casos, se confunden con la defensa y seguridad del Estado. Esto se observa en la Estrategia Nacional contra la Violencia y en la Directiva Presidencial No. 3 de 1994, capítulo de delitos y actores que afectan la seguridad ciudadana que incluye a los grupos de guerrilla y a las Fuerzas Militares. Se advierte que el tema de la seguridad ciudadana solo viene a ser incluido en la ENCV casi al final del período de gobierno. En el gobierno del presidente Samper se le da énfasis a este tema plasmado en la reforma policial, que tuvo como componente principal el viraje de la percepción policial hacia la seguridad ciudadana[218]. En el período del presidente Pastrana se intentó poner la convivencia ciudadana por encima de los conflictos que aquejaban al país, de allí que la política de seguridad en este período contempló exclusivamente temas relativos a la convivencia y seguridad ciudadana; sin embargo, dejó por fuera problemas muy importantes que eran también de este ámbito.

En el gobierno del presidente Uribe, la política tiene un acento de línea militarista que parece alejarla de la noción seguridad ciudadana afirmándola como "seguridad urbana"[219] dejando en gran gran parte la responsabilidad de su manejo a las autoridades locales. El presidente Santos en este aspecto integró un objetivo estratégico orientado a crear condiciones para la convivencia y la seguridad ciudadana, y le asignó un rol principal a la Policía Nacional. En este componente creó estrategias de protección a la población a través de la intervención policial en el territorio nacional específicamente en las "zonas amarillas" de consolidación y

218 Ibídem.

219 Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, 2003, p. 44.

"verdes" de seguridad ciudadana. Hizo planteamientos en pro de la disminución del homicidio, el hurto agravado, las lesiones personales, y los delitos de mayor impacto ciudadano, pero dejó de lado temas de trascendencia social como, mujer, infancia, juventud y desplazamiento forzado.

Las autoridades locales. Este componente toma importancia a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política que determinó responsabilidades concretas para los alcaldes y gobernadores en el mantenimiento del orden público en sus jurisdicciones (C. P., arts. 296, 303 y 315). Con esta nueva línea de acción, el presidente César Gaviria puso como uno de los ejes centrales de la ENCV el "Enfoque Regional de la Estrategia Nacional contra la Violencia", dio instrucciones precisas a gobernadores y alcaldes para su participación y responsabilidad en el tema de seguridad a escala local y regional, mediante las Directivas Presidenciales No. 5 de 1991 y No. 3 de 1994. En el gobierno del presidente Samper no se le dio el mismo énfasis, pero sí se determinaron responsabilidades para las autoridades locales dentro del desarrollo de esta política.

El presidente Pastrana tampoco le dio la misma importancia dentro de la estructura de la política, pero sí comprometió a las autoridades locales con el desarrollo de estrategias integrales en los campos local y regional en aspectos como la promoción de empleo, atención a la juventud, entre otros. El presidente Uribe los contempló en su política, asignándoles la responsabilidad de desarrollar las líneas de acción de la PDSD y de la PCSD del sector local. El presidente Santos en la PISDP al mencionar el principio de la corresponsabilidad, supone que están involucradas las autoridades locales, aunque se precisa que no hay lineamientos claros que involucren al sector local o regional en el cumplimiento de esta política. Luego en la PNSCC involucró a las autoridades locales de manera mas directa y las comprometió con el desarrollo de los acuerdos plantea dos.

Vigilancia privada. Este componente apareció en las políticas de seguridad de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana, con un enfoque casi unificado que busca mayor compromiso con la seguridad pública, proponiendo algunos programas integrados con la Policía Nacional. En este aspecto, la política del presidente Pastrana contempló un programa denominado "Policía, Comunidad y Empresas Privadas de Seguridad", que buscaba articular de manera más eficaz estos tres actores, empleando para ello el programa "Frentes de Seguridad"

institucionalizado por la Policía Nacional para crear una alianza entre la Policía, la comunidad y el vigilante[220].

Pese a que en el gobierno del presidente Uribe hubo un protagonismo especial de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y las empresas agremiadas, al dársele un impulso al programa "Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana" mediante el cual se buscaba mejorar la articulación de las comunicaciones entre las empresas de seguridad privada y la Policía Nacional, a la vez, un mayor compromiso de los guardas de seguridad con información de situaciones sospechosas de delito en los diferentes lugares en que servían. Este tema no se incluyó en el documento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática que presentó ese gobierno. tampoco fue incluido por el presidente Santos ni en su PISDP, ni en la PNSCC.

Las comunicaciones. El presidente Gaviria vinculó esta estrategia a los medios de comunicación, principalmente los del Estado, para promover el fortalecimiento de la imagen institucional y para sentar las bases para una cultura de convivencia pacífica y rechazo a la violencia. El presidente Pastrana hizo alusión en su política de seguridad a un plan masivo de comunicación. El presidente Uribe le dedicó un componente completo en su política de seguridad al manejo de las comunicaciones, dándole un enfoque nacional e internacional, visibilizando en este contexto el problema de los grupos armados ilegales en Colombia. Por el contrario, ni en la política del presidente Samper, ni en la del presidente Santos se definieron acciones concretas de este aspecto dentro de sus políticas de seguridad.

Los aspectos relacionados, se incorporaron en tres de las políticas de seguridad implementadas en el período 1990-2014 en forma discontinua, y cuestiona cómo esta misma situación se da en aspectos tan importantes para la seguridad como el conflicto interno, la paz, el narcotráfico, las Fuerzas Militares, el porte de armas (desarme), el lavado de activos, el componente internacional, las víctimas del desplazamiento forzado y la desmovilización; que siendo de gran trascendencia para el país[221], solo se tuvieron en cuenta en dos de las políticas de seguridad de

220 Presidencia de la República de Colombia (1999) Estrategia nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá, p. 65.

221 Véase tabla 1: Matriz comparativa de las políticas de seguridad elaboradas por los gobiernos en el período 1990-2010, del presente trabajo.

este período. Esto no quiere decir que los gobiernos no hubieran desarrollado acciones en estos frentes, sino que lo hicieron mediante programas aislados de la política de seguridad elaborada para el período respectivo. El análisis indica que ninguna de estas políticas en ese período incorporó temas tan relevantes como el de "la mujer" o el proceso de expansión urbana de las principales ciudades.

Por considerarse de gran importancia dentro del ámbito de la seguridad, se mencionan los temas de conflicto armado interno, el narcotráfico y el desarme, que a pesar de ser persistentes en el devenir nacional, no han sido incluidos en todas las políticas de seguridad definidas por los diferentes gobiernos.

El conflicto armado interno. Este problema ha persistido durante todos los períodos presidenciales; sin embargo, no ha sido considerado en las políticas de seguridad delineadas. En consecuencia, el tema es objeto de acciones dispersas o separadas a cargo de la Fuerza Pública, en la mayoría de los casos manejada por las Fuerzas Militares que lo han hecho de acuerdo con su concepción castrense. Por ejemplo, en la política de seguridad del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), el conflicto interno se articuló dentro de la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENV), inicialmente con aspiraciones a buscar un proceso de paz, que no prosperó, lo que luego llevó a una recomposición de la estrategia hacia un énfasis exclusivamente militar.

En el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), el conflicto interno no se contempló en la política de seguridad, como lo refiere Francisco Leal Buitrago al manifestar que "… no fue concebido como una política precisa de seguridad, sino que fue tratada casi con una completa autonomía por el organismo castrense"[222], que en cabeza del general Harold Bedoya mantuvieron difíciles relaciones con el presidente de la República, al punto de que este desaprobara la opción de desmilitarizar el municipio de La Uribe, Meta, propuesta por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y acogida por el presidente Samper[223]. Dicha situación se presentó como consecuencia de la crisis por las presuntas vinculaciones de su campaña con el narcotráfico, de allí que la ausencia de una política de seguridad en esta materia marcó los mayores

222 Leal Buitrago, Francisco (2004). Del Frente Nacional a la posguerra fría. La seguridad nacional a la deriva, Bogotá: Edic. Uniandes, p. 115.

223 *Ibídem*, p. 114.

descalabros y pérdidas tanto humanas como estratégicas de la Fuerza Pública (FP) frente a la guerrilla[224]. En este período, la estrategia militar se desarrolló el marco de operación de una guerra regular[225], basada en batallones, brigadas y divisiones, caracterizada por una organización tradicional, convencional y rígida, cuyos cambios se dan como reacción a las variaciones estratégicas de la guerrilla. Sin embargo, ante los duros golpes de la guerrilla[226] que había implementado la estrategia de actuar en grupos masivos para cercar las unidades militares, las Fuerzas Militares comenzaron a evolucionar ante la necesidad de conformar unidades especiales para responder a la estrategia guerrillera de ese momento.

En el período del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se dio un viraje al manejo del conflicto interno, ya que desde la misma campaña presidencial se propuso la realización de diálogos de paz con los grupos guerrilleros, para alcanzar un acuerdo que pusiera fin al conflicto; de este modo, se asumió otro escenario en el cual no se planificó una estrategia militar en el marco del proceso de paz, lo que pudo significar uno de los errores que llevaron al fracaso del proceso[227]. En su gobierno se contempló una Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, la cual no incluyó el componente del conflicto interno y no planteó una estrategia militar para su manejo; la estrategia frente al conflicto continuó siendo planteada y manejada por los militares, quienes dentro del desarrollo del Plan Colombia[228] comenzaron a recibir asesoría de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos para este fin.

224 *Ibídem*, p. 118.

225 Guerra regular es la confrontación que se da entre los ejércitos de los Estados.

226 Entre otros, la emboscada de las FARC a una patrulla del Ejército en Puerres, Nariño, en abril de 1996, donde murieron 31 militares. Asalto a la base militar de Las Delicias en el Putumayo, en agosto del mismo año, con 29 militares muertos y 60 secuestrados. Ataque a la base de La Carpa en el Guaviare: 24 militares muertos. Ataque a la base de San Juanito en el Meta, en febrero de 1997, con 19 militares muertos. En diciembre del mismo año fue atacada la base de comunicaciones del cerro Patascoy, en Nariño, con un saldo de 11 militares muertos y 18 secuestrados. En marzo de 1998 fue atacada una base militar en El Billar, en la región del Caguán, donde murieron 63 militares y 43 fueron secuestrados.

227 Leal Buitrago, Francisco (2006). La inseguridad de la seguridad. Bogotá: Edic. Uniandes, p. 40.

228 Plan Colombia: estrategia diseñada por el gobierno del presidente Andrés Pastrana para desarrollar una lucha integral contra el narcotráfico, incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz, 1998-2002".

En este período y con el apoyo decidido del gobierno, se comenzó un proceso de modernización de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y una reestructuración estratégica que llevó a implementar unidades más flexibles como las denominadas "Brigadas Móviles" y las "Fuerzas de Despliegue Rápido".

En el período del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se aprovechó la coyuntura del fracaso del proceso de paz y el de modernización de las FF. MM., iniciado en el período anterior con el Plan Colombia; sin embargo, en este período el plan perdió protagonismo y visibilidad en la política de seguridad. En este sentido, el nuevo gobierno propuso una estrategia militar de confrontación y ofensiva dentro del marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, con una concepción estratégica de recuperación, control y consolidación de territorios de asentamiento o alta influencia guerrillera, la cual combinó el despliegue de las tropas focalizadas a zonas específicas del territorio nacional y con cierta inmovilidad una vez se alcanzaba el control, con el fin de dar continuidad a la presencia y evitar la retoma de zonas por los grupos subversivos. Se continuó con el planteamiento de unidades mucho más móviles y flexibles; se fortaleció la movilidad principalmente mediante el transporte aéreo. Otra variación que tuvo la estrategia fueron las operaciones conjuntas y la implementación de la Doctrina de Acción Integral[229]. En este período, la elaboración de la estrategia estuvo en manos del Ministerio de Defensa con una amplia participación de las Fuerzas Militares.

Luego en la política de seguridad del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se dió continuidad a algunas de las estrategias planteadas en las políticas de seguridad del presidente Uribe (PDSD y PCSD) principalmente lo referente a la consolidación del territorio que hacía alusión a la combinación de esfuerzos aumentados en inteligencia, con la acción integral, las operaciones sostenidas

229 Operación conjunta definida en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) como la acción operacional desarrollada con participación de las fuerzas integrantes de las Fuerzas Militares y con la Policía Nacional. Y la Doctrina de Acción Integral definida en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) como una herramienta para coordinar el uso legítimo de la fuerza y la acción social del Estado. En este sentido, la doctrina debía proporcionar a la Fuerza Pública los principios y protocolos necesarios para establecer una adecuada coordinación con los demás representantes de las instituciones del Estado, autoridades locales, agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles y el sector privado.

y el fortalecimiento institucional con lo que se pretendía bloquear los sistemas de comando y control de las organziaciones ilegales, bloquear sus fuentes de financiación, desarticular sus redes de provisión logística, neutralizar sus apoyos externos y aislarlas de la población.[230] Para este fin, las Fuerzas Militares desarrollaron el denominado plan "Espada de Honor" como estrategia de confrontación a los grupos guerrilleros dentro del marco del conflicto armado interno.

Estos aspectos muestran cómo el tema de seguridad en materia de conflicto armado tuvo un alto contenido militar en su manejo, lo que originó que las competencias propias del aparato policial fueran desdibujadas precisamente por esa visión militar del orden público, elemento que se desarrollará más adelante.

El narcotráfico. Es otro aspecto importante tratado por los gobiernos en el período 1990-2014; sorprende que no se incluyera en todas las políticas de seguridad implementadas durante ese período, sino que se abordó y desarrolló en políticas independientes, con distintas acciones, dependiendo de la dinámica particular del fenómeno del narcotráfico en los ámbitos interno y externo. En este sentido, el gobierno del presidente Gaviria lo incluyó en la ENCV con el enfoque prioritario de persecución del lavado de activos y el combate a los grupos del narcotráfico que no accedieran a la propuesta de sometimiento voluntario a la justicia. En este gobierno, las acciones de la Policía Nacional se centraron en el grupo de narcotraficantes denominado "cartel de Medellín"[231], mediante la estrategia denominada "Bloque de Búsqueda"[232], descuidándose en cierta forma la acción en el resto del país.

En contraste, durante el gobierno del presidente Samper no se asumió la Política de Sometimiento a la Justicia del gobierno anterior, sino que se dispuso

230 Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá, p. 27.

231 Cartel de Medellín: organización delincuencial dedicada al narcotráfico con epicentro de operaciones en la ciudad de Medellín, Colombia.

232 Bloque de Búsqueda: unidad de operaciones especiales de la Policía Nacional, creado para la lucha contra organizaciones delincuenciales dedicadas al narcotráfico.

el Plan contra el Narcotráfico que privilegió la lucha contra el "cartel de Cali"[233], dando continuidad a la estrategia del "Bloque de Búsqueda" y creando uno para esa ciudad. En ese período se fortaleció la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos con el sistema de fumigación aérea, involucrando, además de la Policía, a las Fuerzas Militares.

Durante el gobierno del presidente Pastrana se creó, por primera vez, una estrategia integral de lucha contra el narcotráfico que involucraba el apoyo internacional de los Estados Unidos y la actuación conjunta de la Policía y las FF. MM., al cual se le denominó "Plan Colombia". Esta estrategia antinarcóticos no se incorporó a la política de seguridad que elaboró el gobierno (Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana-ENCSC-), sino que se desarrolló por fuera de la política de seguridad. En cuanto a la estrategia contra el narcotráfico del gobierno del presidente Uribe, en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) y de la Política de Consolidación de Seguridad Democrática (PCSD), contempló el desarrollo del Plan Contra el Narcotráfico, en el cual se dio continuidad al Plan Colombia, se retomó la estrategia de erradicación por aspersión aérea, se le adicionó un componente nuevo de erradicación por medio de Escuadrones Móviles de Erradicación Manual, y se complementó con el componente de lucha frontal contra los grupos considerados terroristas[234] que tenían vinculaciones con el narcotráfico.

En la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad del presidente Santos, se señala como un objetivo estratégico llevar al mínimo histórico la producción nacional de narcóticos basado en la erradicación de los cultivos ilícitos, fortalecer las capacidades de interdicción, y desarticular las Bacrim y los GAML conformados básicamente por la guerrilla de las FARC y el ELN que se benefician del narcotráfico. En este objetivo el gobierno compromete a toda la Fuerza Pública.

El desarme. Este aspecto tomó importancia como estrategia para reducir las altas tasas de homicidios y lesiones personales —se puede observar en los cuadros

233 Cartel de Cali: fue el nombre dado a la organización criminal dedicada al tráfico de drogas como la cocaína, el cual estuvo encabezado por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela.

234 Terrorismo: sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror. / Terrorista: que practica actos de terrorismo.

estadísticos anexos, cómo el delito de homicidio en Colombia ha permanecido entre las tasas más altas del mundo—, para controlar la tendencia al incremento del número de ciudadanos que portan armas de fuego, por el riesgo potencial que representa contra la vida y el evidente crecimiento del delito de porte ilegal de armas de fuego (véanse cuadros 2 y 4 del anexo 1, donde se aprecia el aumento del delito de porte ilegal de armas de fuego en la década de los ochenta y entre el 2001 y 2010). Por su relevancia, este tema se incorporó en la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENCV) en el gobierno del presidente Gaviria, con un énfasis especial, que comprometió a las autoridades judiciales y a la Fuerza Pública para incrementar los controles e incautaciones, pero también promovió la entrega voluntaria de armas de fuego al Estado. El mismo propósito lo fijó el presidente Pastrana dentro de su Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (ENCSC), en la que definió medidas de control y restricción en 59 municipios con mayor índice de homicidios —Directiva Presidencial No. 6 de 1999—; igualmente propuso una campaña educativa por los medios de comunicación con el fin de desestimular el uso de armas de fuego para resolver conflictos[235]. Los presidentes Samper, Uribe y Santos no incluyeron este tema en sus políticas de seguridad.

En síntesis, al observar detalladamente cuáles han sido los aspectos o elementos incluidos en las políticas de seguridad emitidas en Colombia en el período 1990-2014, se determinó que el diseño de la política en materia de seguridad ciudadana ha respondido a momentos coyunturales coherentes con la realidad del país, ha sido definida de manera discrecional por el gobierno de turno, con la inconveniencia de responder a la concepción limitada en el tiempo de una política de gobierno; de allí la discontinuidad, los cambios en el enfoque de las acciones que se proponen, las variaciones en el énfasis de su aplicación, las diferencias en la proporción de la asignación de recursos para los programas, etc.

La elaboración de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del presidente Santos (2011) no ha generado mayor impacto en mejora de la seguridad –lo muestran los indicadores de criminalidad-, tampoco se conocen informes completos sobre los resultados alcanzados hasta el momento. De hecho, el gobierno tuvo que expedir la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011

235 Presidencia de la República de Colombia (1998). Estrategia nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana, Bogotá, p. 45.

para incrementar penas y crear nuevos delitos buscando mejor seguridad, y en repetidas ocasiones ha debido disponer planes de choque para intervenir los incrementos en la inseguridad ciudadana como el que lanzó en Barranquilla el 15 de octubre de 2014 donde involucraba once ciudades con problemas en los delitos de microextorsión, microtráfico, minería ilegal, contrabando, hurto y homicidio.[236]

Por tanto, toma valor la necesidad de diseñar una propuesta que contenga lineamientos para la construcción de una política pública de Estado en materia de seguridad ciudadana que dé continuidad y sostenibilidad a los programas a largo plazo que pueda garantizar un verdadero resultado de impacto y mejoría en los problemas que desde hace décadas afectan al país.

2. Aciertos y desaciertos en la construcción de las políticas de seguridad en el período 1990-2014

Una vez observada la estructura y composición de las diferentes políticas de seguridad que implementaron los gobiernos en este período, sus componentes y algunas de las acciones implementadas, con el fin de tomar estas experiencias de elaboración de políticas de seguridad como lecciones aprendidas, y para coadyuvar a sensibilizar hacia la propuesta de un modelo para una política de Estado en esta materia, es procedente entonces señalar los aspectos considerados aciertos y desaciertos en su construcción, como aporte para el diseño de la Política Pública de Estado para la Seguridad Ciudadana.

La construcción de la política de seguridad del gobierno del presidente César Gaviria tuvo aciertos e innovaciones palpables; por primera vez se elaboró una política seria, organizada y planificada para la seguridad del país que contenía estrategias y acciones desde varios frentes. Los aspectos más representativos fueron:

- Descentralizó la elaboración de la política llevándola a la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, reduciendo el protagonismo y

236 El Tiempo (2014). *Presidente lanza plan de choque para reforzar la seguridad ciudadana.* Edición digital 14 de octubre de 2014. URL: web: http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-lanza-plan-de-choque-para-reforzar-seguridad-ciudadana-/14691228

supremacía que tenían los militares en esta tarea y permitiendo la participación más amplia del sector civil.

- Restableció en un funcionario civil la Jefatura del Ministerio de Defensa.
- Estableció de manera concreta, mediante directivas presidenciales, las responsabilidades a las entidades del Estado comprometidas en su ejecución.
- Involucró como participantes y corresponsables de la seguridad al sector Gobierno con las autoridades regionales y locales, al sector Justicia (sector penitenciario), el Ministerio de Defensa con las FF. MM. y la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el DAS.
- Involucró como eje central a las autoridades locales para el manejo del orden público y, por ende, de la seguridad ciudadana, aspecto que fue innovador, conforme a los nuevos lineamientos contenidos en la Constitución Política.
- Dispuso como lineamiento fundamental la planeación de la seguridad, sentando las bases para acabar con la improvisación y la subvaloración del tema de seguridad, sobre todo en el nivel local.
- Asignó compromisos y responsabilidades concretas desde el nivel ministerial.

No obstante, en el esfuerzo realizado para tratar de estructurar una política integral de seguridad, se consideran como desaciertos:

- no incluye el componente social, puesto que, aunque compromete el Plan Nacional de Rehabilitación, le asigna concretamente la misión de realizar reuniones con la comunidad para tratar temas exclusivos de seguridad, dando instrucciones precisas, en este sentido, mediante la Directiva Presidencial No. 5 de 1991; lo que evidencia que no tiene una concepción integral.
- La Estrategia adolece de un enfoque de prevención social que involucre acciones del Estado que aborden de manera integral las diversas causas o factores facilitadores del delito.
- No define cuál es el enfoque o modelo de seguridad para el desarrollo de la estrategia; esto se evidenció en el poco énfasis que se le dio a la seguri-

dad ciudadana, aspecto que se corrigió cuando se lanzó la segunda fase de la ENCV que le dio un capítulo completo a este tema.

- La política tampoco estipula cuáles son las fuentes de financiación ni determina un procedimiento para el seguimiento y evaluación de resultados, propios de una política pública.
- No se definen las amenazas a la seguridad; por ende, los objetivos y acciones que se determinan pueden considerarse incompletos. Por ejemplo, no se determinan acciones contra el delito y transnacional.
- No se integra a la política de seguridad una política de paz bien estructurada desde el punto de vista político, que dé lineamientos de actuación en medio de un proceso de diálogos de paz como los realizados con la Coordinadora Guerrillera liderada por las FARC, que finalmente fueron fallidos.
- La Estrategia fue reactiva, a tal punto que casi para finalizar su gobierno tuvo que ser reeditada a raíz de las acciones subversivas y del incremento de los índices de criminalidad.

Respecto al gobierno del presidente Ernesto Samper, se consideran como aciertos en la construcción de su política de seguridad, que:

- Propuso un enfoque mayoritariamente de prevención —lo cual fue positivo— en la estructura de la política, aunque incluyó un componente punitivo.
- Vinculó el concepto de desarrollo social como un elemento necesario para mejorar la seguridad, acorde con los lineamientos de los nuevos modelos de seguridad ciudadana que estaban en vigor en ese momento.
- Dio un lineamiento de carácter más civilista al proponer la participación ciudadana en los temas de seguridad y al incluir varios propósitos relacionados con la Policía Nacional enfocados al cambio, modernización y nueva cultura.
- Propuso con énfasis especial la incorporación del tema de los Derechos Humanos relacionados directamente con la actuación policial.

Asimismo, en la construcción de la política de seguridad del presidente Samper, se falló en:

- La ausencia de una política de seguridad durante su gobierno, debido a las implicaciones y limitaciones que le significó el denominado "Pro-

ceso 8.000" y al incremento de las acciones subversivas con resultados altamente negativos para la Fuerza Pública, en ese período. Al respecto, se evidencia que en el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (PPCSC) no se incluyó un componente para el manejo del conflicto interno y más concretamente de la guerrilla.

- En el PPCSC no se estipuló una definición de lo que se entiende por seguridad ciudadana como modelo a seguir para el Estado y para el desarrollo de la Estrategia.
- Centró el tema de la seguridad en la lucha contra el narcotráfico, restando importancia al resto del problema; sin embargo, este tema no se incluyó en el PPCSC.
- Se aprecia que el problema de la seguridad ciudadana quedó únicamente en las autoridades locales y la Policía Nacional, sin contemplar mecanismos concretos de intervención interinstitucional.
- En la Estrategia no se definieron las amenazas a la seguridad ciudadana; por ende, quedaron por fuera infinidad de componentes que tienen relación con el problema.
- No se estipularon mecanismos de evaluación y seguimiento que aseguraran el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En cuanto al gobierno del presidente Andrés Pastrana, se señalan como aciertos en la construcción de la política de seguridad que:

- Diseñó la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana en la que imprimió el énfasis en la convivencia, la cultura de seguridad y la participación ciudadana.
- Imprimió un enfoque de control hacia la delincuencia común en cabeza de la Policía Nacional.
- En la Estrategia no se incluyó a las Fuerzas Militares, dando un matiz más civilista en el manejo de la seguridad ciudadana, aspecto que es importante, ya que consuetudinariamente los gobiernos involucraban al Ejército en actividades de tipo policivo.
- El protagonismo que se le da a la participación de la ciudadanía desde el punto de vista práctico, pero también pedagógico y educativo, que le apunta a la modificación de comportamientos antisociales y contrarios a la convivencia. Por ejemplo, el programa "El buen vecino".

El análisis también develó que en la construcción de la política de seguridad ENCSC de este gobierno se presentaron desaciertos como:

- Adolece de una definición o un concepto concreto de lo que se entiende por seguridad ciudadana como modelo a seguir dentro de la Estrategia.
- Restringe la solución del problema de la seguridad en su gran mayoría al ámbito policial. Solo contempló el modelo interinstitucional en el Plan Nacional para el Montaje de Escenarios de Convivencia, básicamente contra el delito de homicidio, donde comprometió varios ministerios y entidades, sin que tuviera ningún impacto conocido en cuanto a su implementación y resultados; pues como estaba propuesto, era un modelo innovador para tratar no solo el delito de homicidio, sino también la inseguridad en general.
- No involucra componentes como el social, el penitenciario, el militar —para atender el conflicto armado interno—, el desplazamiento forzado, la atención de víctimas del conflicto, los Derechos Humanos, etc.
- Dentro de la política, no se definieron las amenazas a la seguridad, entre ellas los grupos de autodefensas y en consecuencia, no se determinaron acciones para combatirlos, lo que produjo en este período una expansión significativa de esos grupos que incurrieron continuamente en delitos de lesa humanidad, como las masacres y el desplazamiento forzado, que tuvieron un incremento importante en este período. Tampoco se contempla, dentro de las amenazas, los delitos transnacionales que ya venían en aumento y que eran objeto de análisis para el desarrollo de los nuevos modelos de seguridad promovidos por la ONU y la OEA.
- Desvíncula la lucha contra el narcotráfico de la Estrategia de Seguridad, implementando una estrategia independiente que se denominó Plan Colombia; lo mismo sucedió con la acción militar para enfrentar el conflicto armado interno, ya que dentro del Plan Colombia solo se autorizó el empleo de esos recursos en la lucha contra los grupos guerrilleros casi un año después de implementado, dadas las exigencias del Congreso de los Estados Unidos; por tanto, no hubo una política de seguridad unificada, lo que conllevó al desarrollo de una serie de políticas dispersas para atender los problemas de seguridad.

- Otra falencia fue la falta de una política de paz debidamente estructurada y planificada que formara parte de la política de seguridad, que sirviera de instrumento para asegurar el éxito del proceso de paz que se implementó durante ese gobierno.
- No contempló un mecanismo de evaluación y seguimiento al cumplimiento de los objetivos propuestos.
- El fracaso de la Política de Seguridad y Defensa Nacional expedida por medio de la ley 684 de 2001, declarada inexequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-251 de 2002, por inexequibilidad de varios artículos y por vicios de forma en su trámite.

En el gobierno del presidente Álvaro Uribe —dos períodos presidenciales consecutivos— se elaboraron la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, de las que se señalan como aciertos los siguientes:

- La seguridad fue considerada el primer objetivo del Estado, cuya satisfacción y alcance favorecería el cumplimiento de los demás objetivos nacionales.
- Se incrementaron los recursos y se dio prioridad presupuestal para la financiación de toda la política de seguridad, aspectos que se incorporaron en la misma política de seguridad.
- El modelo de seguridad se centró en el fortalecimiento del Estado de Derecho, la protección de la población y la recuperación de la autoridad y del control territorial por cuenta del Estado, lo que la ubicó mayoritariamente centrada en la seguridad del Estado y no de las personas.
- Propuso un enfoque integral con acciones sociales de desarrollo económico y de fortalecimiento del Estado de Derecho, focalizadas a unas zonas especiales en las cuales se desarrolló una propuesta consistente que involucraba tres fases lógicas para lograr su implementación y desarrollo.
- La estructuración de la política definió un concepto de seguridad, determinó las amenazas a la seguridad y planteó estrategias, objetivos, lineamientos y acciones concretas para su desarrollo; incluyó las fuentes de financiación y el procedimiento para la evaluación de los resultados

—PDSD—. Por tanto, se observa que la propuesta respondió a un proceso de planeación ajustado para la implementación de una política pública. Un aspecto especial es la importancia que se le dio a los delitos transnacionales, proponiendo acciones concretas en el campo de la cooperación internacional.

- Trascendió durante dos períodos de gobierno logrando la continuidad de las estrategias y acciones propuestas, adquiriendo las características de una política de seguridad de Estado.
- Se incorporó una política de paz que logró la desmovilización de los grupos de autodefensas, la cual contó con el acompañamiento de la OEA; esto influyó en la reducción de los delitos de impacto y en la reducción del desplazamiento forzado.
- El fortalecimiento del pie de fuerza de la Fuerza Pública, específicamente de la Policía Nacional, permitió hacer presencia de manera permanente en todas las cabeceras municipales del país, recuperando el control territorial por parte del Estado.

Entre los desaciertos en la construcción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática se pueden enunciar:

- Confusión en el diseño de la política frente a los contenidos que se formularon en los planes Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" y "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos", ya que al elaborarse la política de seguridad se dejaron por fuera todos los aspectos de una política integral, caso más acentuado en el documento de la Política de Consolidación que se redujo exclusivamente a las estrategias y acciones de las instituciones del sector Defensa, desdibujando el contenido elaborado en la PDSD del primer período de gobierno.
- La política se tornó confusa al vincular aspectos de la seguridad interior y ciudadana, y a la vez algunos tópicos propios de la seguridad del Estado como la defensa nacional y la seguridad en las zonas de fronteras, lo que lleva a confundirla con la política de defensa y seguridad del país. Esta conceptualización conlleva nuevamente a la confusión de funciones entre las instituciones de la fuerza pública frente a la política de seguridad ciudadana.

- Hay un desbalance entre las estrategias y acciones para atender el conflicto interno y la lucha contra los grupos terroristas con las planteadas para la seguridad ciudadana, lo que la hace una política de corte militarista, con un enfoque de choque y reacción basado en el uso de la fuerza.
- El modelo de cómo se concibe la seguridad es restringido al centrar las causas en la existencia de grupos armados ilegales (terroristas) y organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico; mas no reconoce las causas multidimensionales que inciden en la seguridad como son la pobreza, la inequidad, la exclusión social, la deficiencia de la seguridad social, etc. Estos aspectos son mencionados, pero no plantea una política social consistente incorporada a la Política de Defensa y Seguridad Democrática que esté proyectada a largo plazo; por el contrario, la focaliza a zonas determinadas como de mayor afectación del conflicto armado.
- No concibe el enfoque de prevención social ni acciones interdisciplinarias dirigidas a atender los problemas sociales que influyen en la seguridad ciudadana y la convivencia.
- Se cuestiona el procedimiento empleado para definir las amenazas, los propósitos y los objetivos de la política, porque no se conoció cuál era la participación de los sectores involucrados. Al respecto, Alejo Vargas manifiesta:

> En cuanto al procedimiento, podemos anotar que en las democracias contemporáneas, incluidas las de la región, viene consolidándose un procedimiento democrático que involucra a la sociedad civil y a los diversos sectores políticos en la definición de las amenazas y los riesgos, así como en la adopción de las respuestas en términos de estrategias de política. Esto ha llevado a la reciente tendencia a formular "libros blancos" de la defensa que recogen estos ejercicios participativos; la defensa de la democracia se da en la medida en que los ciudadanos se sientan vinculados realmente a la misma y a sus políticas, y en esa medida las apoyen no solo simbólicamente[237].

- La creación del programa de "soldados campesinos" o también denominados "soldados de mi pueblo", buscaba llenar el vacío de seguridad en las aéreas rurales con el fin de garantizar la presencia

237 Vargas Velásquez, Alejo (s. f.) *El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto, estrategias y doctrinas.* URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf, consultado el 05-04-12.

permanente del Ejército, quienes terminaron concentrados en los cascos urbanos de muchos municipios cumpliendo funciones policiales y desdibujando el papel propio de las FF. MM..

En cuanto a las políticas de seguridad implementadas por el presidente Juan Manuel Santos, inicialmente en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, se pueden señalar como aciertos los siguientes:

- La construcción de la política contiene varios escenarios de acción para atender los problemas de seguridad nacional y trata de asignar roles concretos a las instituciones que conforman la Fuerza Pública lo que es importante para evitar las duplicidades y para generar buenos noveles de coordinación entre las fuerzas.
- En esencia la PISDP da continuidad a buena parte de los objetivos propuestos en la PCSD del presidente Álvaro Uribe, que si bien no tienen la misma denominación exacta, sí obedecen en esencia a los mismos propósitos.
- La política incluye un objetivo estratégico exclusivamente para la seguridad ciudadana y la convivencia. Esto es un avance ya que en las políticas planteadas por el presidente Uribe este aspecto fue muy descuidado.
- La elaboración y expedición de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como desarrollo de la PISDP, la cual sí contiene un planeamiento concreto orientado hacia la seguridad ciudadana, donde se parte de un diagnóstico, se plantean estrategias tanto operativas como de prevención para alcanzar unos objetivos específicos direccionados hacia delitos focalizados principalmente hacia el área urbana.[238]

Un aspecto importante es que en esta política por primera vez se adopta un concepto de seguridad ciudadana para el Estado colombiano, sumado a esto, la elaboración en su contenido sin ser completa, es una buena aproximación a los componentes que debe tener una política de seguridad ciudadana dentro de los términos propios contemporáneos de este tipo de construcción.

238 Departamento Nacional de Planeación (1998). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Alta Consejería Presidencial para la Seguridad Ciudadana. p. 2

Entre los desaciertos se pueden mencionar:

- La construcción de la PISDP se deja nuevamente en cabeza del Ministerio de Defensa y podría decirse que en hombros de los militares, volviendo a viejas tradiciones que en algunos gobiernos se habían tratado de corregir ubicándola en dependencias con mayor participación de civiles en la elaboración (centros de estudios, investigadores, centros estratégicos, etc). En esta política se evidencia que participaron solamente dependencias del Ministerio de Defensa.
- La esencia de esta planeación evidencia que el espíritu de la política es puramente militarista, ya que centra casi la totalidad del desarrollo de los objetivos en la participación de la FF. PP. lo que incluye a las FF. MM..
- La política no tiene un enfoque de prevención del delito, por el contrario plantea permanentemente acciones de control, reacción y coerción de lucha contra organiszaciones y contra flagelos delincuenciales.
- No desarrolla verdaderamente la corresponsabilidad que debería expresarse en la participación intersectorial en cabeza de varios ministerios con responsabilidades para aportar al logro de la seguridad ciudadana.
- No se hace un análisis de fondo a los problemas de la seguridad ciudadana y esto se evidencia en el planteamiento de las estrategias, que de por sí en la política tienen una descripción muy general que no permite tener una mejor idea de cómo se realizarán o se llevarán a cabo los propósitos que se determinan para enfrentar el problema de la inseguridad.
- El contenido de la PISDP es muy concreto y resumido y no expone de manera clara y completa las estrategias por implementar para los delitos en particular, aquellos que vienen mostrando incrementos desde hace varios años.
- No incluye un mecanismo creíble de evaluación y seguimiento al desarrollo de la política, partiendo que no fija metas de logro concreto ni indicadores para este fin.
- La política no cumple el pilar propuesto de integralidad, especialmente en el sector social, puesto que no presenta objetivos de intervención hacia la mejora de este aspecto.

- La participación ciudadana es nula, al igual que aspectos relacionados con la mujer, la juventud y la niñez.
- La participación local no está definida ni establece compromisos concretos.

En conclusión, las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos en el período 1990-2014, muestran una deficiencia en los procesos de planeación, principalmente enfocado hacia la construcción de políticas públicas, puesto que los temas fundamentales para la política de seguridad del país no han sido tenidos en cuenta en todos los períodos presidenciales (tabla 2), se evidencia cierto desorden y falta de desarrollo de una cultura en este campo, ya que si bien no se incluyen algunos de los más importantes temas, estos son abocados y desarrollados por aparte en planes o programas por fuera de la denominada "política de seguridad".

El período 1990-2014 se caracterizó por la implementación de políticas de seguridad de gobierno que han operado como paliativos para contener los variados problemas coyunturales que alteran el orden público y la seguridad ciudadana y que aún persisten, caracterizadas por el cambio de concepción o de énfasis con cada cambio de gobierno, lo que ha propiciado que las acciones de política sean discontinuas y de corto plazo. Cabe aclarar que la Política de Defensa y Seguridad Democrática, desarrollada durante los dos períodos del gobierno del presidente Uribe, tuvo en gran parte continuidad en sus acciones por tratarse de un caso *sui generis* a raíz de la reelección, sin embargo, en esa transición algunas estrategias y programas cambiaron o, por lo menos, no quedaron incluidas en el documento de la política del segundo período.

En este sentido, la continuidad alcanzada por la política de seguridad respondió a la continuidad del mismo gobierno, por lo que podría decirse que puede considerarse como una política de Estado, pero atípica dado que no se da por la esencia misma de la propuesta, sino por el diseño del sistema político electoral.

Ninguna de las políticas analizadas se considera integral, si bien algunas de ellas han involucrado elementos que están directamente relacionados con la seguridad (justicia, cárceles, Fuerzas Militares, Policía, entre otros), no se ha dado una política que incorpore elementos de prevención social que abarquen en su conjunto las causas sociales que influyen en la seguridad, dejando por fuera del marco de la política las instituciones y entidades de los distintos sectores del Es-

tado que se deben comprometer y participar con acciones que conduzcan a esa atención integral.

Esta conclusión también evidencia que aunque Colombia es un país que forma parte de la OEA, hasta el momento no ha implementado el enfoque ampliado de la seguridad que desde la década de los noventa promueve este organismo internacional, lo cual presenta una incoherencia dado que se han adoptado y reconocido asambleas y convenciones contra determinados delitos, mas no se ha desarrollado el modelo actual de seguridad surgido con posterioridad al fin de la Guerra Fría.

Las políticas de seguridad implementadas en Colombia en el período 1990-2014, evidencian un desenfoque desde el objeto mismo de identificación del problema y a partir de allí, la determinación de las acciones a desarrollar y los actores involucrados. Esto se percibe en la dificultad encontrada para identificar un concepto claro de seguridad ciudadana que haya sido adoptado por el Estado y que rija sobre todas las instituciones y entidades que tienen dentro de su misión desarrollar acciones para prevenir, atender, controlar y sancionar las diferentes dimensiones que abarca la seguridad ciudadana.

En las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos se han privilegiado de manera autónoma las acciones estatales hacia algunos delitos específicos según parece, por su gravedad, incrementos o impactos (homicidio, secuestro, narcotráfico, extorsión, terrorismo, lavado de activos), ya que esta distinción no se estipula en ninguna normatividad, lo que ha producido una estratificación (delitos de mayor impacto y delitos comunes) y esto ha conducido al descuido de aquellos delitos que afectan a mayor cantidad de ciudadanos, pero que son de menor graduación como los denominados delitos comunes o menores. En este sentido, la evolución de los índices de delitos comunes que afectan la seguridad ciudadana presentaron durante 1990-2014 un escalonamiento ascendente permanente en cada cuatrienio (hurtos, violencia intrafamiliar, amenazas, lesiones personales, delitos sexuales). Es indudable que no han sido concebidos ni tratados de manera continua en las políticas de seguridad implementadas, lo que determina una inefectividad de las políticas y aparece como una consecuencia de no ser tratados por medio de una política de Estado a largo plazo.

Consecuente con el punto anterior, se concluye que el incremento sostenido de los delitos evidencia el enfoque reactivo de las acciones de política pública en materia de seguridad, puesto que las aproximaciones normativas para atender los delitos que afectan la seguridad generalmente son expedidas cuando la magnitud de los hechos se desborda y, por lo general, se centra en medidas jurídicas, punitivas y policiales y en un mínimo grado en acciones de atención y prevención. Caso ejemplarizante son el acceso carnal violento, la violencia intrafamiliar y la fabricación, tráfico y distribución de sustancias estupefacientes que va íntimamente ligada al incremento del consumo.

Se observa una debilidad en los sistemas de información y seguimiento al delito, aunque algunos gobiernos han propuesto acciones en este sentido; sin embargo, no se ha establecido institucionalmente un sistema o mecanismo para manejar los datos para la seguridad ciudadana, en tanto que es el fundamento para la toma de decisiones en el marco de una política de Estado. En este sentido, el gobierno del presidente Andrés Pastrana planteó la creación de un organismo para este propósito, del cual no se conoció de su organización y funcionamiento.

Ninguna de las políticas de seguridad desarrolladas implementó un mecanismo de medición de la percepción de inseguridad, ni de información sobre la victimización de que son objeto los ciudadanos, ya que no se registra ninguna acción de los gobiernos para realizar una encuesta nacional sobre la seguridad, que permita establecer mediante los métodos científicamente validados, cuál es el estado real de la seguridad ciudadana en Colombia. Las encuestas adelantadas se han desarrollado por entidades privadas. Este es un instrumento importante porque contribuye a evaluar el resultado de las acciones de las autoridades y las instituciones, fundamental para la toma de decisiones en el tema de la seguridad de los ciudadanos.

En consecuencia, se puede afirmar que, hasta el momento no se ha elaborado una política pública específica para la seguridad ciudadana en todo su contexto, conforme al concepto actual de seguridad, a la magnitud del problema en nuestro país, coherente con la realidad y congruente con el modelo que se promulga a nivel internacional. Por el contrario, en las políticas de seguridad del período 1990 – 2014 no se han incluido aspectos tan importantes como

- Victimización
- Cultura ciudadana
- Desarrollo urbanístico
- Inteligencia para la seguridad ciudadana
- Posconflicto
- Manipulación genética
- Deterioro del medio ambiente y recursos naturales
- Comercio ilegal de especies
- Minería ilegal
- Trata de personas
- Delitos informáticos

Es oportuno mencionar que varios de los aspectos enunciados fueron incorporados en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) del presidente Juan Manuel Santos, pero posterior a su política de seguridad denominada Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP).

Capítulo V

¿Política de gobierno o política de Estado para la seguridad ciudadana en Colombia?

Los problemas de seguridad que ha enfrentado el país y las experiencias observadas en la construcción e implementación de políticas de seguridad para enfrentarlos, han sido del modelo de política de gobierno, demostrando que hasta el momento no han sido eficaces, debido a las características que se han mencionado para una política que se da en ese marco; primero por el conocimiento tardío en el país del proceso de construcción de políticas públicas, y segundo, por las influencias de la cultura política, el sistema político y los intereses donde juega papel importante la corrupción.

No es difícil observar cuál es el tipo de política más conveniente en el país para brindar la seguridad a sus ciudadanos, a las instituciones y al Estado mismo. Lo que parece difícil es lograr un acuerdo de voluntades basadas en liderazgos que privilegien por encima de los intereses del Estado o de los gobiernos, los intereses de bienestar, seguridad, paz y tranquilidad de sus ciudadanos, no por un momento o un período, sino con perspectivas permanentes y perdurables de disfrutar de un ambiente colmado de estas condiciones.

Una política de seguridad que le garantice al ciudadano las condiciones necesarias para ejercer sus derechos y cumplir sus deberes, y para contribuir al desarrollo económico y social que permita su desarrollo personal, no puede ser por un

período de gobierno, sino debe ser sustentado a largo plazo; es factible mediante la implementación de una política de Estado para la seguridad ciudadana, plenamente articulada con políticas públicas de Estado en educación, salud, desarrollo social, etc.

De tal manera, se debe afianzar en Colombia una cultura de planeación basada en el modelo de políticas públicas, como proceso para solucionar o llevar a un nivel razonablemente favorable el problema público de la inseguridad.

1. Antecedentes de la política pública

El interés por las políticas públicas comienza en los Estados Unidos en los años sesenta, inicia su estudio científico, se extiende luego a Europa, y llega en los años noventa a Colombia; lo que podría indicar una llegada tardía a este medio, aspecto que ha influido para que en el país no exista sino una reducida literatura sobre el tema. Al respecto, André-Noël Roth dice: "… este retraso se explica probablemente por la constitución tardía, en Colombia, de la ciencia política como disciplina autónoma alrededor de programas de formación universitaria"[239].

El análisis de las políticas públicas se puede considerar como una disciplina nueva que se ha nutrido de varios enfoques. Desde el punto de vista de la ciencia política tradicional, se consideraba en los años cincuenta y sesenta que las políticas públicas eran variables dependientes de la actividad política y era relacionada por los politólogos con la participación electoral, la representación política, y la competencia entre partidos políticos[240]. En la actualidad, el estudio de las políticas públicas no se centra en la actividad meramente política, sino que es entendida, como dice Alejo Vargas "...como un conjunto de tomas de posición que involucran a una o varias instituciones estatales, pero que significan la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma"[241].

239 Roth Deubel, André-Noël (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Edit. Aurora, p. 12.

240 *Ibídem*, p. 13.

241 Vargas Velásquez, Alejo (2007). Políticas públicas, gobernanza y globalización. Bogotá: Kimpres Ltda. p. 12.

Se puede decir que en Colombia el estudio de las políticas públicas constituye una nueva perspectiva de análisis, casi treinta años después de su inicio en los Estados Unidos[242], lo cual se aprecia en la misma dificultad de precisar el objeto o el concepto de políticas públicas; ya que este, por su origen norteamericano en idioma inglés, se remite al término *policy*, distinto de la actividad de organización y lucha por el poder referenciada en el término *politics*, y la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas denominada *polity*. En nuestro idioma, todas estas acepciones corresponden a la palabra *política*, concepto que en el idioma inglés se distingue con los términos señalados, todos ellos relacionados con el estudio de las políticas públicas.

En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo xx al crecimiento del denominado "Estado de Bienestar", aunque en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas en las cuales su competencia era escasa o nula (originalmente, la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estrechara con el tiempo, propiciando el estudio de las políticas en el marco del enfoque de la Teoría del Estado[243].

Al respecto, se observa cómo la ciencia política se ha ocupado de hacer un análisis exhaustivo a las políticas públicas en el período del denominado *Welfare State* (Estado de Bienestar), por ser esta herramienta la que sustentó la gestión de los gobiernos, caracterizados por la ampliación del dimensionamiento del Estado, principalmente en los campos económico, político, burocrático e ideológico.

El amplio dimensionamiento adquirido por el Estado, favorecido por el modelo de bienestar, se deriva del desarrollo económico en que la capacidad de gestión del Estado involucra mayor cantidad de recursos para la prestación de servicios, originando el crecimiento de estos frente a un Estado productor y prestador. El Estado de Bienestar también tiene que ver con los factores que intervienen en los procesos de decisión: partidos políticos, elecciones, grupos de intermediación, e

242 Roth Deubel, André-Noël *Op.* cit., p. 12.

243 Zimerman, Héctor J. (2003) Reforma política: origen y actualidad de las políticas públicas. *Ciudad Política*. URL: http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225, consultado el 11-05-11.

ideologías que forman parte de la actividad; por tanto, el *Welfare State* no puede desprenderse de lo ideológico[244].

No obstante, al Estado de Bienestar le fueron surgiendo diversos cuestionamientos, entre ellos los que mencionaban que este modelo no había logrado suprimir las desigualdades y que su excesiva dependencia económica generaba problemas al Estado, ya que así fuera en momentos de crisis se debía continuar suministrando los beneficios del sistema.

Héctor Zimerman indica cómo, actualmente, el entendimiento de las políticas públicas abarca mucho más que la reducción a determinadas áreas del Estado central, o a determinados Estados particulares. Parte de la discusión ya no se centra en el soporte ideológico-productivo de cada Estado (v. gr. capitalismo *vs*. socialismo), o partidario de un Estado (v. gr. republicanos *vs.* demócratas), sino que sindican en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta nacional, estadual-provincial o municipal. De esta manera, si bien se centra el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial ejemplificador del más puro sistema liberal, pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como árbitro o garante ante los conflictos sociales[245].

Por tanto, si las políticas públicas se ubican en el área de la relación entre el Estado y la sociedad[246], se deben identificar los campos de relación orgánica entre estos dos actores para, de esta forma, lograr que se potencialicen desde las políticas públicas. En este sentido, se plantea que en este escenario interactúan muchos actores sociales, cada uno con diferentes intereses, de modo que es fundamental la intervención de estos actores en la definición de las políticas públicas de acuerdo con los campos de interacción identificados.

244 *Ibídem*.

245 Ibídem.

246 Torres M., Jaime (2008). La política pública como proceso. Escuela Virtual – pnud. p. 1.

2. Definición de política pública

La noción de política pública surge en los Estados Unidos como un proceso organizado y debidamente planificado que busca atender y solucionar problemas que afectan a los ciudadanos. Este concepto tuvo una evolución, expansión e impacto muy importantes en el contexto mundial. Desde su creación, las políticas públicas comenzaron a influir y a determinar un nuevo modelo en la forma como se abordaban y se planificaban las acciones del Estado y de la Administración, para atender las diferentes problemáticas que afectaban la vida en sociedad, una de ellas, el de la seguridad. Este problema en las últimas décadas ha pasado a ser una de las principales preocupaciones que enfrentan los Estados para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos; por tanto, alcanzarla se ha constituido en un reto y una condición fundamental para generar el desarrollo humano. De allí que el planteamiento de la seguridad, en el marco de una política pública, es el punto de partida para el camino que conducirá a una mejor solución de este problema.

Existen definiciones, abordadas desde diferentes posturas teóricas y conceptuales, que presentan distintas características, unas más extensas que otras o con mayor contenido conceptual y explicativo que las otras. Por tal motivo, a continuación reseñamos algunas de ellas mencionadas por Adré-Noël Roth en su libro *Políticas p*úblicas, *formulación, implementación y evaluación*, dada su representatividad y que permiten aproximarse a una mejor comprensión de la definición de políticas públicas:

- "Heclo y Wildavssky (1974) una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.
- "Dubnick (1983) la política pública está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia–.
- "Hogwood (1984) dice que para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.
- "Meny y Thoening (1986) política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad; luego estos mismos autores (1986)

dicen que la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

- "Muller y Surel (1998) una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos"[247].

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contempla la intervención de numerosos actores, lo que puede complejizar la implementación de la política pública, al definirla como "un conjunto-secuencia de decisiones y acciones, relativas a la elección de fines y/o medios, en respuesta a problemas y/o necesidades"[248]. Este conjunto-secuencia de decisiones y acciones que definen la política es el resultado de la intervención de numerosos actores políticos y gubernamentales. Por ejemplo, la política de tierra y vivienda de un municipio compromete no solo al conjunto de intervenciones (en materia de normas, acciones directas y recursos) que realiza la Secretaría de Planeación, sino también las distintas tomas de posición de otros actores: las empresas constructoras que representan los intereses del sector privado, el gremio de la construcción que defiende los intereses de los trabajadores del sector afectado por la política pública, las organizaciones sociales con sus demandas y, también, la población de los barrios o zonas objeto de la intervención[249]. No obstante, si se implementa la política pública dentro de un eficiente diseño de articulación intersectorial o interinstitucional permitirá superar la complejidad de los múltiples actores involucrados.

Ante la multiplicidad de definiciones es necesario precisar conceptos, pues el objetivo del presente libro es el de proponer lineamientos para la elaboración de la Política Pública de Estado para la Seguridad Ciudadana en Colombia. Por consiguiente, se toma para este fin la definición que propone André-Noël Roth, ya que reúne un contenido amplio de factores que involucran a los actores estatales o gubernamentales para solucionar un problema planteado con objetivos que deben responder a una planificación con metas cuantificables, que permitan la eva-

247 Roth Deubel, André-Noël *Op.* cit., p. 26.

248 Banco Interamericano de Desarrollo, indes (2009). Políticas públicas, gerencia pública y proceso político. Módulo 1, Curso de formación virtual. Los actores de programas públicos.

249 *Ibídem.*

luación y el seguimiento de sus resultados. Al respecto. Roth define las políticas públicas como

> "… un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática"[250].

Este concepto amplio permite situar a las políticas públicas en una propuesta más descriptiva y menos normativa. Es decir, se reconoce lo que en cualquier sistema político puede ser considerado como política pública, que tiene que ver con situaciones consideradas problemáticas o insatisfactorias relacionadas con los diferentes campos de acción que desarrolla el Estado para alcanzar los objetivos que este se fije, bien sea en el campo social, económico, de género, de seguridad, etc.; por tanto, la política pública determina el campo de acción en el que se va a desarrollar. Al respecto, Roth dice: "… para completar y permitir la operativización de esta definición es necesario relacionarla con un campo de aplicación. Es claro que la política pública existe solo en la medida en que señala su campo de acción"[251].

No es fácil determinar los límites entre los diferentes campos de acción de las políticas públicas, puesto que en algunos casos pueden llegar a confundirse dada la temática o aspectos a los que se refiere; por tanto, se requiere un estudio detallado y una construcción de un objeto de investigación que permita establecer sus contornos exactos, de tal manera que se puedan delimitar las acciones de las autoridades y su pertenencia a una u otra política pública, por ejemplo: ¿dónde situar la frontera entre la política ambiental y la política agropecuaria?[252].

Resulta pertinente señalar lo que no es una política pública, con el fin de dar claridad y hacer precisión cuando se busca aplicar este concepto; en este sentido, Alejo Vargas se refiere al tema diciendo que "… una política pública no es igual a ley o norma, como tienden a considerarla a veces los colegas abogados"[253]. Quiere

250 Roth Deubel, André-Noël *Op.* cit., p. 27.

251 *Ibídem,* p. 28.

252 *Ibídem.*

253 Vargas Velásquez, Alejo (2007) Políticas públicas, gobernanza y globalización, *Op.* cit., p. 12.

decir que en ocasiones se toma a las políticas públicas como si fueran una norma legal expresada en una ley; si bien es cierto, las políticas públicas se elaboran por los gobiernos con participación de entidades e instituciones, muchas de ellas se formalizan mediante la expedición de una norma, bien sea ley o decreto; esto no quiere decir que en esencia la política pública lo sea, sino que es una forma de hacerla valedera.

> Igualmente dice este autor: "… una política pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (simultánea o secuencialmente)"[254]. Esto implica el desarrollo del debate y el consenso para llegar a un acuerdo de las acciones que se han de desarrollar en la política pública, quiénes son los responsables de su implementación y cómo desarrollarla para alcanzar los resultados esperados; por tanto, es clave privilegiar el trabajo coordinado entre las instituciones o entidades del Estado para que se logre la implementación.

3. Elementos para identificar una política pública

Siguiendo a Roth, existen, por lo menos, cuatro elementos que pueden considerarse fundamentales para identificar la existencia de una política pública, a saber:

- "Participación del gobierno.
- Tratamiento de uno o varios problemas.
- Identificación de un proceso.
- Definición de objetivos"[255].

Esto significa que las políticas públicas no se deben confundir con otro tipo de acciones de gobierno o del Estado que se desarrollan para resolver o a atender diferentes problemas o necesidades públicas o sociales, las cuales se pueden realizar por medio de planes o programas pero que no significan necesariamente la implementación de una política pública.

Ernesto Stein y Mariano Tommasi, también referencian algunas de las características que identifican una política pública:

254 *Ibídem.*

255 Roth Deubel, André-Noël *Op.* cit., p. 27.

Estabilidad. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar, ya que se pueden dar ajustes que respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.

Adaptabilidad. La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando estas fallan o cuando las circunstancias cambian. Esta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.

Coherencia y coordinación. La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.

La calidad de implementación y ejecución. Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.

Orientación hacia el interés colectivo. La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicos? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.

Eficiencia. La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos"[256].

En este sentido, Vargas considera que en una política pública hay, por lo menos, tres grandes elementos componentes de la misma:

- *Previsión*, que corresponde al curso de acción que debería tomar la situación problemática una vez es objeto de la acción del Estado.
- *Decisión*, que corresponde a la escogencia de una alternativa para atender una necesidad o solucionar un problema.

256 Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2006). La política de las políticas públicas. *Revista Política y Gobierno, vol. xiii, núm. 2, ii semestre de 2006*, p. 396. URL: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_xiii_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf, consultado el 25-05-12.

- *Acción*, que corresponde a los planes, programas o proyectos que materializan las decisiones tomadas y son las que en conclusión permitirían hablar de una política pública[257].

En la medida que se puedan identificar estos elementos tanto en la elaboración (planeación y construcción del documento) como en la implementación y resultados, podremos decir que estamos ante una política pública. André-Noël Roth refiere tres posturas teóricas: unas centradas en el Estado, otras en la sociedad y unas teorías mixtas o intermedias.

En un primer grupo, de las teorías centradas en la sociedad, el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad. Es fundamental el estado de las relaciones de fuerzas entre –según unos– las diferentes clases, fracciones de clases o naciones, y –según otros– entre individuos y grupos que determinan la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal. En este grupo se encuentran los enfoques marxistas, neomarxistas y la corriente de la teoría de la dependencia, los racionalistas pluralistas, los elitistas y los teóricos de la elección pública[258].

El segundo grupo, en cuanto a las teorías centradas en el Estado, privilegian un enfoque en el que este tiende a ser independiente de la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. En este enfoque son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas. En este grupo se sitúan los enfoques decisionistas, burocráticos o neoweberianos e, incluso, algunas posturas neomarxistas[259].

En el tercer grupo están las teorías mixtas con posturas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción. Estos enfoques intentan tomar en consideración tanto factores internos como externos en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas.

257 *Ibídem.*

258 *Ibídem,* p. 29.

259 *Ibídem,* p. 30.

Asumen a la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones y de interdependencia[260].

4. ¿Para qué sirve la política pública?

La política pública sirve en varios aspectos. El primero hace referencia a su utilidad para tratar situaciones socialmente problemáticas. ¿Qué quiere decir esto? Que si bien es cierto toda sociedad padece problemas sociales que generalmente sobrepasan la capacidad de respuesta del Estado, este prioriza una agenda para buscar su atención y solución lo cual hace a través de políticas públicas.

Al respecto, Alejo Vargas dice: "… es necesario señalar que la política pública no siempre se propone solucionar un problema de manera definitiva (independiente de lo que en la parte discursiva de la política se mencione). La mayoría de las veces solo se pretende llevarlo a una situación "manejable", es decir, que se ubique en un rango de tolerancia de dicho problema"[261].

En un segundo aspecto, las políticas públicas sirven para atender problemas de tipo estructural que le apuntan a varios temas, entre ellos: a mejorar las condiciones de vida y desarrollo de la población, como la salud, la educación, la seguridad, la seguridad social, la subsistencia, la vivienda, etc.; el manejo de la economía del país, la movilidad y el transporte, las importaciones, etc.

Entre otros aspectos, las políticas públicas también sirven para mantener la estabilidad estructural del país, la continuidad en el cumplimiento de los objetivos del Estado y la construcción de un orden social duradero. En vista de ello, se deben considerar algunos aspectos como el contexto internacional que cada vez incide más en las políticas de los países, y algunos aspectos internos como el régimen político imperante, el cual puede o no posibilitar las manifestaciones de los diferentes movimientos que pueden ejercer presión para que se atienda o se dé solución a situaciones problemáticas. En este sentido, Vargas afirma "… que la política estatal está condicionada por un juego de fuerzas dentro de las cuales se pueden destacar: el tamaño del problema, el proyecto político del gobierno

260 *Ibídem,* p. 31.

261 *Ibídem*, p. 13.

dominante, las megapolíticas o políticas básicas de cada momento, las propuestas alternativas de otros actores sociales y la disponibilidad de recursos estatales"[262].

Las políticas públicas contribuyen a garantizar la continuidad del cumplimiento de los objetivos del Estado; sin embargo, están sujetas a los consensos políticos, a la continuidad de un movimiento político en el poder y al manejo de las relaciones con los diferentes grupos y actores en los que se incluyen los que están en contradicción. Es deseable que las políticas públicas sean concebidas con una proyección a largo plazo, dado que los problemas que atienden son de los más complejos y estructurales del Estado, lo que implica su trascendencia durante varios períodos de gobierno en los cuales a pesar del cambio de movimiento político en el poder o la variación en las tendencias que puedan influir en la continuidad de la ejecución, no se afectaría el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En cuanto a su aporte para la construcción de un orden social duradero, las políticas públicas aparecen como un elemento central, ya que su implementación está dirigida a mejorar situaciones problemáticas, muchas de ellas relacionadas con los ciudadanos, las relaciones entre estos y de ellos con la sociedad y con el Estado, siempre enfocadas dentro de un modelo institucional; cuyas acciones (planes, programas) buscan impactar a la colectividad mediante normas de conducta, bien sea reguladora o sensibilizadora, para producir efectos que le aporten a la cultura ciudadana que permita mejorar y mantener las buenas relaciones y construir un desarrollo social acorde con las tendencias que privilegian ambientes de seguridad, tranquilidad, y el disfrute de derechos y libertades que conduzca a un estado de satisfacción y felicidad.

Las políticas públicas también contribuyen a mejorar la administración pública y la gestión de los gobiernos; por ejemplo, en el cumplimiento de los planes de desarrollo y en la optimización en la inversión de recursos. Pues –como ya se ha indicado–, las políticas públicas responden a un proceso de planificación organizada con las cuales se fijan metas y objetivos con responsables que están sujetos a evaluaciones, que determinan el impacto y el beneficio de la implementación de una política pública.

262 *Ibídem*, p. 15.

No obstante los aspectos anteriormente señalados, se considera que el principal aspecto para el cual deben servir las políticas públicas es generar valor público[263]; esto quiere decir que deben buscar y lograr la satisfacción de la ciudadanía. El profesor Mark H. Moore, en su libro *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, definió al gobierno como sector generador de valor. Planteaba el profesor Moore, que si en el sector privado el valor se define en términos financieros o por la rentabilidad generada a los accionistas, en el sector público el valor tiene que ver con la satisfacción, el bienestar y el deleite, producido en los ciudadanos. Este valor, llamado "público", es determinado por el proceso político y entregado por el gobierno a la ciudadanía por intermedio de sus organizaciones e instituciones, mediante decisiones, acciones, leyes o políticas, lo que marca la diferencia respecto al valor "privado"[264].

Por tal motivo, mediante la implementación y entrega de políticas y servicios que respondan a las expectativas y deseos de los ciudadanos se logra la generación de valor público; en palabras de Mark Moore: "… esto es posible mediante consensos y acuerdos políticos propios de un sistema representativo. La idea de «valor» alude a la calidad de la percepción colectiva frente a lo que es considerado valioso y prioritario, por tanto, requiere necesariamente ser disfrutado y/o consumido de manera colectiva"[265].

En este sentido, el enfoque de valor público prioriza la calidad de la respuesta a los ciudadanos buscando mantener la confianza y la legitimidad a través de la entrega apropiada de bienes, productos o servicios, pues las preferencias públicas constituyen un elemento esencial en la definición del valor público.

---

263 Por "bien público" se puede entender la pertenencia de un sujeto en una sociedad el cual es responsable tanto individual como colectivamente. Esa responsabilidad va en procura de asistencia colectiva; no obstante, puede suceder que los ciudadanos olviden su propia obligación individual disolviéndose la solidaridad general en una acción estatalista por el bienestar. La solidaridad del conjunto de la sociedad puede disminuir al generarse una solidaridad institucionalizada del tipo mecanicista. Convenida la responsabilidad individual ciudadana como imperativo moral por el bienestar social de sus conciudadanos, las actuaciones interpuestas de los poderes públicos no son eximentes de la iniciativa social y ciudadana. Salvador Giner *et ál*., (2003) *Teoría sociológica moderna*, Madrid, Edit. Ariel, págs. 531-532.

264 Monteoliva V., Alejandra - Departamento Nacional de Planeación (2010). La implementación de las políticas públicas: una oportunidad para la generación de valor público. Boletín de Políticas Públicas, *vol. 4, año 1, mayo*, p. 5.

265 Moore, Mark H. (1998) Gestión estratégica y generación de valor en el sector público, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 64.

De esta forma, la legitimidad del Estado generalmente depende en su conjunto de cuánto valor genere[266].

Al encontrarse el valor en las preferencias y aspiraciones ciudadanas y al ser la actividad pública el marco de acción para la producción de bienes y servicios, las políticas públicas se convierten en una estrategia fundamental de las sociedades para definir qué bienes o qué servicios deben producirse con recursos públicos y responder al interés colectivo basado en un razonamiento preciso y en una experiencia real. Esto explica, en buena medida, por qué las instituciones y los funcionarios públicos deben ocuparse no solo de garantizar la entrega de bienes y servicios o de mantener rutinas eficientes, sino, además, adelantarse a los problemas del conjunto social y responder, de manera innovadora y abierta, a la experimentación, a las necesidades de cambio y adaptación del contexto y a los deseos ciudadanos conforme pasa el tiempo[267].

5. Aproximación a la definición de la política pública de gobierno

Antes de hacer la aproximación a este concepto, se debe decir que no es común encontrar en la literatura una definición de lo que es "política de gobierno", o "política pública de gobierno", se desconocen los motivos de esta ausencia conceptual; por tanto, siguiendo el procedimiento lógico-deductivo, vamos a aproximarnos a una definición de lo que se entiende por "política de gobierno" y "política pública de gobierno", definiendo inicialmente los términos "política" y "gobierno", y se aclara que la definición de "política" que tomaremos es la que aplica a las características del tema que estamos ilustrando en relación con la formulación de políticas públicas.

En ese orden de ideas, "gobierno" se define como "sucesión de actos de poder de una persona o grupo sobre otros para que actúen, por coerción o por consentimiento, de acuerdo con las orientaciones del que ostenta el poder"[268].

266 Kelly, G. y Muers, S. (2003) Creating public value. An analytical framework for public service reform. Strategic United, Cabinet Office, 2003. Citado por Alejandra Monteoliva V., *Op.* cit., p. 5.

267 Alejandra Monteoliva V., *Op.* cit., p. 6.

268 Diccionario Planeta de la lengua española usual (1982) Edit. Planeta, edición colombiana, Bogotá.

Por tanto, el gobierno consiste en la conducción política general del Estado, por medio del ejercicio del poder que le confiere el mismo Estado en de la Constitución Política. Al gobierno corresponde la autoridad para dirigir, administrar y controlar las instituciones que integran el Estado. Estas actividades las realiza conforme a los lineamientos que el gobernante de turno establece de acuerdo con su conocimiento, criterio y límites legales y reglamentarios; por tanto, es común que los gobernantes establezcan las líneas de acción o lineamientos de política para su gobierno, donde estipulan cuáles son sus orientaciones para manejar los diferentes temas y problemáticas de la nación, identificadas en la construcción del programa de gobierno y posteriormente plasmadas en el plan de desarrollo del gobierno para el período presidencial respectivo.

El gobierno habitualmente está conformado por un presidente o primer ministro y un gabinete integrado por un número variable de ministros. No obstante, existen los gobiernos locales que corresponden a los mandatarios de otras organizaciones político-administrativas, como son los departamentos y los municipios, quienes también desarrollan un gobierno en la comprensión geográfica de su jurisdicción. El gobierno no es lo mismo que el Estado, el gobierno pasa, cambia y se transforma; mientras que el Estado permanece y continúa idéntico por encima de los gobiernos.

En términos amplios, el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales denominadas comúnmente poderes del Estado. El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política, pues generalmente el gobernante forma parte de un partido político con el cual comparte una ideología. Es común que la mayoría de los funcionarios, o por lo menos los de mayor importancia dentro del gobierno, compartan la misma identidad política que el presidente –jefe del gobierno–. Sin embargo, en la lucha por el poder del Estado se da el caso de que varios movimientos políticos realicen coaliciones –uniones o alianzas– con fines electorales, buscando participar en el gobierno con cargos que les permitan acceder a ciertas esferas del poder del Estado.

Por otra parte, la política se define como "conjunto de las actividades con que se gobierna un Estado y de los procedimientos gubernativos con que se tiende a alcanzar unos determinados fines"[269]. En suma, la política es el proceso y ac-

269 *Ibídem*.

tividad orientada, ideológicamente, a la toma de decisiones de un grupo para la consecución de unos objetivos.

Esta definición muestra cómo la política se constituye en actividades y procedimientos establecidos por el gobernante para gobernar. Por consiguiente, al depender de este hace que su permanencia esté enmarcada dentro del período de mando del gobernante que las implementa, de allí la característica de corto plazo o mediáticas al darse por un período de tiempo relativamente corto y limitado.

En este orden de ideas, las *políticas de gobierno* se podrían definir como "el conjunto de actividades que son establecidas de acuerdo con las orientaciones del gobernante de turno que ostenta el poder para gobernar, y la implementación de procedimientos gubernativos con el fin de alcanzar unos objetivos propuestos en un período determinado".

A partir de esta definición y retomando la definición de política pública adoptada en este texto, se definiría la *política pública de gobierno* como "aquella elaborada o propuesta por un gobernante nacional o local para atender uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, tratados por lo menos parcialmente mediante medios y acciones que desarrollan las instituciones u organizaciones gubernamentales, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar, solucionar o llevar a niveles manejables una situación percibida o definida como insatisfactoria o problemática, a fin de ser aplicada e implementada para el período de gobierno vigente".

Generalmente, las políticas públicas de gobierno se implementan con la aspiración de tener continuidad en los gobiernos subsiguientes dependiendo de su éxito y resultados, lo cual suele estar condicionado al tipo de régimen político vigente así como a coaliciones, acuerdos y consensos propios del sistema político representativo.

6. Aproximación a la definición de la política de Estado

Para hacer la aproximación a una definición de 'política de Estado', se debe decir que estas políticas pueden ser promovidas y promulgadas por un gobernante (presidente) o por el denominado gobierno como los ministerios, entidades u organismos estatales, que deben ser refrendadas por el primer mandatario. La

sociedad civil, las organizaciones comunitarias, movimientos políticos y hasta las organizaciones no gubernamentales, pueden impulsar la creación de políticas de Estado empleando diferentes mecanismos de presión como los políticos, los intelectuales, los medios de comunicación, etc., para dar a conocer una problemática y la gravedad de esta. Pero en últimas, es el gobernante de turno el que propone e implementa la política, de tal suerte que la política pública de gobierno en determinados casos puede convertirse en la base para la creación de una política de Estado.

Ahora bien, cuando este tipo de políticas son promulgadas e implementadas por el más alto nivel gubernamental, en nuestro caso el presidencial, y tienen su aplicación en el espectro nacional proyectadas a un período considerado de largo plazo, se constituyen en políticas de Estado. Dichas políticas buscan atender macroproblemas del Estado, o le apuntan al cumplimiento de los objetivos nacionales bien sea de desarrollo o de mejora y bienestar de la población. Por tanto, se infiere que su cobertura es de carácter nacional y que implican, en la mayoría de los casos, intervención intersectorial del más alto nivel estatal. Estas políticas no se circunscriben a un período gubernamental, sino que buscan trascender en un período de tiempo mayor, a fin de alcanzar el mencionado valor público; por ende, sus intereses se ubican en el ámbito de la forma de organización político-administrativa de la sociedad y en el conjunto de las instituciones, o sea del Estado mismo, lo que supera la organización y los límites de un período de gobierno.

Continuando con la propuesta de definición de "política de Estado", se toma dentro de las múltiples acepciones del término "Estado", la que refiere a este contexto; así, se define *Estado* como "organización político-administrativa de los gobernantes de una comunidad humana soberana, cuya autoridad se ejerce sobre todos los grupos sociales existentes en un territorio"[270]. Ampliando un poco este concepto, se puede decir que "Estado" es una forma de organización social, económica, política, soberana y coercitiva, formado por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

En este orden de ideas, sustrayendo el concepto de política –mencionado en el acápite anterior–, y el de Estado –ya señalado–, se puede decir que la *política de Estado* es "el conjunto de actividades que son establecidas de acuerdo con las

270 *Ibídem.*

orientaciones del gobernante con autoridad nacional, y la aplicación de procedimientos gubernativos, con el fin de alcanzar unos objetivos proyectados en el ámbito de la organización político-administrativa del Estado, para un período de largo plazo".

Subsecuentemente podemos aproximarnos a definir la *política de Estado* como "aquella elaborada o propuesta por el jefe del gobierno (presidente) nacional para atender uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, tratados por medios y acciones que desarrollan las instituciones u organizaciones gubernamentales, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar, solucionar o llevar a niveles manejables una situación percibida o definida como insatisfactoria o problemática, a fin de ser implementada y desarrollada en el ámbito de la organización político-administrativa del Estado, para un período de largo plazo".

Como corolario, una política de Estado son todas aquellas propuestas que un gobierno desea implementar en forma permanente, para que trasciendan a través del tiempo, más allá de su período de mandato, sin que se vean afectadas por los cambios de gobierno. Según la experiencia, la política de gobierno se mantiene mientras esté vigente el gobernante que la concibió, mientras que la política de Estado obedece a un interés superior, por lo que debe caracterizarse por su permanencia en el tiempo.

Las políticas de Estado se ubican por encima de los intereses de los gobiernos, que son regidos generalmente por los intereses políticos manipulados por los partidos políticos, además por los intereses particulares, entre ellos todos los que conllevan al poder, como los económicos. Estos poderes por lo general son los que se oponen a la continuidad de las políticas y, en consecuencia, influyen en la inexistencia o no de políticas de Estado.

7. Diferencias entre la política pública de gobierno y la política de Estado

El proceso de construcción de políticas públicas es fundamentalmente político, pues responde a una ideología y al régimen político del momento; sin embargo, la discusión teórica y metodológica trasciende el ámbito político y abarca otros ámbitos como el social, el económico o el relacionado con la política pública que

se propone. En este sentido, las políticas públicas deben ser entendidas como herramientas mediante las cuales el Estado o el gobierno nacional o local pretenden incidir en la sociedad y sus procesos, en procura de resolver situaciones problemáticas, las cuales son propuestas e implementadas en un momento histórico determinado para ser aplicadas durante la ejecución de un período gubernamental definido, o con miras a trascender varios períodos con una proyección de largo plazo.

En consecuencia, podemos decir que una primera diferencia entre las políticas de gobierno y las políticas de Estado es el período de su vigencia. Otra diferencia la constituye la esfera política, ya que las políticas públicas de Estado buscan solucionar situaciones problemáticas en un espectro político superior, que sin perder la esencia del régimen o movimiento político vigente busca extenderse en un período de tiempo mucho mayor que trascienda los períodos de gobiernos subsiguientes. Este propósito se puede alcanzar mediante acuerdos, convenios y coaliciones políticas con los partidos y movimientos políticos que predominarán en los gobiernos subsiguientes; a diferencia de la política pública de gobierno que se implementa con proyección al período de gobierno respectivo, lo cual nos lleva a concluir que otra diferencia sería el alcance o período proyectado de aplicación de la política.

Es importante señalar que cuando se habla de políticas, las podemos categorizar por su situación espacio-temporal o territorial; por tanto, podemos hablar de políticas públicas nacionales, regionales o locales entendidas como municipales o distritales según la división político-administrativa del país.

En la siguiente tabla se señalan las diferencias existentes entre la política pública de gobierno y la política de Estado.

Tabla 3.
Diferencias entre la política pública de gobierno y la política pública de Estado

Política pública de gobierno	Política de Estado
Agenda con temas de carácter más restringido en tiempo y espacio.	Agenda con temas estructurales, de fondo. (nivel macro).
La aplicación corresponde a la división político-territorial del ámbito nacional, regional o local (municipal y distrital)	Aplicación y cobertura nacional.
Su vigencia corresponde a un período de gobierno del mandatario.	Su vigencia trasciende varios períodos presidenciales
Actores que intervienen en la formulación: mandatarios, cuerpos legislativos o corporaciones, partidos políticos del ámbito nacional o local, sociedad civil, gremios.	Actores que intervienen en la formulación: presidente, el legislativo, corporaciones y partidos políticos del nivel nacional, sectores interesados.
Su continuidad depende de la voluntad política del gobierno entrante o de la continuidad del partido de gobierno vigente.	Su continuidad depende de concertaciones y acuerdos con los sectores políticos que dominan el poder, voluntad política de los gobiernos presidenciales subsiguientes o de la vigencia de una ley o norma.
El alcance de la solución del problema puede ser definitiva o de un rango paliativo temporal.	Proyecta la solución definitiva del problema.
Se desarrolla dentro de un entorno político determinado (período de gobierno).	Está expuesta a cambios en el entorno político a través del tiempo.
Proyecta inestabilidad por su exposición al cambio.	Proyecta un entorno estable y predecible del Estado.
Su perspectiva es de corto plazo.	Su perspectiva es de largo plazo.
Se implementa bajo circunstancias de inmediatez (coyuntural).	Su implementación tiene lineamientos más profundos y sostenibles.
Es afectada por la posibilidad de discontinuidad.	Favorece la continuidad y permanencia de sus objetivos para un mejor logro.
Disponibilidad de recursos limitados.	Disponibilidad de recursos más amplios.

Fuente: Elaborada por los autores, 2012.

8. ¿Qué son las políticas públicas de seguridad ciudadana?

Al igual que el concepto de políticas públicas, el de políticas públicas de seguridad es muy reciente en Colombia, ya que no existía conciencia de su importancia y de la necesidad de generar este tipo de instrumentos, entendidos como políticas para prevenir y controlar el delito, reformar las instituciones del sector, fortalecer la gobernabilidad, etc.[271].

Vamos a centrarnos en lo que es una política pública en general, específicamente en las relacionadas a la seguridad ciudadana. Para esto tomaremos la definición que presenta la Cartilla: *Políticas públicas* de *convivencia y seguridad ciudadana* del "Programa Departamentos y Municipios Seguros" de la Policía Nacional, que señala: "Una Política Pública de Seguridad Ciudadana es un conjunto estructurado y organizado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos, para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad"[272].

Esta definición muestra el concepto de la política pública desde dos grandes ámbitos: uno, es la integralidad de los aspectos que conllevan el logro de la calidad de vida de los ciudadanos, el cual se compone de aspectos económicos, sociales, culturales y políticos. En este sentido, requiere una actuación interinstitucional de autoridades, instituciones y entidades públicas y privadas. Y un segundo aspecto, es la prevención de delitos y hechos de violencia y al logro de un ambiente libre de temor, riesgos y amenazas a los derechos y libertades de los ciudadanos; aquí, aunque también implica una actuación interinstitucional desde el ámbito de la prevención, es importante señalar que la función principal la lleva la institución policial.

Esto genera una situación compleja por las grandes dimensiones que abarca; por tanto, la Política Pública de Seguridad Ciudadana implica las situaciones consideradas como problemáticas centradas primordialmente en la seguridad de la

271 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *La seguridad ciudadana: un problema de desarrollo humano y de gobernabilidad democrática*. PNUD, octubre de 2005.

272 Gómez Rojas, Claudia (2008) Cartilla: Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. Ponencia realizada en el Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública. Bogotá, p. 14.

persona humana, como la violencia, la delincuencia y la criminalidad así como también el desarrollo de estos fenómenos en la comunidad representada en la ciudadanía. Las situaciones problemáticas se derivan en problemas públicos, que lógicamente al presentarse en este ámbito requieren de una respuesta y una intervención de las autoridades e instituciones públicas, lo que exige un proceso lógico, organizado y estructurado de toma de decisiones para la acción buscando la solución de ellas. Así, y parafraseando a Alejo Vargas, la política pública es el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables[273].

La concreción de las decisiones se desarrolla por medio de acciones que requieren de la disposición y aplicación de medios y recursos (humanos, materiales, económicos, jurídicos, entre otros) que respondan al tamaño de las decisiones tomadas; para esto se requiere la correcta planeación que involucre igualmente los presupuestos económicos que garanticen el resultado propuesto. Por tanto, la política pública "… se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido"[274].

La Política Pública de Seguridad Ciudadana tiene un carácter proactivo y propositivo; por ende, busca anticiparse a resultados negativos o perjudiciales para la comunidad o la sociedad. Para esto es importante la percepción oportuna de una situación problemática y la capacidad de analizar y evaluar de manera anticipada las posibles consecuencias de modo que mediante la implementación de una política pública se pueda corregir o solucionar el problema. Y propositivo en tanto que "… la política denota las intenciones o los resultados que las fuerzas políticas, en particular los gobernantes, desean alcanzar. El conjunto-secuencia de decisiones y acciones que definen la política es el resultado de la intervención de numerosos actores políticos y gubernamentales"[275].

273 Roth Deubel, André-Noël *Op.* cit., p. 26.

274 Banco Interamericano de Desarrollo (bid) (2012). Curso virtual: "Los actores de los programas públicos". URL: http://www.iadb.org/es/indes/los-actores-en-los-programas-publicos.4673.html, consultado el 28-01-12.

275 *Ibídem*.

Continuando con la idea, es procedente mencionar que en el contexto de la Policía Nacional de Colombia, el concepto actual de seguridad ciudadana se entiende como:

> Una política de Estado, diseñada estratégicamente sobre la base del desarrollo humano, adaptada cada vez más a los mecanismos preventivos antes que los coercitivos, que contemplan los riesgos y las amenazas de hoy y del futuro; por consiguiente, con ella se pretende la protección amplia y permanente de la vida y los bienes de las personas naturales y jurídicas, en el ejercicio de sus derechos y libertades, tanto en ámbitos urbanos como rurales, situación que fundamenta una perspectiva en el afianzamiento y consolidación de la seguridad en Colombia[276].

En concordancia con lo antes expuesto y con el fin de reforzar el concepto de la Política Pública de Seguridad Ciudadana que se está desarrollando, es importante referenciar algunos aspectos mencionados por las Naciones Unidas sobre el tema:

> En un sentido general, una política de seguridad pública engloba al conjunto de acciones gubernamentales y sociales que, de alguna manera, inciden o gravitan sobre el conjunto de factores y condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que favorecen, apuntalan, consolidan o determinan los conflictos, hechos de violencia y delitos producidos en un determinado contexto social. En este marco, toda política social, cultural, económica, educacional o laboral podría considerarse como parte de una política de seguridad pública. De hecho, lo es. Y lo es dado que de alguna manera estas proyecciones y acciones generan algún tipo de impacto directo o indirecto sobre la situación de la seguridad pública, en particular, sobre el conjunto de hechos y eventos (conflictos, hechos de violencia y delitos) que vulneran, alteran o generan un notable cercenamiento de dicha situación[277].

Este concepto de las Naciones Unidas es muy importante, puesto que refrenda el carácter intersectorial e interinstitucional de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Sin embargo, en nuestro medio denota una ausencia de compromiso y responsabilidad de algunas instituciones que tienen determinado campo de acción que genera impacto en la seguridad; pero estas acciones no son concebidas en esta forma y mucho menos son consideradas dentro de las metas y objetivos sobre los cuales deberían presentar resultados concretos.

276 Ruiz, Juan Carlos y Vanderschueren, Franz *Op.* cit.

277 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) (2005). *Las políticas de seguridad pública*. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ilsed), octubre de 2005.

> "Por consiguiente, una política de seguridad pública es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales –públicos o privados– a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de control de la violencia y el delito, mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal los responsables de estos últimos, es decir, de los delitos. Pues bien, como se dijo, una política de seguridad pública se efectiviza a través del desarrollo de cuatro acciones básicas, a saber, i) la prevención de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; ii) la conjuración de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública que estuvieran siendo desarrollados; iii) la investigación administrativa de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o consumados; y iv) la persecución penal de los delitos consumados por parte de la justicia criminal[278].
>
> Una Política Pública de Seguridad Ciudadana contiene los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias (sic) y de las acciones que se diseñan e implementan, y los objetivos del Estado en la materia, de forma tal que se diferencie de las políticas sociales y urbanas"[279].

Para concluir, se menciona que el surgimiento del concepto de políticas públicas ha marcado un avance en el desarrollo de procedimientos ordenados dirigidos desde las instancias del Estado o de los gobiernos, bien sea nacional o seccional, que le aporta al beneficio común en la medida que aboca diferentes necesidades de las personas. Además, el concepto de políticas públicas reúne todos los elementos para su aplicabilidad en el campo de la seguridad en el cual existen grandes problemas que bien podrían ser atendidos y sujetos a solución mediante la elaboración de una Política Pública de Estado para la Seguridad Ciudadana, como se viene proponiendo.

9. Antecedentes de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina

El tema de seguridad en América Latina inició un proceso de redefinición a partir de los procesos de democratización que comenzaron a darse desde la dé-

278 *Ibídem.*

279 Gómez Rojas, Claudia (2008) Cartilla: Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana, *Op.* cit., p. 14.

cada de los ochenta del siglo pasado, inicialmente en Centroamérica y luego se extendió por Suramérica con la caída de los gobiernos militares, principalmente en países como El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá, Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Perú, entre otros.

En esta reconceptualización tuvieron parte importante dos aspectos:

El primero, la caída del comunismo simbolizada con la desaparición del Muro de Berlín en 1989, desencadenó consecuencias como el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, lo que produjo la recomposición del orden internacional asumiendo la hegemonía mundial de los Estados Unidos como potencia, cambió las relaciones internacionales de los Estados y las políticas internacionales de seguridad, que estaban centradas en la seguridad del Estado y su protección contra agresiones de agentes externos, provenientes principalmente del comunismo, promulgado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La Guerra Fría había establecido en el mundo dos potencias hegemónicas divididas regionalmente entre oriente, asumida por la URSS, y occidente, por los Estados Unidos, en la que se enfrentaba el régimen capitalista contra el régimen comunista.

En el hemisferio americano, los Estados Unidos había implementado una política internacional para la seguridad basada en la neutralización de la expansión de la ideología comunista, denominada "Doctrina de Seguridad Nacional", que sirvió a los intereses de los gobiernos dictatoriales militares y produjo el dominio de los estamentos militares sobre la sociedad. Para la promoción de esta doctrina, los Estados Unidos creó la denominada Escuela de las Américas, a la cual asistían a instrucción y capacitación, militares de todo el continente latinoamericano, quienes regresaban a sus países a difundir los conocimientos adquiridos y a implementar la estrategia. De esta manera se buscó unificar los procedimientos militares y se fortalecieron las relaciones de apoyo con los Estados Unidos, principalmente representados en infraestructura y armamento.

Estos cambios marcaron una evolución en el panorama de seguridad en América Latina en los años ochenta y noventa; entre ellos, el proceso de redemocratización y el retorno a regímenes democráticos que abrió el camino para que el poder civil asumiera la supremacía en la definición de las políticas de seguridad, y en los lineamientos que se le deben dar a los distintos problemas relativos a la

seguridad. Además, se retomó el control democrático sobre los cuerpos de seguridad estatales y se fortalecieron los mecanismos para garantizar la transparencia y control de sus actuaciones.

El segundo aspecto lo constituyó el viraje ideológico del concepto de seguridad a partir del fin de la Guerra Fría, liderado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el concepto de seguridad humana, que daba un vuelco total al concepto de seguridad tradicional, el ser humano pasó a ser el centro de la seguridad. Este nuevo concepto promovía la protección de las libertades humanas y la garantía del desarrollo de las personas. Tuvo gran receptividad en América Central, el Caribe y en Suramérica; en Centroamérica con la promoción del Tratado de Seguridad Democrática para Centroamérica, y en Suramérica, con los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.

De esta manera, el surgimiento de las políticas de seguridad ciudadana en la región se dio en el contexto de una serie de factores interconectados: los procesos de democratización que sucedieron a los regímenes militares; la intensificación de las inequidades sociales que contribuyeron al aumento de los delitos, pero también a una exigencia de la seguridad como "bien público"; el aumento de la seguridad privada, como proceso paralelo al anterior; el deterioro de la imagen de la Policía y las denuncias ante su ineficiencia y falta de credibilidad, entre otros[280].

De acuerdo con esta evolución, la reconceptualización de la problemática de seguridad en América Latina ha permitido que se reconozca la región como zona de paz al resolverse el problema centroamericano y retornar las democracias a Suramérica. La solución reciente por la vía de las negociaciones o de las sentencias de arbitraje, de viejos conflictos entre los Estados americanos, ha fortalecido la cooperación regional; al respecto, Andreina Torres manifiesta: "Esto –refiriéndose a la solución de los conflictos por la vía pacífica– ha impulsado tanto iniciativas de cooperación militar a escala binacional y regional como de parti-

280 Torres Angarita, Andreina (2010). Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza. *Policy Paper* 7 / 2010. Friedrich Ebert Stiftung Ecuador. URL: http://www.fesecuador.org/media/pdf/Pol%C3%ADtica%20de%20seguridad%20Polcy%20paper_7.pdf, consultado el 29-01-12.

cipación de América Latina en misiones internacionales de paz"[281]. Sin embargo, aún persisten otros problemas que siguen latentes, como la existencia de grupos de guerrillas, el tráfico de sustancias ilegales y la violencia social; en fin, las denominadas amenazas tradicionales y no tradicionales.

Si bien se ha mejorado en cuanto a la violencia que se generaba por los regímenes autoritarios y por los grupos revolucionarios que afectaban el orden interno, la violencia criminal ha aumentado globalmente en América Latina, debido a diferentes aspectos, como lo menciona Rafael Pardo:

> En algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica la criminalidad va en aumento. Bandas juveniles y delincuentes comunes no encuentran freno en las instituciones policiales y judiciales. La criminalidad en Río de Janeiro llevó a que la Fuerza Militar patrulle las calles. En El Salvador lo mismo que en Guatemala después de la firma de paz se desató una ola de delincuencia sin freno muy similar a la que viven varias ciudades colombianas; y en Nicaragua los distintos grupos armados de la guerra no han logrado reintegrarse plenamente[282].

En cuanto al aumento de la criminalidad, uno de los factores que ha influido es el de las fronteras nacionales extendidas y permeables, que constituyen un espacio territorial amplio poco poblado y de difícil control, y la corrupción de algunas autoridades locales. Este incremento también ha sido incentivado por los mercados de la droga especialmente hacia Norteamérica y Europa; el contrabando para Brasil o Argentina, y la existencia de movimientos guerrilleros para el tráfico de armas, en especial armas pequeñas. Pero todas estas actividades están estrechamente vinculadas entre sí debido a las mafias que cada vez son más internacionales. Al respecto, Richard Narich presenta como ejemplo para ilustrar estas tendencias, la denominada "Zona Tres Fronteras", ubicada en la frontera de Brasil, Paraguay y Argentina, en la ciudad paraguaya de Ciudad del Este y la ciudad bra-

281 Kurtenbach, Sabine (2003). *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?*. Caracas: Nueva Sociedad, p. 13.

282 Pardo Rueda, Rafael (1999) *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. Ponencia, Foro sobre Seguridad en el Hemisferio. Misión permanente de Chile ante la OEA, Washington, D. C., abril 19 y 20 de 1999. URL: http://www.oas.org/csh/docs/Rafael%20%20Pardo.pdf, consultado el 19-04-12.

sileña de Foz de Iguazú, donde esta zona se ha convertido en los últimos treinta años en una de las aéreas más activas del mundo para el crimen transnacional[283].

El incremento de la criminalidad ha llevado a la agenda de seguridad de los Estados a contemplar principalmente los problemas y amenazas internos. En este sentido, la seguridad se ve afectada por el aumento de la criminalidad organizada, de la delincuencia común y por un inusitado aumento de la violencia social. No obstante, los problemas no son comunes a todos los Estados; por ejemplo, el narcotráfico influye en la mayoría de los países del continente, pero presenta mayor énfasis en los países de la región andina. El tráfico de armas –como se mencionó–, en la región limítrofe entre Brasil, Argentina y Paraguay. El aumento de la delincuencia y la criminalidad se observa en toda la región.

Este fenómeno también se observa en indicadores poco favorables, que a pesar de los cambios que se dieron en los sistemas políticos que pasaron a ser democráticos, América Latina se presenta como una de las regiones más violentas del mundo. Esta tendencia se observa en el primer "Estudio global sobre el homicidio en América Latina", publicado en el 2011 en Viena, en el que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) concluye que hay evidencia de un aumento de las tasas de homicidios en Centroamérica y el Caribe, que están "cerca de un punto de crisis". También indica el estudio que "… en 2010, el 42% de los homicidios fueron cometidos con armas de fuego (América: 74%, Europa: 21%). Los delitos a mano armada están incrementando los crímenes violentos en Centroamérica y el Caribe –la única región donde la evidencia apunta a tasas de homicidio en ascenso–"[284].

Respecto al tema del homicidio, El Salvador presenta el mayor incremento, que a pesar del proceso de paz logrado en esa nación, se convirtió en el país más violento del mundo, pasando a 138 muertes violentas por cada cien mil habitantes. Ahora, según datos de la Organización Panamericana de la Salud, en 1997 murie-

283 Narich, Richard (2003) Problemas de seguridad tradicionales y no tradicionales en América Latina: evolución y desarrollos recientes. *Occasional Paper Series, num. 42*. URL: http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3273:-richard-narich-&catid=217:autores&Itemid=318, consultado el 28-01-12.

284 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011) *Estudio global sobre el homicidio en América Latina*. Viena: UNODC. URL: http://www.unodc.org/documents/southerncone//noticias/2011/10 outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf, consultado el 19-04-12.

ron 1.250 personas de forma violenta y varias miles fueron heridas diariamente en todo el continente, cifras que no han cambiado sustancialmente en los últimos años[285].

Otros problemas que están en las agendas de seguridad de los países integrantes de la región por su incidencia tanto interna como externa, son el narcotráfico que desde los años ochenta pasó a ser uno de los temas prioritarios en la temática de seguridad hemisférica y prioritario para los Estados Unidos, que ha desplegado una política de apoyo dirigida a la reducción de la oferta en los países productores, que hasta el momento no produce los resultados esperados de reducción. Y el terrorismo a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001, ahora es prioritario en la política internacional de seguridad de los Estados Unidos hacia el hemisferio buscando mayor cooperación, cohesión y eficacia en la forma como se manejan los temas de seguridad dentro del sistema interamericano.

A raíz del incremento de la criminalidad y la delincuencia en Latinoamérica, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han buscado soluciones desarrollando una serie de declaraciones en las cuales asumen compromisos nacionales e internacionales, para mejorar las condiciones de seguridad que afecta a las naciones. Estas medidas parten desde la misma creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Declaración de Seguridad para las Américas, las reuniones de ministros encargados de la seguridad pública, entre otros. En términos generales, se reconocen los nuevos conceptos de seguridad humana, de seguridad multidimensional, de seguridad pública y de seguridad ciudadana y se exhorta a los Estados miembros a desarrollar los lineamientos que en esa materia se vienen trabajando en el seno de la Organización.

En resumen, el surgimiento de las políticas de seguridad ciudadana en la región se entenderá en el contexto de una serie de factores interconectados, entre ellos: los procesos de democratización que sucedieron a los regímenes militares; la intensificación de las inequidades sociales que contribuyeron al aumento de los delitos; el proceso de incremento de la seguridad privada y también la creciente exigencia de la ciudadanía por su seguridad. Otro aspecto que entra en consi-

285 Narich, Richard (2003) "Evolución y desarrollos recientes", *Occasional Paper Series, núm. 42*. URL: http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3273:-richard-narich-&catid=217:autores&Itemid=318, consultado el 28-01-12.

deración, es el deterioro de la imagen de las instituciones policiales por el papel desempeñado en los regímenes autoritarios y por su concepción influenciada por la Doctrina de Seguridad Nacional, en la cual los derechos de los ciudadanos se veían restringidos.

Como se observa, se ha dado un proceso –reciente– de implementación de políticas de seguridad ciudadana elaboradas en el entorno regional de Colombia, que sirven como referente de conceptualización y como experiencias válidas para tener en cuenta en la visión de elaborar una política de Estado referente a este tema. Países como Chile, Perú, Ecuador y Costa Rica, comparten algunos problemas comunes al colombiano, puesto que han sido afectados por delitos transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, entre otros, y han hecho esfuerzos y avances concretos en la elaboración de políticas de Estado para la seguridad ciudadana, que es importante relacionarlas.

A) Experiencia en Chile

Frente a la definición de una política de seguridad pública, tal vez Chile, como ningún otro país de América Latina, ha generado cambios políticos y sociales de accionar muy rápido después de los años setenta; la estabilidad gubernamental democrática de las últimas décadas ha sembrado una base importante para que el tema de seguridad se vaya transformando en una política de seguridad con estructura visible.

Para el caso de Chile, su historia de sucesos violentos se caracteriza por épocas de represión social y autoritarismo. Los años setenta se identificaron por una violencia política, los años ochenta y noventa por una violencia criminal y entre los noventa a la actualidad el panorama se traslada a una violencia más de carácter personal e intrafamiliar[286].

Los hechos generadores de cambios en la seguridad pública pueden evidenciarse en los siguientes criterios:

286 Dammert, Lucía (2003). *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana en Chile 1973-2003*. Santiago de Chile. Proyecto "Seguridad pública y reforma policial en las Américas", Center for Latin American Studies, Georgetown University, Washington, marzo de 2003.

- Legitimización del ciudadano chileno después del autoritarismo de las Fuerzas Militares y del hecho que se estén juzgando los casos más trascendentes de la lucha política de los setenta.
- El cambio de rol y por ende de doctrina del poder que tenían en la época de represión política las Fuerzas Armadas chilenas.
- El papel que retoma el cuerpo de Policía frente a la protección del ciudadano, con un enfoque de prevención del delito.
- La apertura participativa en la construcción de lineamientos frente a seguridad pública desde el nivel central y local"[287].

El proceso para la construcción de una política pública de seguridad en Chile comenzó en los años noventa con un programa de seguridad ciudadana en la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de Gobierno de Chile, luego en 1993 en la campaña presidencial el candidato Aylwin manifestó que la seguridad ciudadana es tratada como política de Estado y que este es un problema multicausal, debido a factores sociales y otros relacionados con los servicios policiales, los procedimientos judiciales y el sistema penitenciario.

El primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de 1994 concebido en Chile en el período de transición a mediados de los años noventa por la tendencia del crecimiento de los delitos denunciados y la aparente incapacidad de la Policía de responder ante estas necesidades, se define una estrategia preventiva de la criminalidad que evidencia la necesidad de establecer mecanismos de participación comunitaria a escala local[288].

Entre 1994 y 1998 se da la Reforma Procesal Penal (juicio oral) que busca la modernización del poder judicial y de los tribunales de familia, haciendo hincapié en la optimización de la justicia. En materia de seguridad, se destaca el fortalecimiento de la presencia policial y el incremento de los recursos para las dotaciones de esta institución para enfrentar el delito, el desarrollo de programas de prevención de la criminalidad con énfasis en la participación comunitaria y la inversión en el sistema carcelario. En este período, todavía se continúa con un concepto de orden público centrado en las policías, el sistema judicial y las cárceles.

287 *Ibídem*.

288 Dammert, Lucía *(2003) Op.* cit., Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile, Universidad de Chile. 3, p. 12.

En el 2000, en el gobierno del presidente Lagos, se crea en el Ministerio del Interior, la División de Seguridad Ciudadana y se da una serie de reformas legales relacionadas con la seguridad ciudadana; las más relevantes se refieren al uso y porte de armas (incluyendo armas "blancas"), al control de drogas, a la responsabilidad penal de los jóvenes y a la violencia intrafamiliar, entre otras. El Ministerio del Interior creó las comisiones regionales de seguridad pública, conformadas por el intendente, gobernadores, fiscales regionales, jefes de las policías y de gendarmería, y los secretarios ministeriales de Educación y Justicia.

En el 2003, nuevamente se debate si Chile tiene o no una política nacional de seguridad como política de Estado y se inicia de nuevo el proceso de construcción. Al respecto, la División de Seguridad Ciudadana comienza un proceso de formulación de una política de Estado que explicita los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Sin embargo, el proceso se vio obstaculizado por la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general y de un estudio que permitiera identificar factores de riesgo vinculados con la problemática; por tanto, se inicia la elaboración de estos estudios por un comité de expertos nombrado para el efecto.

Luego en el 2004, el presidente encargó al Ministerio del Interior para que encabezara una mesa de trabajo, conformada por personas representativas de todos los sectores de la sociedad, con el fin de elaborar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual se presentó en octubre de 2004[289]. En este documento se establecieron los lineamientos institucionales para preparar al Estado en el cumplimiento efectivo de la política, a saber:

- Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana: planeación y gestión basada en viabilidad y disposición de recursos.
- Definir y fortalecer una institución central de gobierno: coordinación y articulación intersectorial y las entidades territoriales.
- Definir los roles de las instituciones en el territorio.
- Crear marcos de trabajo intersectoriales: roles y responsabilidades claros que permitan la efectiva coproducción de iniciativas de seguridad ciudadana.

289 Cruz, Santiago y otros (2007) Seguridad pública en los países del Cono Sur, los desafíos institucionales. En Jofré, René (2007) *La experiencia en la institucionalidad ciudadana, el caso chileno*, Santiago de Chile, Edit. Santiago Escobar, pp. 115-155.

- Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas: rendición de cuentas abierta y transparente.
- Promover la colaboración público-privada: incentivar la participación ciudadana encaminada a la efectiva intervención en la definición de políticas públicas y el control o veedurías ciudadanas frente a la ejecución de acciones, resultados y manejo presupuestal.
- Desarrollar estrategia comunicacional: trabajo articulado y colaborativo de los medios a nivel local, regional y territorial.
- Fortalecimiento del sistema de información como punto de partida de la toma de decisiones confiable y ajustada a la realidad"[290].

Esta Política de Seguridad Ciudadana le da un énfasis especial a los temas de la familia, la escuela y al desarrollo de la comunidad[291], con lo cual busca priorizar estos ámbitos para fijar las responsabilidades, compromisos y los resultados. Aquí es importante mencionar la interpretación que se le da a la prevención social del delito, en la cual los objetivos propios de las políticas sociales deben interrelacionarse con la seguridad ciudadana[292], ser complementarias a los objetivos de prevención y reducción de la criminalidad, y a la prevención situacional para diferenciar todas las acciones que desarrollan las entidades e instituciones (ministerios) y las que desarrolla la Policía.

Otro aspecto importante en la política, es el concepto de seguridad multidimensional que lo interpretan mediante el enfoque intersectorial, e interdisciplinario[293] donde se compromete a los ministerios en el tema de la seguridad pública para trabajar la infancia, la adolescencia, el adulto mayor, la mujer, entre otros.

En el 2006 se presentó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que contempla, como uno de sus objetivos, "fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces". Esto le apunta a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al modificar los niveles de seguridad. Se refiere, igualmente, a "… el perfeccionamiento del

290 Gobierno de Chile (2004) *Documento de política de seguridad ciudadana*. Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.

291 *Ibídem*, p. 19.

292 *Ibídem*, p. 23.

293 *Ibídem*, p. 18.

sistema de justicia local"[294], en el cual se manifiesta que no se le ha prestado la atención debida, dada la relación entre infracciones, faltas y delitos menores y su vinculación con los crímenes; así mismo, a los delincuentes que presentan antecedentes de haber iniciado sus carreras delictivas por faltas menores.

Esta estrategia le da una especial importancia a la rehabilitación dentro de las cárceles, ya que propone que esté acompañada de una adecuada reinserción social de los reclusos, una vez cumplida la condena, mediante incentivos para la contratación de personas con antecedentes penales. Igualmente, hace relación a la necesidad de trabajar sobre la legislación actual referida al tratamiento de bases de datos personales a cargo de instituciones policiales[295]. Se definen las clases de datos personales (delito flagrante, control de identidad, control de medidas cautelares) y las instituciones facultadas para recoger la información. Este es un aspecto importante, porque implica controles normativos y jurídicos al manejo de la información que hacen las instituciones del Estado facultadas para este propósito.

Un eje fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) es el Plan Comunal de Seguridad Pública, que en sus inicios se denominó "Programa Comuna Segura", que busca fortalecer las capacidades locales para el desarrollo de estrategias comunales integrales en materia de seguridad pública. El Plan concibe la participación de todas las autoridades del gobierno local, corporaciones representativas de la comunidad, las autoridades judiciales, la Policía, gremios y organizaciones comunitarias, presidida por el alcalde, que se constituye como organización para la toma de decisiones, priorización de iniciativas ciudadanas, e implementación de estrategias de seguridad local, entre otros, en la cual se desarrolla el principio de corresponsabilidad.

Los principios orientadores del Plan son la integralidad, la focalización, la territorialidad, la coordinación, la participación social, el seguimiento y la evaluación. Está integrado por un Consejo Comunal de Seguridad Pública, una Mesa Técnica Comunal y un Plan Comunal de Seguridad[296]. Es muy importante para consolidar la gestión territorial de la seguridad, incorporar este tema dentro de la

294 *Ibídem*, p. 47.

295 *Ibídem*, p. 56.

296 Zúñiga, Liza (2010). Programa seguridad y ciudadanía. Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile. *Serie Documentos Electrónicos*, FLACSO-Chile, p. 3.

gestión pública e integrar la inversión de recursos en cabeza del municipio a por medio del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), las cuales aplican a necesidades priorizadas en los diagnósticos y en el Plan de Seguridad Comunal.

A partir de la democratización del país, Chile ha mostrado una permanente preocupación por institucionalizar el tema de la seguridad que inicia como seguridad ciudadana y pasa a ser concebida como seguridad pública; por tanto, la seguridad ha sido una temática constante de discusión. Al respecto, en mayo de 2009, el Senado aprobó el proyecto que crea el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública. El alcance de esta iniciativa es la concentración de las decisiones políticas en materia de seguridad interior y protección de personas que las detentará una sola institución, lo que permitirá una adecuada coordinación y mayor eficacia en sus acciones y políticas[297].

Las políticas de seguridad en Chile han mostrado una evolución en la reforma del enfoque de la seguridad en general y del funcionamiento de la Policía en particular. En Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad, que se aprecia en tres aspectos: el primero, la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas; el segundo, los procesos de cambio producidos en las instituciones policiales cuyo trabajo se ha visto incrementado como actor principal en la prevención y control de la criminalidad, y el tercero, la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas como son los municipios, los gobiernos locales e incluso la ciudadanía organizada[298].

B) Experiencia en Perú

La situación delincuencial, la criminalidad y la violencia en el Perú se ha constituido en un problema político social de primer orden, que plantea la necesidad de implementar medidas concretas para contrarrestar y disminuir la situación en la cual se observa que el fenómeno es particularmente preocupante en lo relacio-

297 *Ibídem*.

298 DAMMERT, LUCÍA (2003) *Op.* cit., p. 6.

nado con la delincuencia común, cuyos efectos los padece transversalmente toda la población[299].

Uno de los aspectos que influye en la violencia obedece a una débil formación de la ciudadanía que se da en el hogar y en las instituciones educativas y que se está viendo afectada por el debilitamiento de los valores, manifestándose en comportamientos de intolerancia, agresividad, transgresión del orden social establecido, falta de respeto a los derechos humanos y corrupción; lo que incrementa la delincuencia común y organizada.

La información estadística sobre denuncias por delitos registrada por el Departamento de Estadística de la Policía Nacional en el período 1994-2002, revela una tendencia decreciente de 1994 a 1995, mostrando luego un progresivo incremento hasta 1998, para luego descender hasta el 2001 y retomar nuevamente el ascenso a partir del 2002. Esta tendencia señala un decrecimiento promedio anual del –2,11% de las denuncias de delitos mayores registradas en las dependencias policiales del ámbito nacional. En cuanto a su tipo, las estadísticas revelan que del total de delitos registrados por la Policía Nacional entre 1994 y 2002, el 59,3% se encuentra tipificado como delitos contra el patrimonio. Es decir, que los delitos más frecuentes son aquellos que atentan contra la propiedad de las personas, entre los que se distinguen, en primer lugar, el robo (39,7%), luego el hurto (39%), seguido de lejos por las estafas (7,2%) y la apropiación ilícita (7,1%). La comercialización y el consumo de drogas entre la población urbana de 12 a 50 años va en aumento y en el caso de la pasta básica de cocaína entre 1997 y 2000 subió el consumo al 4,7%[300]. Como aspecto para resaltar en este período, se muestra que los hechos violentos contra la vida como el homicidio y las lesiones de personas no presentan registros o indicadores que puedan considerarse dentro de la situación problemática.

En el documento del Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, presentado en el 2003, se manifiesta que en cuanto al delito común, por su masificación, por su cantidad cada día más creciente y por las connotaciones sociales que

299 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (2003) Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, Juntos construiremos un destino mejor, Perú. URL: http://www.seguridadidl.org.pe/sistema/plansinasec.pdf, consultado el 02-02-12.

300 *Ibídem*, pp. 7-8.

lo originan, es mucho más preocupante que otro tipo de delitos, además que su control ha escapado a la capacidad de la Policía para hacerle frente. Las estadísticas policiales al respecto no reflejan en toda su dimensión la gravedad del problema, porque la mayoría de los agraviados no acuden a las comisarías a registrar su denuncia por una serie de factores, como la poca confianza que la ciudadanía tiene en la Policía para solucionar su problema, según los resultados de las encuestas de victimización que reflejan con mayor precisión esta problemática.

A raíz de esta problemática, el Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana del 2003, se muestra como una respuesta al incremento de la inseguridad, principalmente la generada por la delincuencia común, y en atención a las conclusiones del informe de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana –implementada por el gobierno en septiembre de 2002– que había manifestado: "… que no existía una política de Estado y un sistema de seguridad ciudadana que articule vínculos intersectoriales entre el poder ejecutivo, el poder judicial, las regiones, las municipalidades y la sociedad organizada para hacer frente a la criminalidad y violencia delictiva". Señala, así mismo, "… que la solución a esta problemática no es exclusivamente policial o judicial; y, por tanto, sugiere la necesidad de desarrollar políticas preventivas y de control que cuenten con la participación activa de la comunidad"[301].

El proceso para la elaboración de este Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana se inició en el 2002, durante el desarrollo de una asamblea que buscaba determinar los desafíos que debía encarar Perú a futuro. Este encuentro culmina con el denominado Acuerdo Nacional, firmado el 22 de julio del mismo año en el gobierno del presidente Alejandro Toledo, en el que participaron las principales organizaciones políticas, religiosas, sociedad civil y el gobierno. Se institucionalizó el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, en cuyo texto se aprobaron 29 políticas de Estado. La séptima política hace referencia a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo, y la seguridad ciudadana. El gobierno, con base en esta séptima política del Acuerdo Nacional, abocó todo el desarrollo de los aspectos relativos a la seguridad ciudadana, entre ellos: la reorganización y modernización de la Policía Nacional, asunto encargado al Ministerio del Interior.

301 *Ibídem*, p. 3.

Mediante la Ley 27933 de 2003, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Este comprende el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, que se articulan con la finalidad de contribuir a garantizar la paz, la tranquilidad y a reducir o neutralizar la criminalidad y delincuencia común a escala nacional, mediante una adecuada política de prevención multisectorial y el control de la violencia, que permita que las personas realicen sus actividades libres de riesgos y amenazas. Este esfuerzo multisectorial se sustenta en la ley y en un plan que articula el accionar de los órganos del sistema, con la finalidad de neutralizar o reducir la criminalidad y violencia, mediante un trabajo integral y sostenido.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana está conformado por las siguientes instancias:

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Comités regionales de seguridad ciudadana.

Comités provinciales de seguridad ciudadana.

Comités distritales de seguridad ciudadana.

Este plan fija la política gubernamental de seguridad ciudadana, y adopta la siguiente definición: "… La seguridad ciudadana, para efectos de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacio público. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas". Igualmente plantea estrategias que comprometen a varios sectores del Estado, entre ellos: Justicia, Educación, Salud, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el sector Interior del cual forma parte la Policía Nacional; los departamentos y los municipios.

A partir de este momento, en el Perú la seguridad ciudadana se concibe como un sistema que involucra a todos los sectores del Estado, la sociedad civil y la ciudadanía, en el cual intervienen los regionales y locales, por medio de comités y sus acciones se conciben en un plan con objetivos, metas y responsables, en el que participan todos los actores señalados.

Para el 2011 se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) fundamentado igualmente en el Acuerdo Nacional y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SNSC). Este plan estructura el SNSC, encabezado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) con una Secretaría Técnica de la cual dependen los comités regionales, distritales y provinciales que tienen la facultad de formular y ejecutar planes, programas y proyectos dentro del ámbito de cada uno.

La presidencia de cada comité recae sobre la primera autoridad política según su nivel, además participan el jefe de la Policía, los representantes de los sectores de Educación, Salud, poder judicial, Defensoría del Pueblo, ministerio público, entre otros. Estos comités elaboran el Plan Local de Seguridad Ciudadana.

El PNSC 2011 mantiene el mismo concepto de seguridad ciudadana establecido en la ley 27933, dándole continuidad al marco conceptual definido desde el 2003. Igualmente define las categorías de la seguridad en el Perú, así:

- "Orden interno: situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (político, económico, social) que garantizan el funcionamiento y la estabilidad del Estado. La institución que lo tiene a cargo es la Policía Nacional y excepcionalmente las Fuerzas Armadas en Estado de Emergencia.
- Orden público: garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado. Está caracterizado por la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad pública. Las instituciones a cargo son la Policía Nacional, el poder judicial y el ministerio público.
- Seguridad ciudadana: acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacio público. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. Está a cargo el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana".

Es importante señalar que la responsabilidad de la seguridad ciudadana no está en cabeza de una institución, que usualmente es la Policía, sino en el SNSC del cual forman parte los sectores del Estado antes señalados.

El Plan estipula algunos factores de riesgo relacionados con la situación familiar y social de la persona. Se resalta, la violencia familiar, el bajo nivel educativo, la calidad de la educación y el consumo de alcohol y drogas; factores económicos, sociales y culturales, entre los que se consideran la pobreza y el desempleo; y fac-

tores institucionales en los que sobresale la corrupción. En este sentido, el PNSC 2011 reconoce el origen multicausal de la inseguridad; por tanto, concibe una solución multidisciplinaria de carácter transversal que requiere el concurso de todas las instituciones comprometidas con la seguridad. En este marco se privilegian las acciones preventivas y participativas.

El Plan señala los ministerios que intervienen en los servicios relacionados con la seguridad ciudadana. Para atender aspectos de prevención, se cuenta con la participación de los Ministerios de Educación, de la Mujer, de la Salud, de Justicia, ministerio público, entre otros. Esta asignación de responsabilidades es determinante por cuanto demuestra la importancia de la seguridad y se compromete desde las mismas cabezas ministeriales en el desarrollo del Plan.

C) Experiencia en Ecuador

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador comienzan a cobrar fuerza a inicios del 2000; como caso particular, se dan en las ciudades principales, entre ellas: Quito, Guayaquil y Cuenca. Esto en virtud a la tendencia que se venía dando en América Latina de un preocupante crecimiento de los niveles delincuenciales y la necesidad de evolucionar hacia la elaboración de políticas públicas de seguridad como respuesta a los altos niveles de inseguridad.

En este sentido, en 1999 la organización FLACSO[302] –Ecuador con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–, realiza un primer estudio sobre la problemática de inseguridad, el cual reflejó un incremento significativo de los homicidios en el país: "… Comparando las tasas de 1990 y 1999, la tasa de defunciones por homicidios en el Ecuador se ha incrementado en un 3,1%. Sin embargo, la que presenta un mayor crecimiento porcentual es la tasa urbana (53,1%); mientras que la tasa rural ha crecido en un 6,8%"[303].

302 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es una organización intergubernamental regional autónoma para América Latina y el Caribe dedicada a la investigación, docencia y difusión de las Ciencias Sociales. Creada el 16 de abril de 1957 por iniciativa de la UNESCO en la Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales en Río de Janeiro.

303 Torres Angarita, Andreina, *Op.* cit., p. 5.

Así, mientras que en los años setenta la tasa llegaba a 6,4 homicidios por cada cien mil habitantes, en 1990 esta aumentó a 10,3, en 1999 a 14,8, y actualmente dicha tasa se ubica en 18,8 (según datos del Ministerio de Gobierno para el 2008, en Rentería, 2009). Con cierta alarma se comenzaba a reconocer un mayor uso de armas de fuego en los homicidios. Los suicidios también comenzaron a mostrar un aumento ligero. Paralelamente, se detectaban incrementos en la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad (robo en pequeña escala, robo y asalto y asaltos comerciales), la cual pasó de 320 por cada cien mil habitantes en 1995 a 471,5 en 1999, es decir, un incremento del 47,3%. El análisis indicaba que no solo aumentaban las denuncias por delitos contra la propiedad, sino que también estos delitos se volvían más violentos que el tradicional robo a pequeña escala. Al mismo tiempo y como consecuencia de lo anterior, aparece con fuerza el mercado de la seguridad privada[304].

Sumado al incremento de la inseguridad y la delincuencia, existieron otros motivos como la profundización de la crisis económica que vivió el Ecuador a finales de la última década del siglo pasado[305], la percepción negativa y la pérdida de confianza de los ciudadanos, y la inefectividad de la Policía, llevaron a los gobiernos locales –tal es el caso de Quito con el alcalde Paco Moncayo en el 2000– a tomar la iniciativa para generar una Política Pública de Seguridad Ciudadana para su ciudad, amparados en la Constitución Política del Ecuador (arts. 228 y 230 que autorizan a los gobiernos provinciales y cantonales a gozar de plena autonomía y a hacer uso de su facultad legislativa para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras)[306].

El caso que se considera más sobresaliente es el de Quito, que se da a finales del 2002, cuando la ciudad bajo el gobierno del alcalde Paco Moncayo, firma un convenio de cooperación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para facilitar el intercambio de experiencias en cuanto a la seguridad entre las ciudades de Quito y Bogotá. Su participación fue crucial al introducir una comprensión multicausal y multidimensional de la violencia. También promovió y difundió el uso del enfoque epidemiológico que trata de determinar "factores de riesgo" que

304 *Ibídem*.

305 *Ibídem*.

306 Pontón Cevallos, Jenny (2005). La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención, Quito, p. 3.

inhiben o potencian la violencia urbana y la delincuencia (edad, sexo, ubicación en el espacio y el tiempo, etc.). Como resultado de este proceso, se conformó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana[307].

En el 2003 se realizó un taller de análisis de la situación de seguridad ciudadana, como resultado se estableció el "Pacto Social por la Seguridad Ciudadana", que conllevó a la formación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana compuesto por las autoridades locales, el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional y organizaciones ciudadanas. Este sistema buscaba ejecutar acciones planificadas y coordinadas con todos los actores sociales e institucionales corresponsables e interesados, tendientes a prevenir y enfrentar las amenazas.

Para garantizar el avance de la política de seguridad ciudadana, la administración creó una tasa, administrada por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, para proveer presupuesto a la seguridad de la ciudad. De igual manera, conformó una estructura integrada por la Comisión de Seguridad Ciudadana del Consejo en la cual participan los concejales y el alcalde, el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana como la instancia que evalúa y dicta políticas para el desempeño de los organismos ejecutores encargados de la seguridad y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana que propone y define políticas; planifica, monitorea y evalúa planes, programas y proyectos; además de dirigir, organizar, facilitar y coordinar interinstitucionalmente todas las acciones.

Las políticas en seguridad ciudadana en Quito se orientaron en varios temas: manejar institucional e integralmente la seguridad, con la participación de la sociedad civil, a fin de garantizar la convivencia ciudadana, articulando una red de trabajo con el municipio, la Policía Nacional, la función judicial y el Sistema de Rehabilitación Social, para establecer un Sistema de Seguridad Ciudadana Integral; manejar la información oficial de manera centralizada, garantizando el acceso público a la misma; fortalecer legal e institucionalmente a las organizaciones que forman parte del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana; prevenir la accidentalidad vial; garantizar que los mecanismos de seguridad sean aplicados conforme lo estipula la ley; recuperar socialmente el espacio público, descentralizar la administración de justicia, atender a los grupos vulnerables y las minorías,

307 Torres Angarita, Andreina *Op.* cit., p. 4.

especialmente en la prevención de la delincuencia; proteger, atender y prevenir la violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil[308].

De igual manera, se incorporó dentro de la política el desarrollo de normatividad mediante la atribución del municipio para expedir ordenanzas, elaborando las siguientes: creación de la tasa de seguridad, fomento a la participación ciudadana, promoción de las veedurías ciudadanas, políticas para erradicar la violencia intrafamiliar y de género, y profesionalización de la Policía. Cabe señalar que esta política de seguridad ciudadana por primera vez incorporó los problemas de género, violencia intrafamiliar y maltrato infantil a una política de esta índole.

Otro aspecto importante de la política fue la creación del "Servicio de la Policía Nacional para el Distrito Metropolitano de Quito", que consistió en la organización de una policía metropolitana, la cual tenía a su cargo la planificación, organización, ejecución y control de las actividades de prevención y represión del delito, para garantizar el orden y la seguridad ciudadana, por medio de la entidad policial, las autoridades del distrito y la comunidad, con el propósito de fomentar una nueva relación entre las autoridades y la comunidad dentro del marco de la seguridad ciudadana. Para este efecto se crearon las Unidades de Policía Comunitaria[309].

En Ecuador se da un aspecto particular por la participación de organismos de cooperación internacional, para impulsar políticas públicas de seguridad ciudadana, que –como ya se dijo– son básicamente de carácter local y en cierta forma aisladas de una política nacional inexistente. Los principales organismos que han participado son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación Esquel[310].

Es importante mencionar el espectro del que parten las autoridades en Quito para diseñar la política cuando manifiestan: "… La inseguridad es vista por parte del municipio como un problema estructural en una sociedad inequitativa y ex-

308 Pontón Cevallos, Jenny *Op.* cit., Fundación flacso - Ecuador, p. 9.

309 *Ibídem*, p. 15.

310 Esquel: fundación privada sin ánimo de lucro que busca el desarrollo humano en el Ecuador.

cluyente". Por tal motivo, está ubicando en el área social a dicho plan, regido por los principios de equidad, justicia y corresponsabilidad que son los lineamientos básicos para la formulación de políticas públicas, lo que le apunta a incorporar el concepto de desarrollo humano como una necesidad para mejorar la seguridad, involucrando las distintas direcciones metropolitanas del municipio[311].

Los desarrollos de las políticas de seguridad ciudadana locales impulsaron el sector nacional, de tal manera que en el 2008 se formuló el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, como una primera propuesta de política nacional cuyo funcionamiento estaba a cargo del Ministerio de Coordinación Interior y dependió de la Unidad de Ejecución Especializada de la Seguridad Ciudadana. El Plan desarrolla los siguientes objetivos: reducir la violencia, la criminalidad, el temor y la percepción de inseguridad; garantizar el debido proceso; los derechos humanos de las personas; el acceso a la justicia; mejorar los servicios públicos y recuperar la confianza de la ciudadanía en la justicia; recuperar y utilizar el espacio público como derecho; e involucrar a la sociedad en todos los momentos. Este plan contribuye de manera directa al Plan Nacional de Erradicación de la Violencia *que busca incorporar de forma específica, un espacio para la atención de la violencia intrafamiliar y sexual.* También incorpora un importante componente de capacitación al personal de la Policía Nacional sobre los derechos humanos de las mujeres. Este plan parte de la concepción de que la violencia intrafamiliar y sexual es parte de la seguridad ciudadana[312].

Hoy existe una propuesta de incorporar el enfoque de género a las políticas de seguridad ciudadana, puesto que la violencia contra la mujer es una amenaza central a la convivencia y la calidad de vida de la sociedad en general. La propuesta recoge todos los aspectos relacionados con la violencia a la mujer, principalmente por las agresiones intrafamiliares, los abusos sexuales, los malos tratos físicos, sicológicos o sexuales, entre otros, que en Ecuador ya han sido tratados por leyes aisladas; por tanto, se busca incorporarlos a la política de seguridad ciudadana para que se propicie la transformación de patrones socioculturales, la construc-

311 Pontón, Daniel (2004). Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004). En: Dammert, Lucia (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos en América Latina*. Valparaíso: urb-al.

312 ONU Mujeres (2006). Base de datos del secretario general sobre la violencia contra la mujer. URL: http://webapps01.un.org/vawdatabase/searchDetail.action?measureId=7941&basehref=country&basehrefId=458, consultado 31-01-12.

ción y el fortalecimiento del sistema de protección integral, la construcción e implementación del sistema único de registro, entre otros. La propuesta se encuentra en el estudio realizado por Andreina Torres Angarita, denominado: "Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza".

Finalmente, en el 2011 se presentó el Plan de Seguridad Integral, como una política de defensa que incluye no solo la seguridad ciudadana, sino también la defensa, la gestión de riesgos, y otros aspectos que conforman la agenda en esta materia. El Consejo de Seguridad Pública y el Estado elaboraron el documento, el cual fue calificado como "histórico", pues contiene ocho agendas plenamente definidas que resumen la seguridad con estrategias del buen vivir y constitucionales. De igual forma, se establece una planificación en seguridad externa, soberanía, autodeterminación de los pueblos, política de defensa e integración[313]. Las metas apuntan a crear una nueva Policía, investigación civil de delitos y una profunda reestructuración en derechos humanos y justicia.

Como se observó, Ecuador adoleció de una política de seguridad ciudadana prácticamente hasta finales de la primera década del 2000, cuando en el 2008 promulgan un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, del cual no se conoce aún ninguna evaluación, pero que se concibe con los componentes generales de la seguridad ciudadana, como se señaló anteriormente.

D) Experiencia en Costa Rica

Al igual que en los otros diagnósticos consultados de los países latinoamericanos y centroamericanos, la inseguridad y la violencia es uno de los problemas principales que aquejan al país. Todas las encuestas de opinión pública lo ubican entre las principales preocupaciones de los habitantes, compitiendo siempre con la situación de la economía y el costo de la vida. Según la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del 2006 (PNUD, 2006), el 46,1% de la población menciona elementos asociados a la inseguridad como el principal problema del país. Este sentimiento de inseguridad se debe a varias razones, entre ellas: la falta de con-

313 El Ciudadano (2011). *Por primera vez en la historia Ecuador tiene un plan de seguridad*. Edición digital del gobierno de la revolución ciudadana, 10 de septiembre de 2011. URL: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=27257:por-primera-vez-en-la-historia-ecuador-tiene-un-plan-de-seguridad&catid=40:actualidad&Itemid=63.

fianza en las instituciones públicas encargadas de la seguridad ciudadana. También algunos estudios han señalado la importancia de poner atención al papel de los medios de comunicación en los sentimientos y miedos de la población[314].

Más allá de esta consideración si se quiere subjetiva, el informe nacional del Sistema de Información sobre Violencia (SISVI) del Ministerio de Justicia, brinda las siguientes conclusiones sobre la situación objetiva de seguridad en el país durante el período 2002-2006. El delito de lesiones es el que mayor porcentaje de crecimiento ha experimentado en los últimos cinco años, pasando de una tasa de 36% en el 2002 a 52,6% en el 2006 para un crecimiento del 46%. Las infracciones a la Ley de Psicotrópicos son el segundo delito con mayor variación en el período, creciendo en 38%; en tercer lugar los robos a casas, cuya tasa se ha incrementado en 32%, los robos crecieron en 30% en los últimos cinco años. Sumado a ello, los homicidios y los robos de vehículos también crecieron en 20% y 19%, respectivamente[315].

La situación de la victimización también se ha deteriorado en los últimos años. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) incluyó un módulo de victimización en la Encuesta de Hogares realizada en julio de 2008. Este estudio concluyó que "… aproximadamente una cuarta parte de los hogares costarricenses habían reportado el suceso de algún evento de victimización. El 27,9% de los hogares reportó haber sido víctima durante los últimos doce meses. En 1995 ese dato apenas llegaba al 15%"[316].

Frente a la problemática que registraba el país se presentaron algunas respuestas, entre ellas: el denominado Congreso Ideológico del Partido Liberación Nacional titulado "Una Costa Rica Integrada por las Oportunidades", que surge en la campaña para las elecciones del 2006, en la cual se manifiesta que además de reprimir la violencia, se busca prevenir las causas de la delincuencia.

Se manifiesta también en este programa:

314 Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Red la Fesamericacentral (2009). Políticas en seguridad ciudadana, propuesta programática progresista en Costa Rica, 2010-2014: "La seguridad ciudadana como política de Estado", sistematizado por Max Loria Ramírez, 2009, p. 9.

315 *Ibídem*, p. 10.

316 *Ibídem*.

> "En materia de seguridad ciudadana, le corresponde al Estado la responsabilidad de consolidar un sistema de seguridad nacional que sea eficaz en tres dimensiones complementarias: eficaz en la lucha contra las causas sociales de la delincuencia, eficaz en la prevención de la delincuencia y el deterioro de los valores que garantizan una convivencia pacífica, y eficaz en la sanción y en la rehabilitación como herramienta para el combate del delito y la criminalidad en todas sus formas y en todo el país. Un sistema de seguridad moderno y ágil, en el cual el Estado incorpore a los ciudadanos y las comunidades como aliados estratégicos en las acciones preventivas, pero sin ceder sus competencias en lo que respecta a la formulación de las políticas, las estrategias y la regulación de las organizaciones que prestan servicios de seguridad complementarios"[317].

En el programa de gobierno del presidente Arias Sánchez, 2006-2010, "Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario", se presentó como propuesta para mejorar la seguridad ciudadana el desarrollo de políticas públicas en cuatro áreas:

- Prevención social del delito.
- Prevención comunitaria y situacional de la violencia.
- Control de la violencia y sanción del delito.
- Ejecución de las sanciones penales.

Luego en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el sector violencia y seguridad ciudadana se imponen las siguientes metas sectoriales:

- "Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se encontraban al inicio del período de gobierno, y mejorar los niveles de tranquilidad de la ciudadanía.
- Promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.
- Fortalecer programas de prevención de la violencia dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social.
- Fortalecer la coordinación, los mecanismos de comunicación e información para la toma de decisiones, y los esfuerzos interinstitucionales entre los órganos policiales y judiciales, para la prevención y control de la violencia y el delito.
- Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permita el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos, y tendiente a la integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece el Estado costarricense.

317 *Ibídem*, p. 12.

- Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas, propiciando la articulación de iniciativas de prevención del consumo y de rehabilitación de drogodependientes.
- Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales y las actividades conexas.
- Fortalecer los programas que hagan posible la protección plena de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva.
- Fortalecer los mecanismos y recursos destinados por el Estado costarricense para enfrentar de manera contundente las diversas manifestaciones del crimen organizando nacional y transnacional".

En este mismo período, en materia de prevención de la violencia, el Ministerio de Justicia elaboró el Plan Nacional de Prevención de la Violencia, al que denominó "Un País sin Miedo". El propósito del Plan es prevenir la violencia y la delincuencia en el país, mediante el desarrollo de iniciativas y programas que contribuyan a desincentivar la comisión de delitos y a neutralizar las causas y los factores asociados a las manifestaciones de violencia.

De igual forma, se proyecta la actualización del marco legal referente a la seguridad ciudadana; para tal fin, el gobierno presentó un conjunto de iniciativas de ley que buscaba combatir el problema de la violencia y la criminalidad en el país, debido a los altos niveles de delincuencia y considerando las nuevas amenazas y las modalidades delictivas, que presentan cada vez más organización y sofisticación. El proyecto de actualización de normas se propuso con una concepción integral, involucrando el fortalecimiento de las acciones que se deben realizar desde las instancias nacional y local, en los campos administrativo, judicial, público y comunitario, que generen la dinámica que permita revertir las manifestaciones de criminalidad que se estaban viendo afectadas.

Un aspecto importante del proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana, es el que busca generar una mayor atención a favor de las víctimas del delito mediante la promulgación de un conjunto de derechos y garantías, creando las condiciones favorables para que tanto víctimas como testigos colaboren con las autoridades policiales y judiciales en el esclarecimiento de los hechos delictivos. Se propone, también, un conjunto de normas que le permitan al Estado y a la sociedad hacer frente a la criminalidad organizada, la cual no solo genera en sí misma graves repercusiones al Estado de Derecho, así como a la esta-

bilidad social y política de una sociedad, sino que, además, repercute de manera negativa en la seguridad de los habitantes del país[318].

El proyecto de ley, además, atiende algunos factores de riesgo asociados a la seguridad ciudadana, como las armas de fuego, instrumento cada vez más utilizado por los criminales para cometer sus fechorías, y causantes de más del 60% de las muertes violentas en el país. Igualmente, atiende temas relativos a la política migratoria del país que han generado circunstancias propicias al ingreso y permanencia de extranjeros en el país con intenciones o expedientes criminales.

Es de resaltar la búsqueda por mayor participación e intervención del nivel local para el manejo de la seguridad ciudadana. Al respecto, se incorpora en el proyecto de ley alternativas dirigidas a brindar un mayor protagonismo de las municipalidades en la prevención de la violencia, mediante la creación, regulación y financiación de las policías municipales. Asimismo, se normalizan algunos aspectos que han garantizado mayores niveles de seguridad en los barrios del país como lo son los dispositivos de regulación de paso o "agujas".

En cuanto a este proyecto de reforma y promoción de nuevas leyes para atender la seguridad ciudadana, se dieron varios logros, entre ellos: la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal y la Ley contra la Delincuencia Organizada.

No obstante estas propuestas de responder a los problemas de inseguridad en el país, aún se quedan cortas ante la inexistencia de una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana, preocupación evidenciada por varios organismos, instituciones y universidades del país, que mediante estudios proponen la elaboración de una política de seguridad como una necesidad para atender de manera integral los problemas de inseguridad que en las últimas décadas se vienen incrementando.

Una de ellas fue la Universidad de Costa Rica, la cual aportó, a través del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), los resultados de un estudio que sugiere elaborar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana con una serie de características, entre ellas: entenderla como un servicio público; implementar la coordinación entre instituciones; la necesidad de activar

318 *Ibídem*, p. 16.

el Consejo Nacional de Seguridad; la generación de un nuevo perfil para los cuerpos policiales; la atención especial para los grupos en riesgo y vulnerabilidad; la participación organizada de la comunidad y de los gobiernos locales; la adecuada regulación de los cuerpos de seguridad privada; el control de la proliferación de armas de fuego y el diálogo permanente con los medios de comunicación.

Otra recomendación surgió del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en su Nota Sectorial de Seguridad Pública para Costa Rica, analiza en especial el desempeño de las instituciones y el tema de la coordinación. Sugiere elementos para diseñar e implementar una política nacional de seguridad; mejorar la coordinación entre instituciones como los Ministerios de Justicia y de Seguridad Pública; consolidar y fortalecer la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia; fortalecer los cuerpos de policía, potenciar la participación de las municipalidades y comunidades, y equilibrar la asignación de gasto entre prevención y control de la violencia[319].

En este sentido, el Partido Liberal Nacional (período 2010-2014), tomando como referencia las conclusiones y recomendaciones de los estudios y documentos relacionados anteriormente, plantea propuestas programáticas con enfoque integral direccionadas en las siguientes áreas:

- Prevención de la violencia con énfasis en oportunidades para los jóvenes.
- Mejoramiento de la administración de justicia y lucha contra la impunidad.
- Profundización de la modernización policial.
- Política municipal de seguridad y prevención de la violencia.
- Enfoque de género en seguridad ciudadana.

Ante esa ausencia de una política nacional de seguridad ciudadana, y las presiones de diferentes sectores que se habían expresado por esta falencia y el desmejoramiento de la seguridad, en el 2011 se presenta la Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz (POLSEPAZ), como un instrumento de política dirigido a orientar la actuación del Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana y promoción de la paz. Pretende atender los fenómenos de los que emerge la violencia y dirigirse a sus manifestaciones concretas. No asume una postura meramente reactiva, sino que aspira a organizar

319 *Ibídem*, págs. 19-20.

la acción del Estado para desencadenar procesos de construcción y afianzamiento de la paz y de una convivencia de calidad. Es una política de Estado porque no se limita a un abordaje sectorial; incluye recomendaciones para los tres poderes del Estado por un período mínimo de diez años, de manera que no se circunscribe a un solo período de gobierno[320].

Esta política es el resultado de un proceso inédito y amplio de consulta autorizada por el gobierno nacional mediante el Decreto 36021 –Ministerio de Seguridad Pública (MSP)– de 2010, realizado a escala nacional, que involucró sectores políticos, sociales, institucionales, y aportes de la ciudadanía; desarrollada –la consulta– con apoyo de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El contenido se fundamenta a partir de un análisis de los principales problemas asociados a la inseguridad, se contemplan seis metas que buscan atender el problema desde diversas perspectivas y teniendo en cuenta la necesaria acción interinstitucional en alianza con la ciudadanía.

Las metas fijadas apuntan a la atención de factores de vulnerabilidad frente al delito y la violencia; al fortalecimiento del tejido social y de las capacidades institucionales; a la disminución de las violencias y a la atención y protección de las víctimas del delito y, por último, al desafío de confrontar el narcotráfico y el crimen organizado. En cuanto a su modelo de gestión, la Política propone la suma y articulación de los esfuerzos de la institucionalidad nacional y local y de los sectores públicos y privados, y concede especial relevancia al plano comunitario. En el ámbito de la coordinación nacional supone la reformulación de algunas instancias de coordinación existentes, el fortalecimiento de otras y la creación de un sistema integral contra las drogas y el crimen organizado, y concede alta relevancia a la implementación de un nuevo modelo de selección y formación policial[321].

La Política asigna un papel importante a la participación comunitaria, al estimular la creación de redes comunitarias organizadas y les señala un encargo clave en desarrollo de las acciones de la seguridad ciudadana, en la medida que determinan las prioridades de atención a la inseguridad según como es vivida y

320 Presidencia de la República de Costa Rica (2011). Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social, polsepaz 2011-2021, San José de Costa Rica, p. 3.

321 *Ibídem*, p. 4.

percibida por la ciudadanía en su forma directa, así como la formulación de los planes y propuestas concretas de intervención.

Conforme a todo el proceso de reformulación de los conceptos de seguridad después de la Guerra Fría, liderado por la Organización de las Naciones Unidas, se cristaliza en esta política, como punto de partida, el enfoque de desarrollo humano, según el cual el desarrollo tiende hacia la expansión de las libertades de las personas, y a crear condiciones para el desarrollo de su potencial, lo que implica fortalecer sus capacidades, garantizar el acceso a las oportunidades y remover los obstáculos que les impidan desplegar sus posibilidades de ser y de hacer. Este enfoque de desarrollo humano recoge las aspiraciones de varios enfoques (el de derechos, el de género y el de juventud), cuyos contenidos son de gran importancia para esta política. Integra principios clave de la agenda internacional, como la no discriminación, la igualdad de género, el interés superior de las personas menores de edad, la atención prioritaria a las poblaciones que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, y la promoción de la igualdad entre distintos grupos étnicos, entre otros[322].

Para desarrollar esta política se adoptó de manera taxativa un concepto estatal de seguridad ciudadana, que manifiesta:

> "En este enfoque, por seguridad ciudadana se entiende la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros» (pnud – Costa Rica, 2006) y vincula el concepto de paz social que está íntimamente relacionado con el de prevención –sobre todo de prevención social–, pero también con otros abordajes, como los de prevención situacional; prevención comunitaria y prevención criminal, con los cuales comparte el objetivo de fortalecer la convivencia y el tejido social mediante creación de condiciones y habilidades para resolver conflictos, la creación y el desarrollo de modelos de empoderamiento de segmentos de la población vulnerados, la participación comunitaria y la generación de espacios para la convivencia ciudadana, el diálogo, la educación, el deporte, la recreación y la cultura[323].

La política POLSEPAZ aboga por el Estado democrático sustentado en una visión integral del ser humano, que participa y que con su papel activo fortalece

322 *Ibídem*, p. 7.

323 *Ibídem*, p. 8.

su relación con las instituciones públicas; además, ubica todas las acciones de la presente política en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

Como corolario, se manifiesta que la forma en que se ha concebido esta política para la seguridad ciudadana se muestra muy completa, con una visión de largo plazo, considerándola como una política de Estado; que presenta un enfoque verdaderamente integral; que implica un alto compromiso interinstitucional e intersectorial; que como respuesta del Estado ante los problemas de inseguridad, entiende que las causas y factores que la originan provienen de problemas pluridimensionales que requieren acciones de diferentes sectores del Estado; que toma al ser humano como su centro y que vincula los problemas de inseguridad con el desarrollo humano.

Capítulo VI

Perspectivas actuales de la seguridad ciudadana en Colombia

1. Los retos de la seguridad ciudadana en Colombia para la segunda década del siglo XXI

La seguridad ciudadana se ha tornado desde hace más de dos décadas en tema imprescindible de la agenda pública de los gobernantes y candidatos políticos, que se ha convertido en un referente de aprobación o desaprobación de los planteamientos y propuestas, y también de los resultados que dan a conocer los gobiernos que muchas veces no llenan las expectativas de la ciudadanía que vive y percibe de manera distinta la realidad. Los ciclos de violencia que ha vivido el país a través de su historia, han dejado grandes consecuencias en la cultura nacional, en el desarrollo político, social y económico y en la seguridad pública. Por tanto, es el momento de que el país comience a avizorar el fin del último ciclo de violencia que viene desde los años sesenta del siglo pasado, generado por los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares, las organizaciones de narcotraficantes, la delincuencia común y organizada y el flagelo de la corrupción como eje transversal a todos ellos. En poder superar estos elementos generadores de violencia, se deben fincar los principales retos del país para alcanzar la seguridad ciudadana.

Cada gobierno desde el momento de su candidatura construye un programa de gobierno que luego perfecciona para definir el Plan de Desarrollo Nacional; por lo general, fija en este plan los principales desafíos del país, en todos los órdenes.

Sin embargo, el más importante y que jalona y viabiliza el cumplimiento de la mayoría de ellos, es el de la seguridad; por ello se puede decir que de ella depende la estabilidad de todo el ordenamiento del Estado, necesario para alcanzar todos los objetivos encaminados al logro del bienestar de la población.

Los retos de la seguridad en la era actual del nuevo milenio, obedecen a un cambio de las denominadas amenazas tradicionales, hacia unas "nuevas amenazas" o llamadas también amenazas "no tradicionales", que se constituyen en una nueva generación de desafíos, que en un país como el nuestro, se suman a las amenazas de la seguridad interna tradicionales, originadas en el conflicto interno, la criminalidad organizada, la delincuencia común, entre otros. De tal modo que el espectro de desafíos en cambio de alivianarse o reducirse, tiende a tomar mayor volumen en la medida que aparecen nuevos delitos más allá de las fronteras de los países, conocidos desde los años noventa como los delitos transnacionales, que amenazan la estabilidad de países individualmente y de regiones enteras, obligando a actuaciones interestatales para buscar soluciones conjuntas.

Varios de los retos que hoy enfrenta el país no son nuevos, vienen desde décadas anteriores, aumentando su gravedad e impacto bajo unas condiciones que les han sido favorables, desde el manejo de la política, el abandono y desinterés del Estado, los intereses económicos de unos pocos que han logrado la concentración de la riqueza y el manejo del poder, el dominio de las tierras y el control de la sociedad, manteniéndolos en niveles de pobreza e inequidad generando descontento y rechazo, lo que de alguna manera ha sido propiciador de la violencia y la inseguridad.

Por consiguiente, los retos que impone la seguridad son de gran tamaño, puesto que la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos, y no solo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas[324], como casi siempre se ha visto. El orden público y la seguridad interna, ambos unidos a la seguridad humana, no dependen exclusivamente de la eficiencia de la Policía, de las Fuerzas Militares, del sistema de justicia, o del penitenciario; es decir, al esquema de control, sino que también involucran otros contextos mucho más profundos y estructurales relacionados con lograr un buen nivel de desarrollo económico, social y cultural de la población, reducir los

324 *Ibídem*, p. 10.

márgenes de pobreza, marginalidad e indigencia, reducir la desigualdad, la inequidad y la exclusión. Estas, que son consideradas causas de inseguridad, se deben por lo menos reducir a los más bajos niveles, si se quiere superar estos grandes desafíos.

Lo anterior permite identificar, que la capacidad de gestionar políticas de Estado efectivas involucra una perspectiva de multicausalidad y una diversidad de actores con alcances y responsabilidades, que tendrían el reto muy importante de lograr la articulación de acciones intervinientes para evitar resultados pobres, fracasos o retrocesos de desarrollo social. Esto implica la articulación de la institucionalidad del Estado y la identificación con un propósito común, en este caso el de la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas, se ha observado que las debilidades para el desarrollo de actividades y el logro de objetivos, frente a la definición y desarrollo de políticas públicas, parten de no reconocer que la seguridad ciudadana es un problema de todos, al cual están obligadas a aportar para su solución todas las instituciones del Estado. Esto se suma a la falta de articulación de las instituciones del Estado y de una verdadera disposición de trabajar interinstitucionalmente, además de la deficiencia en el diagnóstico de factores intervinientes y en la identificación de riesgos posibles[325], los criterios de viabilidad presupuestal —tema en el que generalmente caen los procesos estatales— unidos a la falta de control en cada una de las etapas del proceso, se constituyen en factores de ineficiencia e ineficacia de las acciones del Estado. Por tanto, uno de los retos es lograr la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el gobierno, en el Estado y en las instituciones, y mantenerla mediante actuaciones transparentes, eficientes y de verdadero impacto.

Son bastantes los intentos que se han dado por resolver los problemas de inseguridad y violencia que ha enfrentado el país por medio de la implementación de políticas y estrategias de gobierno, que han respondido a retos y desafíos planteados por los gobernantes; pero no con una mirada propiamente integral, articulada e interinstitucional, sino con enfoques aislados o mediáticos que buscan

325 Véase anexo 3: "Propuesta de lineamientos mínimos de identificación de un riesgo en la definición de la política pública de Estado", el cual contiene los elementos necesarios para identificar y tratar los posibles riesgos potenciales para ser intervenidos en las distintas etapas de la definición, desarrollo y evaluación de una política pública, de manera preventiva.

resultados bajo el afán de las coyunturas, que no han permitido el cambio y la solución de la problemática; por el contrario, han originado que aún hoy persistan muchos de los mismos desafíos desde hace más de cinco décadas. Por tal motivo, es imperativo que se emprenda una verdadera nueva visión de todos estos problemas y desafíos y una decisión firme, alejada de todo tipo de intereses particulares que conduzca a nuevos planteamientos políticos, sociales, económicos y jurídicos, promovidos como políticas de Estado, que logren en forma definitiva superar los problemas de inseguridad y violencia que han persistido en el país.

En este orden de ideas, a continuación se plantean como desafíos para el país los siguientes:

- *Avanzar en la construcción de políticas de Estado*. Crear mecanismos de consenso político que se perfeccionen en acuerdos obligatorios o en leyes que garanticen la continuidad de las macropolíticas del Estado que tienen que ver con el desarrollo del Estado en todos sus aspectos fundamentales, entre ellos el de la seguridad ciudadana. La cultura política de la nación debe poner por encima los intereses de la población como parte integral del Estado, para ser beneficiado con políticas de largo plazo, visionarias, que lleven al país al desarrollo como lo están logrando otros países de Suramérica. El problema de la inseguridad ciudadana no puede seguir siendo manejado por políticas de gobierno cortoplacistas que buscan unos logros mediáticos en el marco de un período presidencial que le apunta más a lograr el apoyo del electorado para elecciones siguientes y no con un verdadero sentido de nacionalismo y de compromiso con el desarrollo, bienestar y mejor calidad de vida de la población.

- *Superar el esquema del Estado reactivo*. Formular una línea de política dirigida a estudiar (investigación científica) los macroproblemas que inciden en la seguridad ciudadana, desde las causas, los efectos, cursos de acción y proyecciones a mediano y largo plazo; que puedan ser adoptadas por el Estado y que le permitan tomar acciones de prevención social, desarrollo de normatividad, implementación o ampliación de infraestructura para la rehabilitación que le permitan enfocar el Plan Nacional de Desarrollo durante varios períodos hacia el logro de la seguridad ciudadana.

Sumado a ello, se deben formular políticas públicas con enfoque de prevención, que tengan como base la educación de los ciudadanos desde las primeras edades

que permitan a mediano y largo plazo lograr cambios en el comportamiento ciudadano hacia el autocontrol, la autorregulación, la corresponsabilidad, la participación y la apropiación de todos los referentes del orden, democracia, convivencia y civilidad, que permitan construir una cultura ciudadana para la seguridad.

Se debe buscar cambiar el modelo de expedir normas como medida de reacción ante fenómenos delincuenciales exclusivamente, sino generar referentes normativos preventivos que le apunten a mejorar la educación en todas sus dimensiones, fundamentar la civilidad y la cultura ciudadana, el respeto de derechos y libertades, esto mediante la formalización de estos temas en carreras técnicas o profesionales, la atención, inclusión, participación y estímulo a los niños y jóvenes, pero ser conscientes de que estos cambios se darán en tiempos prudencialmente amplios.

- *Superar la visión restringida del modelo de seguridad*. El Estado colombiano debe asumir un modelo de seguridad ciudadana amplio, multidimensional, que tenga carácter integral, intersectorial, interinstitucional y multidisciplinario; que además de factores como la delincuencia y la criminalidad, reconozca también elementos puntuales asociados a la seguridad humana, como el desarrollo humano, el desarrollo social y el desarrollo económico, que de no ser atendidos por el Estado impactan en la inseguridad de las personas y lógicamente se expresan en los índices de inseguridad ciudadana. Este modelo debe permitir el logro de la seguridad individual y colectiva fundamentada en una buena calidad de vida, mejora de la capacidad de ingresos y mayores posibilidades de desarrollo personal y familiar.

Por tanto, los gobernantes deben fijar objetivos nacionales que privilegien el desarrollo social, el desarrollo económico y el desarrollo humano focalizado principalmente en los sectores menos favorecidos, con un énfasis especial en las generaciones que se encuentran en las primeras edades, basados en decisiones concretas de aseguramiento de la educación en todos sus niveles, la salud, la alimentación, entre otros.

Este modelo debe llevar al diseño e implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que permita desarrollar el concepto de corresponsabilidad, que se despliegue desde el nivel central y se desconcentre en las territorialidades, encargado de la coordinación y articulación intersectorial, donde se

vinculen instituciones, entidades (nacionales, regionales y locales) y entes territoriales que tienen funciones y responsabilidades con la prevención, atención y logro de la seguridad ciudadana. El sistema debería generar estrategias y planes de trabajo intersectorial con funciones y responsabilidades claras que comprometa los despachos ministeriales, las altas dependencias del Estado y las autoridades politicoadministrativas regionales y locales, que respondan a un esquema de evaluación sobre resultados.

- *Superar el conflicto armado interno*. Es un hecho que el conflicto es un problema de seguridad para los ciudadanos y para el Estado, que ha trascendido en el país por más de cincuenta años, el cual ha sido tratado prioritariamente con medidas de corte militar a cargo de la Fuerza Pública, con algunos ensayos de programas sociales y ocasionales procesos de diálogo que no han fructificado hasta ahora. Por tanto, se convierte en un desafío principal para la Política de Seguridad Ciudadana, diseñar una estrategia política estructurada para lograr la solución del conflicto armado mediante la negociación y acuerdos de paz. Por tanto, se entiende que para el desarrollo de un proceso de esta índole se deben contemplar estrategias y acciones claras dentro de la política de seguridad ciudadana relacionadas con el proceso.

- *Posicionamiento de la gobernabilidad y la gobernanza*. Recuperación de la confianza del ciudadano en los diferentes niveles del gobierno y en las instituciones del Estado, y la garantía de la operatividad de los mecanismos de participación social como punto de partida para la construcción de un Estado justo, en el que la participación ciudadana, más que una retórica, sea un verdadero mecanismo para influir en las decisiones que afectan a los ciudadanos. Esto a raíz de los profundos problemas de corrupción y malas prácticas políticas que afectan el desarrollo de la función pública.

La gobernanza debe entenderse como la participación real de la población civil para contribuir con su apoyo y veeduría en la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del gobierno; la aplicación y desarrollo de las políticas públicas y, a su vez, el fortalecimiento de la legitimidad ciudadana y la democracia. Así las cosas, con la participación ciudadana, el Estado podrá responder de manera más eficiente a la demanda de necesidades identificadas en primera línea por la población. Además, la gobernabilidad se entenderá como la capacidad del Estado para

generar los elementos que permitan un desarrollo humano sostenible, articulando organizaciones públicas y privadas, lo que se convierte en uno de los mayores retos.

- *Resolver el flagelo del narcotráfico*. Este problema surgido en el país hace más de cuarenta años ha desencadenado en su evolución múltiples manifestaciones de criminalidad y delincuencia nacional y transnacional, que ha sido enfrentado con mecanismos judiciales y de fuerza policiva y militar sin lograr su eliminación. Son cuantiosas las incautaciones de alcaloides, así como la interdicción de insumos químicos que ingresan al país de diferentes lugares del mundo, que año tras año se realizan por las autoridades, convirtiéndose en un círculo vicioso que con intervención de la corrupción garantiza la persistencia del fenómeno.

Hasta ahora, los resultados logrados han sido mínimos y no se vislumbran medidas que garanticen a mediano plazo la erradicación de este delito, al menos por los mecanismos del uso de la fuerza empleados hasta el momento; por tanto, se deben buscar alternativas de solución más progresistas que puedan ser concertadas en el contexto internacional, pero que se sustenten en los verdaderos intereses del Estado colombiano, que evidentemente ha sido el que más afectaciones y sacrificios ha tenido que realizar por causa de esta "guerra" y que pueden ser coherentes con acciones de tratamiento y rehabilitación que ya se emplean en otros Estados.

- *Profundizar el combate contra la corrupción*. Este flagelo es considerado uno de los mayores desafíos del país, por su magnitud y alto nivel de afectación que, sin lugar a dudas, repercute en la seguridad y en muchas de sus dimensiones; puesto que al defraudar los recursos públicos, se afectan los ámbitos de la gobernabilidad, la legitimidad de las instituciones —políticas, sociales y estatales— y la gobernanza, lo que origina desconfianza y cierto rechazo al cumplimiento de los deberes ciudadanos, entre ellos los relacionados con los tributarios, al observar que son apropiados por unos pocos que tienen acceso, influencia y apoyo de algunos sectores —gubernamentales y públicos— que logran sus objetivos y que no reciben sanciones drásticas y ejemplarizantes; por el contrario, acceden a beneficios y prebendas que estimulan la incidencia de esta conducta en el referente colectivo.

Este flagelo se ha dado en los sectores políticos, el Congreso, las cortes magistrales, la justicia, el gobierno nacional, regional y local, la Fuerza Pública, los órganos de representación como asambleas y concejos, entre otros. Su magnitud ha afectado el desarrollo económico y social, la infraestructura del país en cuanto

a la educación, la salud y la protección social; por ende, la corrupción ha propiciado la pobreza, la desigualdad, la inequidad en la población y es un factor que ha contribuido al subdesarrollo que hoy vive el país.

Superar la corrupción implica un cambio de actitud en el manejo de los recursos públicos, basado en una cultura de transparencia y pulcritud de todo funcionario público que privilegie los valores éticos y morales como la honradez y la honestidad por encima de los intereses personales y el deseo de enriquecimiento ilícito con los bienes públicos de todos los ciudadanos. Se debe generar un cambio de conciencia en la responsabilidad sobre lo público por los ciudadanos, fortalecer el control social y fiscal, la corresponsabilidad en la cultura de legalidad y la implantación de penas estrictas y elevadas; todo esto para generar redes de capital social que aseguren una conciencia colectiva de legalidad y transparencia fundada en prácticas de excelencia recíprocas en todas las relaciones entre el gobernante y el ciudadano.

- *Alcanzar el equilibrio de la tendencia a la privatización de la seguridad*. Lograr un balance para evitar que el derecho a la seguridad se convierta en un problema de desigualdad que privilegie a sectores exclusivos de la sociedad y evitar que llegue a alcanzar esferas que afecten derechos y libertades de los ciudadanos. Igualmente, establecer políticas muy concretas de corresponsabilidad entre el sector de seguridad privada con el público, para lograr un equilibrio que beneficie a la comunidad en general.

Generar instrumentos que permitan que la seguridad privada tenga un ámbito de actuación con un alcance de beneficio social que la involucre en determinados servicios y la lleve a abandonar la indiferencia y la inmovilidad, y le permita dentro de un marco de actuación muy definido –zonas urbanas– aportar al logro de la seguridad ciudadana. Este es un desafío, ya que influyen grandes poderes económicos que en ocasiones han servido a intereses vinculados con la delincuencia.

- *Diseñar un modelo integrado de acceso a la información como recurso para la seguridad*. Superar la dispersión y la apropiación institucional de diferentes módulos de información que habitualmente han sido manejados de manera aislada bajo la administración de una institución determinada, para potencializar el acceso en una red unificada que beneficie la seguridad ciudadana, que sea administrada por un órgano o sistema de carácter estatal.

- *Desarrollar un servicio de fuerza policial civil*. En la segunda mitad del siglo xx, la Policía Nacional fue nuevamente adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, imprimiéndole doctrinas de formación militar; fue permeada por la influencia directa del estamento castrense dada su subordinación como fuerza integrante del sector Defensa. Además, la existencia del conflicto armado interno también condicionó este lineamiento llevando a la Institución a un funcionamiento con características militares, lo cual es impropio de las fuerzas policiales modernas que privilegian un modelo civil con énfasis en la protección y garantía de los derechos humanos. De allí que se convierte en un desafío lograr organizar un servicio policial civil dentro del marco del conflicto que vive Colombia, sin perder el modelo de institución nacional, pero con dependencia diferente a la del Ministerio de Defensa.

- *Comenzar a atender la restitución de las víctimas de delitos*. Avanzar en el reconocimiento de que en un Estado democrático los ciudadanos que sean afectados por las deficiencias del servicio de seguridad ciudadana sean restituidos en sus perjuicios mediante un mecanismo objetivo de verificación y atención, lo que fortalecerá la confianza, credibilidad y aceptación del sistema democrático y sus instituciones.

- *Incorporar el tema del desarrollo urbanístico con enfoque de seguridad ciudadana*. La falta de planeación del desarrollo urbano de las ciudades y poblaciones del país han reflejado un crecimiento desordenado y una falta de control de la autoridad; por tanto, se observan diferentes tipos de construcciones —residenciales, empresariales, comerciales, industriales, etc.— con deficiencias en el cumplimiento de normas técnicas de seguridad y algunas de ellas ubicadas en zonas de alto riesgo, sin contar con diseños habitacionales acordes ni con el equipamiento institucional y de mobiliario público necesario para garantizar la seguridad integral de los ciudadanos y para que contribuya a la prevención del delito y a la convivencia ciudadana; por el contrario, en la forma como se ha dado este desarrollo, ha favorecido, de manera directa e indirecta, la inseguridad ciudadana.

- *Definir las funciones*. Superar la tergiversación que se ha dado históricamente en el país sobre el cumplimiento equivocado de funciones no acordes con la misión entre las FF. MM. y la Policía Nacional en la seguridad ciudadana, muchas veces justificado en el conflicto interno o en las acciones de organizaciones del narcotráfico, lo cual le resta credibilidad a la organización del Estado y a la clari-

dad de los lineamientos constitucionales; además del desconocimiento de las tesis aceptadas por los organismos internacionales como la ONU y la OEA, que se han referido a este tema de manera concreta, determinando cuál es el papel de las Fuerzas Militares y las Fuerzas de Policía en un Estado democrático.

- *Implementar un sistema de inteligencia con enfoque de seguridad ciudadana*. Desarrollar un sistema de inteligencia centrado en la seguridad de las personas y no en la seguridad del Estado o de las instituciones; orientado a proporcionar información que permita la toma de decisiones preventivas frente a situaciones que puedan alterar la seguridad ciudadana o que puedan afectar cualquiera de los ámbitos de la seguridad humana. De esta manera, la inteligencia para la seguridad ciudadana ampliaría su espectro de acción en varias dimensiones, lo que implicaría diseñar los mecanismos suficientes para garantizar el control, la legalidad, transparencia y credibilidad de este servicio.

- *Crear un sistema de seguridad cooperativa regional*. Liderar el desarrollo real de la cooperación con los países de la región, enfocado, primero, a facilitar la suscripción de acuerdos y convenios de cooperación recíproca en información judicial, de criminalidad y delincuencia, información financiera y de inteligencia, que sirva para combatir los delitos transnacionales que se constituyen en nuevas amenazas regionales; y segundo, mediante la gestión política materializar la implementación y desarrollo de dichos instrumentos para que no queden en "letra muerta", sino que se apliquen constantemente con los países de la región para que se logre un verdadero impacto en la lucha contra los delitos. En otras palabras, se debe evitar que el tema de la seguridad ciudadana regional caiga en lo que en el contexto internacional se ha denominado "diplomacia de cumbres", que significa que se llevan los problemas a este alto nivel y se asumen compromisos entre Estados, pero que tienen muy poco desarrollo real.

- *Profundización de los mecanismos de integración regional en seguridad ciudadana*. En el marco de la OEA, promover la organización de fuerzas policiales conjuntas que operacionalicen la acción contra el delito transnacional en zonas de frontera, principalmente contra el narcotráfico, el secuestro, el terrorismo, el tráfico de armas de fuego y explosivos, el lavado de activos, la trata de blancas, la prostitución infantil y los delitos informáticos. En este aspecto, puede desempeñar un papel importante el grupo de países integrados a Ameripol, liderado en Colombia por la Policía Nacional.

2. Lineamientos para la formulación de la Política Pública de Estado para la Seguridad Ciudadana en Colombia

Al hablar de una política de Estado, se alude al diseño de un instrumento del más alto nivel que esté por encima de otras políticas de menor calibre y que convoque solidariamente la voluntad política y el reconocimiento de su ejecución continua para alcanzar altos objetivos de la nación que se ubiquen por encima de los intereses partidistas y personales.

En el caso de la seguridad ciudadana, el Estado debería proponer la elaboración de una "macro o megapolítica" que se construya como eje central que viabilice el desarrollo de las demás, donde en cierto modo, se plasme una dependencia de las demás políticas hacia la política de seguridad, pues —como se ha mencionado— la implementación, ejecución y concreción de políticas tan importantes como la educación, la salud, vivienda, economía, el trabajo, el desarrollo humano, el desarrollo social, etc., requieren de unas condiciones óptimas de seguridad para su realización.

Al tratarse de una política de esta categoría, su contenido está compuesto de grandes aspectos fundamentales que compromete varios sectores del Estado, que se integran a la misma como políticas públicas sectoriales. En este orden de ideas, y teniendo como base el documento "La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades"[326] elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) se plantean los siguientes principios que soportan la política de Estado propuesta:

a) Integralidad, entendida como la intervención simultánea en diversos frentes y a diferentes niveles, actuando sobre sus causas y sus efectos, de tal modo que implica la participación y compromiso de los más altos sectores del Estado.

b) Prevención, relacionada con la participación de gran diversidad de actores en el desarrollo de acciones de prevención social y prevención situacional. Esto quiere decir que la prevención se debe desarrollar desde diferentes ámbitos de actuación institucional e interinstitucional, para que la suma de esfuerzos permitan alcanzar los mejores resultados de acuerdo a los objetivos propuestos.

326 Organización de Estados Americanos (OEA) (2006). *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*. Washington. 2006. p.63.

c) Ámbito local (Nivel territorial), toda vez que la política de Estado debe estimular la participación de las autoridades político-administrativas regionales y locales, que les permita un margen importante en el diseño final y en su implementación. El Estado debe hacer el esfuerzo de darle a las autoridades locales las atribuciones y recursos adecuados para el desarrollo de las políticas públicas de seguridad que deben integrarse a la política de Estado, pero también generar los mecanismos que permitan materializar la corresponsabilidad que les asiste.

d) Participativa, de manera que la política de Estado anime y estimule la participación de la sociedad en la sociedad, dentro de los límites constitucionales y legales, de tal suerte que el logro de la seguridad ciudadana no sea un propósito únicamente del Estado, sino de la comunidad en general. La participación de la sociedad debe ser planteada como un derecho y no como una concesión del Estado, debe ser voluntaria, no debe imponerse; por tanto, no deben existir sanciones o discriminaciones hacia quienes no deseen participar.

e) Transparente. La política de Estado debe ser diáfana y transparente en la información que la sustenta como en la información que produce sobre sus resultados. Sus componentes y etapas deben estar sujetos a fiscalización y contar con mecanismos formales de rendición de cuentas a la comunidad. Cuando se trate de información reservada debe estar claramente definida y definitivamente podrá ser consultada y verificada de acuerdo a las formalidades legales existentes.

f) Eficaz, principio que le da sentido a la construcción de una Política de Estado para la Seguridad Ciudadana, pues debe dar resultados que sean palpables para la comunidad y que se materialicen en mejoras de la situación problemática que impacten en el bienestar de la población. Está claro que en esencia, las políticas de Estado son fijadas para el largo plazo sin embargo, se debe buscar un equilibrio en el desarrollo de las acciones, de tal manera que comiencen a ser visibles en el ciudadano desde el corto y mediano plazo.

Con esta visión se plantean a continuación los componentes que deben formar parte de una Política de Estado para la Seguridad Ciudadana en Colombia, que le apuntan a superar los grandes desafíos relacionados anteriormente, y a mejorar las falencias observadas en las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos entre 1990 y 2014. En este orden de ideas, se agrupan los lineamientos por

componentes para permitir una mejor comprensión, así, cada uno forma parte determinante para la totalidad de la política propuesta:

Componente de planeación para la construcción de la Política

- Incorporar el enfoque de planeación participativa en el cual intervengan el sector gubernamental (nacional y local), el sector Justicia, el sector Defensa, la academia, el sector privado, el sector de la seguridad privada, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la sociedad civil y organizaciones que representen a la comunidad.
- Definir las amenazas nacionales y transnacionales (tradicionales y no tradicionales) de la seguridad ciudadana considerando el enfoque definido por la ONU y la OEA.
- Determinar fuentes específicas de financiación de la Política, entendiendo que se trata de una inversión y no de un gasto.
- Incorporar el desarrollo económico y social como condición necesaria para lograr la seguridad en los aspectos prioritarios como la Política social (educación, salud, deporte, cultura) y la Política de desarrollo económico (empleo, proyectos productivos) con enfoque a la Seguridad Ciudadana.
- Consolidar el compromiso de planeación de la seguridad que deben realizar las entidades territoriales del orden regional y local.
- Propuesta de creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Actuación de las autoridades locales frente a la política de Estado para la seguridad ciudadana.

Componente de Prevención

- Priorizar el enfoque de prevención integral para que la Política tenga un carácter proactivo y no reactivo, como consuetudinariamente ha sucedido.
- Estudio permanente del fenómeno para determinar medidas que anticipen la degradación y consecuencias del problema en la sociedad.
- Incorporar el enfoque desde las primeras edades de los niños y niñas por medio de la educación específica en valores, principios, ética, normas ciudadanas, derechos, entre otros.
- La proyección del Plan de Desarrollo debe focalizarse hacia los grandes problemas sociales que sirven como propiciadores de la inseguridad.
- Prevención social, prevención situacional y prevención disuasiva.
- Política de prevención, atención y rehabilitación que amplíe la infraestructura para atender la drogadicción, la prostitución, la indigencia y la delincuencia de los niños y jóvenes menores de edad.
- Política de desarrollo urbanístico con enfoque en la seguridad ciudadana.

- Política que determine estrategias permanentes interinstitucionales (intersectoriales) para la prevención de los delitos.
- Política para la seguridad privada y su compromiso frente a la seguridad ciudadana.

Componente de Mecanismos Alternativos para la Gestión Pacífica de Conflictos

- Política para fortalecer el desarrollo de la estructura del sistema de mecanismos alternativos para la solución temprana de conflictos.
- Sistema de justicia contravencional creíble, basado en un modelo preventivo de enfoque educativo, pedagógico y sancionatorio, con carácter interinstitucional.
- Estructurar el modelo de Jueces de Paz.

Componente de cultura ciudadana para la convivencia

- Política para la convivencia que contenga normas de policía actualizadas, cultura ciudadana para la seguridad, estrategia interinstitucional para la convivencia y estrategia policial para la convivencia.
- Política para la participación ciudadana en la seguridad dentro del marco constitucional (redes de apoyo ciudadano, veedurías ciudadanas, rendición de cuentas).
- Política amplia para construir la cultura ciudadana para la seguridad con participación intersectorial e interinstitucional basada en la educación, la motivación y el estímulo (todos los niveles del sistema educativo nacional, organización comunal, sector privado y sector público, la familia).
- Política de derechos humanos para la seguridad ciudadana.
- Política para prevenir y atender desastres naturales que ponen en riesgo a los ciudadanos en las aéreas urbanas y rurales.

Componente Coercitivo

- Expedición del Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Política de reorganización de la Policía Nacional hacia un carácter civil.
- Política para definir la jurisdicción penal especial para los miembros de la Policía Nacional.
- Política que determine estrategias policiales permanentes para la prevención, control y reacción ante los delitos.
- Política para la actuación policial frente a las amenazas de la criminalidad y la delincuencia transnacional.
- Política para la seguridad de la información pública y para proteger la información de los ciudadanos.
- Política de inteligencia y Policía Judicial para la seguridad ciudadana.

Componente de justicia

- Política criminológica para estudiar y establecer las causas del delito que afecta la seguridad ciudadana.
- Política criminal y de investigación que resulte del análisis prospectivo para evitar las constantes reformas en este campo y que permita superar la impunidad y lograr la descongestión judicial.
- Reforma al Código Penal donde se unifiquen y definan las penas con un carácter de severidad y coherencia con las conductas.
- Formulación de un código penal para las conductas de jóvenes infractores de la ley, consecuente con la gravedad de hechos en que estos incurren.

Componente de Penalización y Resocialización

- Política penitenciaria con énfasis en la resocialización para la reinserción a la sociedad.
- Estandarización de un procedimiento policial para el control y tutoría a los internos que recuperen la libertad de acuerdo con la clasificación de algunos delitos según su gravedad.
- Perfeccionar la implementación y control de los mecanismos alternativos de ejecución de penas.
- Estructurar un modelo de ocupación laboral para exconvictos.

Componente conflicto armado interno (Transitorio)

- Política de paz para resolver el conflicto armado interno.
- Política para el manejo del conflicto armado interno como factor que produce inseguridad ciudadana. Roles de las instituciones integrantes de la Fuerza Pública.
- Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para el marco del conflicto armado interno.

Componente Internacional

- Política internacional que fije como prioridad el desarrollo de acuerdos, convenios u otros instrumentos para la lucha contra el delito transnacional.
- Desarrollo de acuerdos o convenios para el intercambio de información de inteligencia, información judicial, información financiera que facilite las investigaciones.
- Elaboración de convenios interestatales para la actuación conjunta en zonas de frontera.
- Implementación de acuerdos interestatales para el intercambio de pruebas judiciales en procesos de investigación.

- Mensaje internacional unificado de la política de seguridad ciudadana y sus diferentes componentes y posturas, que muestren unidad de criterio del Estado con diferentes temas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, la extradición, etc.

Componente de Evaluación

- Diseñar un mecanismo creíble de seguimiento y evaluación de la Política con participación de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, en el cual se verifiquen los resultados de las responsabilidades intersectoriales concretas de los comprometidos en el logro de la seguridad ciudadana.
- Implementar mecanismos de monitoreo y seguimiento permanente al desarrollo de la política como el balance score card.
- Incorporar la auditoría como medio de mejora y logro de los objetivos.

Componente de Información y Comunicación

- Política de comunicación al público que contribuya a disminuir los niveles de temor, las percepciones y que inspire confianza en los ciudadanos.
- Política para la medición de la inseguridad, la percepción y la victimización, mediante un instrumento creíble, que responda al procedimiento y metodología tipo "encuesta nacional" de periodicidad cuatrienal financiada por el Estado, pero realizada por una firma externa.
- Sistematización, análisis y producción de información para el mejoramiento de la política y toma de decisiones.
- Comprometer a los medios de comunicación en la prevención de la seguridad y la cultura ciudadana.

Bibliografía

Acero, Hugo (2005) La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. En: Dammert, Lucía & Paulsen, Gustavo (2005) *Ciudad y seguridad en América Latina*. Oficina de Coordinación Red 14, pp.133-49. Santiago de Chile: FLACSO. URL: http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/acero.pdf.

Americas Watch (1994) *Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia en Colombia*. Universidad de Los Andes, IEPRI - CEI. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Amnistía Internacional (1997) Informe 1997: Crónicas del terror y de la dignidad. Madrid: Amnistía Internacional.

Angelone, Juan Pablo (2003) *Doctrina de la seguridad nacional y terrorismo de Estado: apuntes y definiciones*, Santa Fe, Argentina, PDHRE - Movimiento de los Pueblos por la Educación en Derechos Humanos.

Aparicio, Sonia (2003) *Noticia de un secuestro. Un documento de guerras olvidadas. Conflictos relegados a un segundo plano.* URL: http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/index.html.

Archila, Mauricio (2000) Las luchas sociales del posfrente nacional. *Revista Controversia*, núm. 176, abril, Bogotá, CINEP.

Arévalo de León, Bernardo (1999) *Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica: reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos.Washington, DC, 19 y 20 de abril de 1999. URL: http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdocForo.asp, consultado el 13-01-12.

_____ (2002) Antecedentes históricos: Doctrina de Seguridad Nacional y Estado contrainsurgente. En: Arévalo de León, Bernardo, González, Patricia y Vela, Manolo (2002). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación* (Guatemala: FLACSO), pp. 30-32.

Arriagada, Irma y Godoy, Laura (2001) Seguridad y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social.

Asamblea General de la OEA (2011) Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas (XLI Asamblea General, 7 de junio de 2011, con participación de las ministras y ministros de Relaciones Exteriores y jefas y jefes de delegación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reunidos en San Salvador, El Salvador).

Banco Interamericano de Desarrollo (2009) Políticas públicas, gerencia pública y proceso político. Módulo 1, Curso de formación virtual: Los actores de programas públicos.

Baratta, Alessandro (2001) El concepto actual de seguridad en Europa. Revista Catalana de Seguridad Pública, núm. 8, Barcelona.

Bejarano, J. A. (1996) Inseguridad y violencia: sus efectos económicos sobre el sector agropecuario. *Revista Nacional de Agricultura*, núms. 914-915, pp. 138-153.

Bidegain de Urán, Ana María (1983) *Nacionalismo, militarismo y dominación en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Boccia-Paz, Alfredo (1999) Operativo Cóndor: ¿un ancestro vergonzoso? *Cuadernos para el Debate, núm. 7*, octubre. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Brenes, Arnoldo (1980) Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿se justifican las respuestas militares? *Diálogos Centroamericanos*. San José de Costa Rica

Brotat Ijubert, Ricard (s.f.) Un concepto de seguridad ciudadana. URL: http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/brotat_seguridad_ciudadana.pdf. Consultado el 25-01-12.

Bustos, J. (1990) La seguridad ciudadana en Latinoamérica. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Carrión, Fernando (2005) La inseguridad ciudadana en América Latina. En "La seguridad ciudadana un reto para las democracias", *Quorum. Revista del Pensamiento Iberoamericano, núm. 12*, pág. 26.

Castro Soto, Gustavo (1999) La escuela de las Américas, núm. 181, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, ciepac, A. C., San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 5 de noviembre.

Cavarozzi, Marcelo (1983) *Autoritarismo y democracia* (1955-1983). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (ceal).

Centro de Estudios y Documentación Internacionales Virgilio Barco. Disponible en www.cidob.org.

Comisión Colombiana de Juristas (1996) Colombia: *derechos humanos y derecho humanitario*: 1995. Bogotá.

Comisión para la Seguridad de los Seres Humanos - Organización de las Naciones Unidas (2003) La seguridad humana, ahora. Informe de la Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, ONU.

Congreso Nacional de Chile (2003) Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. depesex/ bcn/ *Serie Estudios, año xiii, núm. 283, octubre.* Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana Perú (2003) Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, *"Juntos construiremos un destino mejor"*. URL: http://www.seguridadidl.org.pe/sistema/plansinasec.pdf.

Constitución Política de Colombia (1994) T. VII, cap. 6, art. 213, Bogotá: Edic. Emfasar.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1996) Sentencia sobre responsabilidad del Estado colombiano por la desaparición de Isidro Caballero y María del Carmen Santana. En: Comisión Colombiana de Juristas (1996) Colombia: *derechos humanos y derecho humanitario: 1995,* págs. 220-249, Bogotá.

Cruz, Santiago y otros. (2007) Seguridad pública en los países del Cono Sur, los desafíos institucionales. En: Jofré, René (2007) La experiencia en la institucionalidad ciudadana, el caso chileno, Santiago de Chile, Edit. Santiago Escobar, 2007, pp. 115-155.

Dammert, Lucía (2003) De la seguridad pública a la seguridad ciudadana en Chile 1973-2003. En: Center for Latin American Studies (2003) Seguridad pública y reforma policial en las Américas. Washington: Georgetown University.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. URL: www.rae.es

Domenach, Jean-Marie y otros (1981) *La violencia y sus causas*. París: Unesco.

El Ciudadano (2011) Por primera vez en la historia Ecuador tiene un Plan de Seguridad. Edición septiembre 10 de 2011. Gobierno de la Revolución Ciudadana. URL: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=27257:por-primera-vez-en-la-historia-ecuador-tiene-un-plan-de-seguridad&catid=40:actualidad&Itemid=63.

El Nuevo Siglo (2012) Las FARC han incrementado su presencia en el país. Edición 25 de julio. URL: http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2012-las-farc-han-incrementado-su-presencia-en-el-pa%C3%ADs.html

El Tiempo (2013) Los golpes de las FARC y el ELN en el 2013. Edición digital diciembre 27 de 2013. URL: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13318455

Escobar, Santiago; Muniz, Jacqueline; Sanseviero, Rafael; Saín, Marcelo & Zacchi, José Marcelo (2004) La seguridad ciudadana como política de

Estado. *Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur.* Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06789.pdf

Fazio, Hugo (1992) *La Unión Soviética: de la Perestroika a la disolución*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Fernández Pereira, Juan Pablo (2005) *Seguridad humana*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención, Barcelona.

Franco, S. (2003) Momento y contexto de la violencia en Colombia. *Revista Cubana Salud Pública,* 29(1):18-36.

_____ "(1996) Contextos explicativos de la violencia en Colombia", proyecto de tesis para optar el título de Doctor en Salud Pública, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, agosto.

Frederick, Pablo (1995) Seguridad urbana en Argentina. *Persona y Sociedad* / ILADES, Santiago de Chile, vol. ix, núm. 3, diciembre, pág. 13.

Gallón, G. Gustavo (1983) La república de las armas. cinep, núms. 109, 110, Bogotá.

Garay, Luis Jorge (2002) *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social* Bogotá: Talleres del Milenio, pnud y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Georgetown University (2007) Democracia y seguridad ciudadana. Base de Datos Políticos de las Américas.

Gobierno de Chile (2004) *Documento de Política de Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana.

González Pacheco, Camilo (2011) *Seguridad ciudadana, un derecho fundamental*. Bogotá: Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Departamento Nacional de Planeación (s.f.) *Seguridad ciudadana,* 2010. Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana. URL: http://www.dnp.gov.co/Programas/JusticiaSeguridadyGobierno/GrupodeConvivenciaySeguridadCiudadana.aspx.

Castro, Guzmán (2009) *Un acercamiento al concepto de la seguridad colectiva: teoría y praxis.* Maestría en Estudios Internacionales. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella. URL: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/39_1.pdf.

Hobsbawm, Eric (1994) *Historia del siglo xx.* Edición en español. Londres. Michael Joseph Ltd., 1994.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique (2005) *Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana. Una aproximación jurídica.* Grupo de Investigación en Derecho Público y Económico. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda, 2005.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales de Guatemala (1998) *Seguridad ciudadana, derechos humanos y policía*. Ciudad de Guatemala: IPES.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003) *La seguridad humana, ahora*. Informe de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, San José de Costa Rica, iidh.

Kelly, G. & Muers, S. (2003) Creating public value: analytical framework for public service reform. Cabinet Office, Strategic United.

Kurtenbach, Sabine (2013) El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia? *Nueva Sociedad*, Caracas.

Leal Buitrago, Francisco (2003) La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15, junio, Universidad de los Andes, págs. 74-87.

_____ (2002) *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Universidad de los Andes.

_____ (2002) *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría*. Bogotá: Alfaomega.

_____ (1994) *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

_____ (1989) *Estado y política en Colombia.* Bogotá: Siglo XXI.

Llorente, María Victoria y Rivas, Ángela (2005) *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana.* Washington, D. C.: Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina del Banco Mundial, División Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

Loria Ramírez, Max (2009) Políticas en seguridad ciudadana propuesta programática progresista en Costa Rica 2010-2014. En: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Red la Fesamericacentral (2009) *La seguridad ciudadana como política de Estado.* URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/costarica/07019.pdf

Lowe, Norman (1993) *Guía ilustrada de la Historia Moderna*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Mejía, Óscar y Bonilla, Daniel (1998) Liberalismo, comunitarismo y democracia deliberativa en Colombia. En: Quesada, Fernando (1998) *La filosofía política en perspectiva*. Barcelona: Anthropos.

Melo, Jorge Orlando (1978) El Frente Nacional: reformismo y participación política. En: Melo, Jorge Orlando (2013) Colombia es un tema (Blog. URL: http://www.jorgeorlandomelo.com/frente_nacional.htm

Moore, Mark H. (1998) *Gestión estratégica y generación de valor en el sector público*, Buenos Aires: Paidós.

Municipalidad Provincial de Arequipa (2011) Ordenanza Municipal núm. 680. Arequipa, 26 de enero.

Narich, Richard (2003) Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments. Occasional Paper Series, Nº 42. Genova: Centre for Security Policy. URL: http://www.fes-seguridadregional.org/ *index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=3660&catid=0&Itemid=319*

Nef, Jorge (2001) Seguridad humana y vulnerabilidad mutua. En: Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (eds.) (2001) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Reunión de Expertos "Paz, seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe", 26-27 noviembre. Santiago de Chile: SUnesco, Flacso.

OEA (2008) Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas, 7 y 8 de octubre de 2008. Apartes del documento de compromisos, México, D. F.

ONU (2006) Base de datos del secretario general sobre la violencia contra la mujer. Disponible en http://webapps01.un.org/vawdatabase/searchDetail.action?measureId=7941&basehref=country&basehrefId=458.

Orozco, Gabriel (2005) El concepto de seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista cidob d'Affairs Internationals*, núm. 72, diciembre, p. 163.

Ortiz, R. (2003) La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿fórmula para la victoria o receta para una crisis?. Documento de trabajo. Bogotá: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellando.

Palacios, Marco (1995) *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.

Policía de la República Argentina (2007) Política de Estado. URL: http://policiaonline.wordpress.com/2007/02/06/internacional-glosario-de-seguridad-y-defensa.

_____ (2007) Política de gobierno. URL: http://policiaonline.wordpress.com/2007/02/06/internacional-glosario-de-seguridad-y-defensa.

Policía Nacional de Colombia (2005) *Instrumentos para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana.* Programa Departamentos y Municipios Seguros. Bogotá.

_____ (2007) *Lineamientos institucionales para la consolidación de la seguridad ciudadana, en el marco de la Política de Seguridad Democrática*, Tomo II, Bogotá.

_____ (2008) *La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad.* Cartilla: Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.

_____ (2010) *Compendio de los lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: Dirección General - Oficina de Planeación.

_____ (2012) *Revista Criminalidad. Vol. 54. No. 1.* Enero – Junio. p. 55. URL: http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol54/02Tablas.pdf

Pontón Cevallos, Jenny (2005) *La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención*, Quito.

Presidencia de la República (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. p. 22. URL: https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx

_____ (1999) *Estrategia nacional para la convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá.

Presidencia de la República de Costa Rica (2011) *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social,* Polsepaz, 2011-2021. San José de Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) (2005) Las políticas de seguridad pública. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ilsed).

_____ (1994) Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nueva York: Oxford University Press.

Rangel, Alfredo (2012) Balance de Seguridad Nacional 2012. Bogotá: Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia. URL: http://www.pensamientocolombia.org/balance-de-seguridad-nacional-2012/

Raskin, M. G. (1979) *The politics of national security.* New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.

Real Academia Española de la Lengua (2001) Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001.

Redondo, Gonzalo (1984) *Historia Universal.* Pamplona, Eunsa.

República de Colombia (2011) *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Fortalecemos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad.* Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Rivas Gamboa, Ángela (s.f.) *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia.* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. URL: http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf

Ruiz Espinoza, Pablo (2008) Escuela de las Américas. La cuna de la doctrina de seguridad nacional. *Revista Análisis,* diciembre. Santiago de Chile.

Ruiz, J. Carlos y Vanderschueren, Franz (2006) Base conceptual de la seguridad. En: Arnaudo, Roberto & Martin, Laura (Edr.s) (2006) Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas. Florencia: Unión Europea y Programa urb-al. URL: http://efus.eu/wpcontent/uploads/fileadmin/efus/pdf/volumeseguridadciudadana.pdf.

Samper, Ernesto (2008) Una nueva política de seguridad hemisférica. Conferencia preparatoria. V Cumbre de América Latina con Europa, Lima.

Sánchez, Z. (2004) *La Junta Interamericana de Defensa y su rol ante la Organización de los Estados Americanos, como Agencia Especializada.* Colegio Interamericano de Defensa. Washington, D. C.: Fort Lesley J. McNair.

Sen, Amartya (2000) ¿Por qué la seguridad humana? Discurso de presentación en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio.

Tapia Valdés, Jorge (1988) La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las Fuerzas Armadas. En: Rubinstein, Juan Carlos (comp.) (1988) *El Estado periférico latinoamericano*. Buenos Aires: Eudeba, p. 240.

Thompson, Kenneth (1953) Collective security reexamined. *The American Political Science Review,* vol. 47, núm. 3.

Toro Iturra, Horacio (1980) *La seguridad nacional: una visión para América Latina,* Serie de Publicaciones Especiales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Torres Angarita, Andreina (2010) Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza. *Policy Paper* 7 / 2010. Friedrich Ebert Stiftung Ecuador. URL: http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/Pol%C3%ADtica%20de%20seguridad%20Polcy%20paper_7.pdf.

Turbay, Catalina (1998) El Estatuto de Seguridad. Un estudio de caso. En I Congreso de Ciencia Política. Bogotá: Uniandes. URL: congresocienciapolitica.uniandes.edu.co.

Vargas Velásquez, Alejo y García Pinzón, Viviana (2007) Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. *Pensamiento Iberoamericano, núm. 2.*

Vazeilles, José G. (1985) *La ideología oligárquica y el terrorismo de Estado,* núm. 95, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (ceal).

Villanueva Ayón, Miryam (2000) La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global? *Revista Mexicana de Política Exterior,* núm. 59, febrero.

Villota Valencia, Luz Marina (1987) *Código Nacional de Policía. Actualizado con el nuevo Código de Procedimiento Penal*, Bogotá, Legis Editores.

Zone, L. (2005) El orden social. Argentina: Universidad Católica de Salta, Facultad Escuela de Negocios.

Zúñiga, liza (2010) *Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: caso de Chile*. Serie Documentos Electrónicos Número 2, febrero. Programa Seguridad y ciudadanía. FLACSO-Chile. URL: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Estrategia_nacional_y_politica_local_en_seguridad.pdf

Anexos

ANEXO 1
Cuadros estadísticos de delitos del período 1981-2010

Cuadro 1. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1981-1984.

DELITO	1981	1982	1983	1984
Homicidio	10.194	9.959	8.951	9.918
Homicidio agravado*	-----	-----	-----	-----
Lesiones comunes	49.943	43.887	40.414	43.386
Secuestro extorsivo	99	136	167	299
Tortura*	-----	-----	-----	-----
Acceso carnal violento	1.882	1.170	794	795
Extorsión	384	349	320	291
Hurto*	81.691	70.640	64.840	65.019
Hurto agravado automotores	4.287	4.770	4.246	4.324
Hurto calificado atraco a personas	10.137	11.877	11.204	10.000
Fabricación, tráfico y porte ilegal de armas de fuego	133	57	31	76
Terrorismo	287	342	166	458
Fabricación, comercialización y porte de estupefacientes*	----	-----	-----	-----
Total homicidio	10.194	9.959	8.951	9.918
Incremento absoluto anual	----	-----	-----	967
Porcentaje de incremento anual	----	----	----	10%
Total hurtos	96.115	87.287	80.290	79.343

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 46.

*Delitos que no presentan registros estadísticos en la tabla fuente.

**Las otras modalidades de hurto como al comercio, residencias, mercancías no fueron discriminadas en el documento fuente.

Cuadro 2. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1985-1989.

DELITO	1985	1986	1987	1988	1989
Homicidio	11.919	14.315	15.894	19.463	21.510
Homicidio agravado	980	1.357	1.525	1.673	1.802
Lesiones comunes	41.455	44.351	46.111	45.865	41.803
Secuestro extorsivo	286	180	259	709	781
Tortura	5	34	367	353	608
Acceso carnal violento	888	873	1.023	1.134	1.012
Extorsión	418	420	540	612	724
Hurto*	61.417	63.396	63.959	59.144	55.417
Hurto agravado automotores	4.942	5.399	5.654	5.823	9.309
Hurto calificado atraco a personas	9.568	10.780	10.715	10.557	10.194
Fabricación, tráfico y porte ilegal de armas de fuego	107	92	415	476	902
Terrorismo	624	411	279	677	829
Fabricación, comercialización y porte de estupefacientes	7.917	8.340	11.090	10.081	9.552
Total homicidio	12.899	15.672	17.419	21.136	23.312
Incremento absoluto anual	---	2.773	1.747	3.717	2.176
Porcentaje de incremento anual	---	20%	11%	22%	10,5%
Total hurtos	75.927	79.575	80.320	79.524	74.920

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 46.

*Las otras modalidades de hurto como al comercio, residencias, mercancías no fueron discriminadas en el documento fuente

Cuadro 3. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 1990-2000.

DELITO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Homicidio	21.600	25.110	25.125	24.042	23.543	22.321	23.350	23.200	20.828	22.038	24.040
Homicidio fines terroristas*				250	167	67	90	138	94	152	144
Homicidio agravado	2.667	3.094	3.015	3.620	2.890	2.893	3.054	1.830	2.044	2.054	2.224
Lesiones personales	39.018	38.077	38.438	27.200	28.534	29.249	29.440	27.095	25.355	26.639	25.133
Secuestro extorsivo	1.282	1.717	1.320	1.014	1.293	1.158	1.608	1.986	2.609	2.991	3.706
Acceso carnal violento**	974	1.108	1.007	1.000	1.273	1.353	1.259	1.149	1.065	1.187	1.139
Violencia intrafamiliar*										577	1.738
Extorsión	750	865	809	593	616	499	945	772	684	1.128	1.172
Hurto	34.053	32.452	31.172	7.312	8.533	9.860	11.252	9.511	8.218	8.104	6.436
Hurto agravado automotores	9.936	11.154	11.173	15.202	21.861	24.519	28.478	29.089	30.854	32.989	33.135
Hurto calificado atraco a personas	11.241	14.734	16.622	19.209	23.148	25.791	27.443	27.014	24.424	26.870	24.537
Hurto calificado robo	23.313	26.164	27.382	25.545	28.486	31.199	35.200	32.862	23.754	19.713	13.375
Hurto residencias*					7.810	11.080	11.400	13.311	13.157	11.825	8.285
Amenazas*				1.480	1.871	1.944	2.586	1.991	1.380	1.473	1.515
Terrorismo	577	926	1.104	734	1.352	847	1.337	1.537	1.726	1.194	1.549
Fabricación, comercialización y porte de estupefacientes	9.235	11.002	11.853	13.730	13.465	14.976	12.031	14.302	21.122	16.458	20.597
Total homicidios	24.267	28.204	28.140	27.912	26.600	25.281	26.494	25.168	22.966	24.244	26.408
Total hurtos	78.543	84.504	86.349	67.268	89.838	102.449	114.046	111.787	100.407	99.501	85.804

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 47.

*No figuran registros en los años, en blanco en las tablas consultadas.

**Incluye acceso carnal o acto carnal en persona puesta en incapacidad de resistir, acceso carnal abusivo con menor de14 años, acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir.

Cuadro 4. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 2001-2010.

DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Homicidio	27.840	28.810	23.506	20.177	18.101	17.497	17.198	16.140	15.817	15.459
Homicidio colectivo							128	169	147	39
Lesiones personales	33.494	43.250	40.033	32.521	30.376	46.526	47.713	35.588	55.071	52.922
Secuestro extorsivo	2.372	2.031	1.366	759	377	282	230	198	160	192
Acceso carnal violento*	1.058	1.042	1.176	1.206	1.228	1.509	1.564	1.391	1.480	1.357
Violencia intrafamiliar	6.551	10.045	11.070	11.863	13.571	20.356	20.155	21.147	24.810	23.101
Extorsión	1.312	2.501	2.273	2.354	1.739	1.652	1.082	830	1.373	1.352
Hurto	9.386	6.584	15.368	16.609	3.253					
Hurto agravado automotores	18.171	17.303	15.428	12.411	9.961	9.262	8.478	8.451	8.382	8.076
Hurto agravado establecimientos comerciales	9.988	11.984	13.173	11.659	13.573	16.303	14.804	11.972	14.598	13.019
Hurto agravado motocicletas	13.603	12.974	12.126	10.219	9.016	10.541	9.708	10.995	13.100	13.268
Hurto agravado personas	27.060	33.431	32.208	28.618	41.271	54.917	50.847	47.450	61.268	61.400
Hurto agravado residencias	14.894	16.093	16.345	14.813	14.793	20.278	17.601	13.431	18.192	17.339
Hurto agravado entidades financieras							70	122	88	70
Hurto agravado de mercancías							567	646	580	414
Amenazas	2.032	2.660	1.729	1.363	5.963	11.178	8.430	9.553	11.613	10.929
Fabricación y porte ilegal de armas de fuego	9.594	14.047	15.320	16.677	15.387	13.576	13.951	15.615	18.380	17.095
Terrorismo	1.161	1.539	1.242	720	603	646	383	400	302	282
Fabricación, comercialización y porte de estupefacientes	14.684	21.892	34.233	46.975	58.788	41.442	40.684	47.251	54.481	70.942
Total hurtos automotores y motos	31.774	30.277	27.554	22.630	18.977	19.810	18.186	19.446	21.482	21.344
Total hurtos	93.102	98.369	104.648	94.329	91.367	111.578	102.175	93.067	116.208	113.586

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 47. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 3, Bogotá, junio, 2009. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 3, Bogotá, junio, 2010. *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, tabla 3, Bogotá, junio, 2011.

*Incluye acceso carnal o acto carnal en persona puesta en incapacidad de resistir, acceso carnal abusivo con menor de14 años, acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir.

Cuadro 5. Resumen de los delitos que afectan la vida, la libertad, la libertad sexual, el patrimonio económico y la seguridad pública, registrados en el país en orden cronológico, 2011-2013

DELITO	2011	2012	2013
Homicidio	14.746	16.440	15.419
Homicidio colectivo	171	156	104
Lesiones personales	55.529	82.198	82.940
Secuestro extorsivo	208	177	163
Acceso carnal violento*	3.539	6.355	6.731
Violencia intrafamiliar	27.112	32.231	33.036
Extorsión	1.805	2.316	4.805
Hurto agravado automotores	7.927	9.228	8.933
Hurto agravado establecimientos comerciales	13.224	21.533	22.651
Hurto agravado motocicletas	14.580	22.651	23.200
Hurto agravado personas	63.236	82.752	93.739
Hurto agravado residencias	17.062	22.354	21.204
Hurto agravado entidades financieras	108	103	89
Hurto agravado de mercancías	404	387	465
Amenazas	12.667	15.743	15.645
Fabricación y porte ilegal de armas de fuego**	17.451	25.948	23.130
Terrorismo	342	634	680
Fabricación, comercialización y porte de estupefacientes	69.664	80.991	83.180
Contrabando	24.540	29.289	32.189
Total hurtos automotores y motos	22.507	31.879	32.133
Total hurtos	116.541	159.008	170.281

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. Revista Criminalidad, vol. 54, número 1, enero – junio 2012, tabla 4, tabla 30, Bogotá. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 3, Bogotá, junio, 2010. *Revista Criminalidad,* vol. 53, núm. 1, tabla 3, Bogotá, junio, 2011. *Revista Criminalidad*, vol. 54, núm. 1, tablas 3, Bogotá, junio, 2011. *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 3, tabla 3, Bogotá, junio, 2013. Revista Criminalidad, vol. 56, núm. 2, tabla 3,5, Bogotá, junio, 2014.

*Incluye acceso carnal o acto carnal en persona puesta en incapacidad de resistir, acceso carnal abusivo con menor de14 años, acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir.

**Incluye el porte ilegal de armas de uso privativo de la Fuerza Pública.

Cuadro 6. Homicidios y tasa × cada 100.000 habitantes, registrados en el país en orden cronológico, 1985-2013

DELITO							1985	1986	1987	1988	1989
Homicidio							12.899	15.672	17.419	21.136	23.312
Homicidio tasa × 100.000 h.							41,8	49,8	54,2	65,1	69,7
DELITO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Homicidio	24.267	28.204	28.140	27.912	26.600	25.281	26.494	25.168	22.966	24.244	26.408
Homicidio tasa × 100.000 h.	71,1	80,9	79,2	76,3	71,7	67,2	69,3	64,7	58,3	60,6	65,2
DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homicidio	27.840	28.810	23.506	20.177	18.101	17.497	17.326	16.309	15.964	15.498	14.746
Homicidio tasa × 100.000 h.	68,2	69,7	56,1	47,6	42,2	40,2	39,1	38	35	34	32
DELITO	2012	2013									
Homicidio	16.440	15.419									
Homicidio x 100.000 h.	35	33									

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 47. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 3. Revista Criminalidad, vol. 52, núm. 1, tabla 3. *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, tabla 3. *Revista Criminalidad*, vol. 56, núm. 2, tabla 5, Bogotá, junio, 2014.

Cuadro 7. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios × cada 100.000 habitantes, orden cronológico, período 1985-1989

DEPARTAMENTO	AÑOS				
	1985	1986	1987	1988	1989
ANTIOQUIA	3.376	4.214	5.165	2.436	2.535
CALDAS	577	642	571	811	833
CESAR	400	377	465	441	483
CUNDINAMARCA	414	488	559	587	741
NORTE DE SANTANDER	315	419	485	672	608
RISARALDA	471	532	696	852	945
SANTANDER	564	722	803	985	972
TOLIMA	403	467	467	511	521
VALLE	1.681	2.351	2.056	1.134	1.157
BOGOTÁ	1.287	1.610	1.654	1.853	2.426

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 48.

Cuadro 8. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 1990-2000

DEPARTAMENTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANTIOQUIA	2.252	1.728	1.526	1.574	1.450	1.342	1.548	1.620	1.292	1.216	1.659
BOYACÁ	566	609	677	625	386	373	332	270	295	262	246
CALDAS	720	951	900	809	943	832	755	793	845	961	1.062
CAUCA	498	591	422	441	495	443	462	429	421	512	566
CESAR	537	487	539	541	504	573	698	713	437	496	676
CUNDINAMARCA	834	884	854	874	891	764	736	827	795	819	819
RISARALDA	892	986	956	882	761	668	839	833	927	932	911
SANTANDER	801	970	1.044	1.255	824	724	649	860	835	900	1.154
TOLIMA	463	602	677	793	623	594	620	673	632	637	760
VALLE	926	1.132	1.336	1.903	2.186	1.554	1.491	1.360	1.409	1.719	2.018
BOGOTÁ	2.258	2.698	3.231	4.378	3.664	3.385	3.296	2.810	2.483	2.409	2.264
CALI	1.148	1.532	1.687	1.848	2.498	2.267	2.187	1.794	1.876	2.181	2.249
MEDELLÍN	7.274	8.954	7.807	5.400	5.284	5.285	5.257	4.478	4.083	4.288	4.296

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 48.

Cuadro 9. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 2001-2010

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANTIOQUIA	2.219	1.960	1.560	1.049	948	845	714	801	442	613
BOYACÁ	223	291	333	315	171	151	163	135	118	98
CALDAS	1.089	1.271	822	768	696	611	530	493	390	377
CAUCA	743	617	405	436	526	539	646	616	573	567
CESAR	753	894	642	541	374	249	434	292	252	254
CUNDINAMARCA	847	1.126	1.064	581	427	433	479	389	369	535
RISARALDA	1.007	938	814	885	915	798	717	745	579	121
SANTANDER	1.251	989	680	623	365	441	468	152	149	98
TOLIMA	743	693	599	466	370	358	450	402	439	377
VALLE	1.953	1.895	1.638	1.845	1.786	1.739	1.280	1.250	1.098	1.223
BOGOTÁ	2.052	1.898	1.605	1.571	1.669	1.372	1.351	1.341	1.327	1.327
CALI	2.299	2.315	2.328	2.402	1.774	1.726	1.686	1.570	1.776	1.759
MEDELLÍN	4.610	4.697	2.679	1.517	1.161	1.088	983	1.152	1.849	1.944

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 48. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 5. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 5. *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, tabla 5.

Cuadro 10. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de homicidios, orden cronológico, período 2011-2013

DEPARTAMENTO	2011	2012	2013
ANTIOQUIA	564	3.135	2.535
NARIÑO	579	688	624
NORTE DE SANTANDER	469	643	535
CAUCA	533	651	571
CÓRDOBA	556	361	373
CALDAS	314	321	305
ATLÁNTICO	471	569	515
MAGDALENA	336	378	345
HUILA	331	343	342
VALLE	1.453	3.572	3.468
BOGOTÁ	1.368	1.281	1.280
CALI	1.759	N/R	N/R
MEDELLÍN	1.990	N/R	N/R

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad* vol. 55, Número 3, tabla 5. *Revista de Criminalidad* vol. 56, Número 2, tabla 5.

Cuadro 11. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 1993-2000

DELITO	INDIC.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANTIOQUIA	C	10	7	4	18	19	20	24	62
	V	50	31	17	107	98	160	136	358
BOYACÁ	C	5	3	1	10	8	7	13	12
	V	23	13	5	44	39	39	65	102
CAQUETÁ	C	3		2	5	3	3	6	5
	V	12		10	25	16	13	37	26
CESAR	C	5	6	7	6	8	2	9	19
	V	20	32	38	31	32	13	56	103
CUNDINAMARCA	C	4	7	1	3	5	6	3	6
	V	23	26	14	12	37	28	19	30
URABÁ	C	14	3	9	6	1	3	5	18
	V	79	46	43	25	5	12	23	99
BOGOTÁ	C	3	5	3	---	7	5	11	5
	V	13	31	14	---	32	33	56	52
CALI	C	4	3	3	4	2	3	5	6
	V	24	13	15	19	12	15	22	35
MEDELLÍN	C	27	27	13	9	11	13	12	12
	V	126	126	81	55	57	54	64	60
DATOS TOTALES DEL PAÍS, PERÍODO 1993-2000									
TOTAL CASOS TOTAL VÍCTIMAS	C	107	86	81	110	114	114	168	236
	V	530	448	457	572	563	685	929	1.403

C: número de casos. V: número de víctimas.

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años,* vol. 1, tabla 49.

Cuadro 12. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 2001-2008

DELITO	INDIC.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ANTIOQUIA	C	38	10	8	7	2	4	2	2
	V	197	52	51	34	21	21	9	11
NORTE S.	C	17	19	3	3	2	0	1	1
	V	91	86	22	47	9	0	6	4
CAQUETÁ	C	3	4	2	0	2	1	1	1
	V	19	18	14	0	12	9	6	4
CAUCA	C	20	4	2	3	3	0	2	1
	V	144	17	9	13	15	0	10	9
CUNDINAMARCA	C	8	3	12	0	2	0	4	1
	V	38	16	61	0	8	0	18	5
CESAR	C	11	5	2	0	1	0	0	0
	V	55	22	8	0	4	0	0	0
BOGOTÁ	C	3	6	4	1	3	1	0	2
	V	12	33	51	4	13	6	0	9
CALI	C	4	4	6	7	1	0	1	2
	V	20	19	29	37	4	0	4	8
MEDELLÍN	C	13	18	6	3	1	2	0	4
	V	60	81	26	12	4	8	0	16
DATOS TOTALES DEL PAÍS, PERÍODO 2001-2008									
TOTALES	C	185	115	94	46	48	37	26	37
	V	1.039	680	504	263	252	193	128	169

C: número de casos. V: número de víctimas.

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 49. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 6. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 6. *Revista Criminalidad,* vol. 53, núm. 1, tabla 6.

Cuadro 13. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en homicidio colectivo, en orden cronológico, período 2009-2013

DELITO	INDIC.	2009	2010	2011	2012	2013
ANTIOQUIA	C	2	5	8	12	8
	V	8	25	35	65	32
VALLE	C	2	1	3	6	6
	V	9	5	15	25	31
CAQUETÁ	C	0	1	1	2	0
	V	0	4	7	10	0
CÓRDOBA	C	0	7	3	1	1
	V	0	35	13	4	4
RISARALDA	C	0	0	1	1	0
	V	0	0	6	4	0
NARIÑO	C	8	4	2	2	1
	V	51	18	13	9	4
META	C	0	0	3	1	1
	V	0	0	14	5	4
CALI	C	1	2	3	N/R	N/R
	V	6	9	12		
MEDELLÍN	C	8	5	6	N/R	N/R
	V	35	25	26		
TOTAL CASOS TOTAL VÍCTIMAS	C	29	39	37	33	24
	V	147	183	171	156	104

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad* vol. 55, Número 3, tabla 6.

Revista de Criminalidad vol. 56, Número 2, tabla 6.

Cuadro 14. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 1990-2000

DELITO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANTIOQUIA	154	195	139	98	143	127	246	272	381	402	503
BOLÍVAR	30	57	40	35	39	20	38	100	77	103	239
CAUCA	88	91	36	26	50	35	27	82	63	73	107
META	76	117	38	33	52	39	61	56	93	117	104
NORTE DE SANTANDER	66	107	116	28	42	44	67	107	195	219	151
SANTANDER	85	134	107	98	132	46	55	171	234	265	302
HUILA	51	56	621	20	18	32	25	33	42	46	52
VALLE	76	88	37	51	54	45	59	53	103	121	123
BOGOTÁ	50	60	40	37	52	71	93	66	72	117	157
MEDELLÍN	158	164	121	124	77	116	104	79	49	86	188

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 68. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 24. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 25. *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, tabla 25.

Cuadro 15. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 2001-2010

DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANTIOQUIA	460	372	198	174	41	44	27	12	3	13
BOLÍVAR	137	123	30	52	23	12	4	1	0	1
CAUCA	73	52	88	93	60	42	18	21	13	25
META	109	123	115	102	86	75	17	41	14	4
NORTE DE SANTANDER	114	44	35	35	22	28	20	37	5	7
SANTANDER	130	136	90	53	29	8	6	5	2	6
HUILA	60	87	63	75	23	17	8	16	7	7
VALLE	70	84	54	46	30	33	19	6	1	8
BOGOTÁ	49	84	187	168	36	75	51	30	18	3
MEDELLÍN	113	158	71	23	8	6	13	7	9	11

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 68. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 24. *Revista Criminalidad,* vol. 52, núm. 1, tabla 25. *Revista Criminalidad,* vol. 53, núm. 1, tabla 25.

Cuadro 16. Principales departamentos y ciudades afectados por el secuestro en Colombia, en orden cronológico, período 2011-2013

DELITO	2011	2012	2013
ANTIOQUIA	14	18	26
ARAUCA	21	32	35
CAUCA	18	20	26
NARIÑO	32	20	6
CASANARE	11	16	13
CAQUETÁ	13	8	3
PUTUMAYO	12	0	9
VALLE	16	24	38
CALI	27	N/R	N/R
BOGOTÁ	11	49	41
MEDELLÍN	16	N/R	N/R

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad* vol. 54, número 1, tabla 25. Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad* vol. 56, Número 2, tabla 25.

N/R: No registra

Cuadro 17. Secuestro en Colombia según autor, en el período 1990-2000

DELITO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FARC	155	513	257	180	261	265	343	532	990	710	725
ELN	348	211	177	149	270	227	271	534	575	700	896
EPL	61	54	63	38	27	30	32	34	108	169	176
Delco	655	863	806	646	729	623	967	818	857	1.273	1.580
Bacrim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1.282	1.717	1.320	1.014	1.293	1.158	1.608	1.986	2.609	2.991	3.706

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 67.

Cuadro 18. Secuestro en Colombia según autor, en el período 2001-2010

DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FARC	840	943	654	299	187	117	125	114	44	65
ELN	917	777	326	138	91	63	27	37	16	36
EPL	42	35	15	7	4	5	1	0	0	0
DELCO	292	441	419	465	241	278	242	259	136	160
Bacrim	0	0	0	0	0	0	0	0	17	21
TOTAL	2.091	2.196	1.414	909	523	463	395	410	213	282

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. Revista Criminalidad 50 años, vol. 1, tabla 67. *Revista Criminalidad,* vol. 51, núm. 1, tabla 27. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 27. *Revista Criminalidad,* vol. 53, núm. 1, tabla 27.

Cuadro 19. Secuestro en Colombia según autor, en el período 2011-2013

DELITO	2011	2012	2013
FARC	77	20	30
ELN	34	33	28
EPL	N/R	N/R	N/R
Delco	180	247	231
Bacrim	14	5	10
TOTAL		305	299

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista de Criminalidad* vol. 54, Número 1, tabla 27. Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 55, número 3, tabla 27. Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 56, número 2, tabla 27.

N/R: No registra

Cuadro 20. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 1990-2000

DELITO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANTIOQUIA	14	29	13	25	19	23	53	47	35	33	19
ATLÁNTICO	11	7	4	12	21	24	26	18	9	4	9
CALDAS	24	22	34	32	34	29	43	25	18	34	28
CUNDINAMARCA	12	13	18	6	10	9	11	17	15	42	64
META	43	56	34	15	15	15	14	6	2	16	49
NARIÑO	27	25	35	26	28	40	43	43	38	81	68
NORTE DE SANTANDER	39	38	52	55	75	48	63	74	49	60	57
SANTANDER	30	41	46	29	23	27	29	23	15	50	93
TOLIMA	24	27	34	43	36	26	30	33	37	38	36
HUILA	14	7	12	12	19	5	6	14	9	35	34
VALLE	22	29	32	31	25	30	37	18	28	69	84
BOGOTÁ	161	259	215	119	88	60	61	41	50	57	87
MEDELLÍN	171	180	99	10	37	5	350	268	254	368	250

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 69.

Cuadro 21. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 2001-2010

DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANTIOQUIA	14	31	103	113	98	103	22	19	60	74
ATLÁNTICO	15	29	91	92	112	73	29	8	2	3
CALDAS	33	102	84	49	50	17	30	21	30	29
CUNDINAMARCA	35	85	109	52	58	125	34	13	47	31
META	35	169	130	130	134	145	10	38	38	27
NARIÑO	85	14	29	61	109	80	33	61	43	58
NORTE DE SANTANDER	60	38	58	71	47	72	37	12	7	10
SANTANDER	53	206	187	177	92	26	28	6	16	12
TOLIMA	44	149	138	167	133	120	96	53	64	53
HUILA	34	148	136	135	127	124	99	44	79	81
VALLE	58	69	42	27	19	34	18	19	28	59
BOGOTÁ	373	600	472	490	155	129	193	156	178	100
MEDELLÍN	164	318	174	128	78	74	67	63	152	185

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 69. *Revista Criminalidad,* vol. 51, núm. 1, tabla 28. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 28. *Revista Criminalidad,* vol. 53, núm. 1, tabla 28.

Cuadro 22. Departamentos de Colombia con mayor incidencia de extorsión, en orden cronológico, período 2011-2013

DELITO	2011	2012	2013
ANTIOQUIA	79	361	871
CESAR	49	35	136
CASANARE	56	87	124
BOLÍVAR	69	109	228
META	89	163	353
NARIÑO	58	57	64
NORTE DE SANTANDER	80	92	103
CÓORDOBA	75	51	104
CAUCA	76	50	226
HUILA	70	83	170
VALLE	62	214	393
CALI	92	---	---
BOGOTÁ	229	239	367
MEDELLÍN	238	---	---

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 54, número 1, tabla 28. *Revista Criminalidad*, vol. 56, número 2, tabla 28.

Cuadro 23. Extorsión según autor, período 2008-2013

AÑOS	BACRIM	DELCO	ELN	FARC	EPL
2008	0	671	7	71	0
2009	107	1.055	16	194	1
2010	38	1.162	18	134	0
2011	123	1.453	26	203	0
2012	131	1.894	23	268	0
2013	225	4.084	32	464	0

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 51, núm. 1, tabla 29. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 29. *Revista Criminalidad*, vol. 53, Número 1, tabla 29. *Revista Criminalidad,* vol. 54, Número 1, tabla 29,. *Revista Criminalidad*, vol. 55, Número 3, tabla 29. *Revista Criminalidad*, vol. 56, Número 2, tabla 29.

Bacrim: Bandas criminales. Delco: Delincuencia común.

Cuadro 24. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 1990-2000

DEPARTAMENTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANTIOQUIA	1.707	1.325	1.037	1.025	1.028	1.018	778	788	929	451	353
CALDAS	1.376	1.106	1.064	762	937	1.131	1.018	796	886	1.025	877
CÓRDOBA	1.991	2.175	2.050	1.499	1.616	654	681	481	947	980	1.258
CUNDINAMARCA	1.395	1.234	1.481	749	896	413	253	304	236	218	192
NARIÑO	1.505	1.435	1.532	756	575	468	392	485	629	601	991
NORTE DE SANTANDER	1.741	1.747	2.112	833	604	84	50	58	55	118	131
RISARALDA	1.634	1.799	1.783	1.008	1.619	1.440	1.152	944	798	1.474	1.185
SANTANDER	2.353	2.179	1.865	1.490	1.547	73	91	59	90	71	51
TOLIMA	1.597	1.210	1.188	874	1.022	1.224	1.735	1.915	1.819	1.844	1.488
VALLE	2.300	2.298	1.692	1.601	1.368	38	8	8	25	N/R	N/R
BOGOTÁ	5.626	6.562	6.221	4.833	4.000	4.140	4.685	4.428	3.885	3.364	2.975
CALI	2.505	2.692	3.078	2.062	2.212	2.068	1.765	1.420	1.225	1.754	1.922
MEDELLÍN	3.148	2.509	2.470	1.511	1.773	2.285	1.866	2.088	2.228	2.418	2.036

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 51.

Cuadro 25. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 2001 - 2010

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANTIOQUIA	523	1.004	1.008	532	329	371	250	272	263	313
CALDAS	1.151	1.681	1.520	1.326	1.911	2.467	2.463	1.792	2.707	2.118
CÓRDOBA	577	583	514	293	268	317	402	447	487	471
CUNDINAMARCA	2.039	2.779	3.874	1.534	1.130	2.771	4.441	1.586	2.907	2.218
NARIÑO	1.807	1.820	1.547	1.364	1.300	944	875	861	799	865
NORTE DE SANTANDER	1.419	1.622	1.248	865	638	516	502	222	90	92
RISARALDA	1.697	1.869	1.543	1.773	1.056	1.359	2.012	1.499	2.263	316
SANTANDER	2.113	3.084	3.019	3.067	2.429	2.941	2.754	276	1.398	90
TOLIMA	1.384	2.327	2.083	1.691	1.052	907	1.254	770	1.388	1.238
VALLE	941	1.086	893	659	1.245	4.234	2.846	1.543	2.863	3.045
BOGOTÁ	6.859	11.229	9.451	7.949	6.614	7.400	8.378	7.419	9.881	9.249
CALI	1.894	1.606	1.709	1.481	995	4.312	3.708	3.453	5.890	5.123
MEDELLÍN	2.010	1.597	1.378	1.119	993	867	905	902	1.383	947

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad 50 años*, vol. 1, tabla 51. *Revista Criminalidad,* vol. 51, núm. 1, tabla 8. *Revista Criminalidad*, vol. 52, núm. 1, tabla 8. *Revista Criminalidad*, vol. 53, núm. 1, tabla 8.

Cuadro 26. Departamentos de Colombia con mayor incidencia en lesiones personales, en orden cronológico, período 2010-2013

DEPARTAMENTO	2011	2012	2013
MAGDALENA	1.140	1.571	1.545
BARRANQUILLA	1.723	N/R	N/R
CALDAS	1.699	2.648	2.325
CUNDINAMARCA	2.044	1.515	1.617
NARIÑO	2.773	3.173	3.335
META	2.324	2.766	2.572
SUCRE	1.648	1.765	2.012
RISARALDA	1.914	2.763	2.722
SANTANDER	5.570	6.823	6.656
TOLIMA	1.097	4.229	4.277
BOYACÁ	2.784	4.086	4.468
VALLE	3.412	9.654	11.208
BOGOTÁ	8.969	14.450	12.133
CALI	5.351	N/R	N/R
MEDELLÍN	1.033	N/R	N/R

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 54, Número 1, tabla 8. . R*evista Criminalidad,* vol. 56, número 2, tabla 8.

Cuadro 27. Departamentos con mayor incidencia de delitos distribuida según zona de ocurrencia en el período 2008-2010

DEPARTAMENTO	2008		2009		010	
	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural
ANTIOQUIA	6.006	3.238	4.792	3.503	5.394	4.162
ATLÁNTICO	13.053	696	162	1.200	1.139	609
BOLÍVAR	1.427	309	1.940	446	2.390	407
BOYACÁ	9.255	2.383	10.568	2.846	10.970	3.168
CALDAS	16.018	2.719	18.639	3.454	13.461	2.302
CAQUETÁ	3.007	890	4.586	933	5.537	1.047
CAUCA	3.850	1.244	5.137	1.240	4.606	1.271
CASANARE	2.034	474	2.275	658	2.706	572
CESAR	5.173	929	7.598	1.529	5.561	2.285
C/MARCA	10.443	2.177	12.912	2.681	11.046	2.660
MAGDALENA	6.147	1.426	7.218	1.932	6.793	3.238
META	10.093	1.615	14.518	2.260	14.398	2.301
RISARALDA	13.577	1.533	19.061	2.180	2.955	739
VALLE	14.061	2.903	19.602	3.846	21.662	3.727
NARIÑO	9.972	2.722	9.455	2.128	10.759	3.337

Fuente: Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad* Vol. 51. No. 1.Tabla 36. *Revista Criminalidad* Vol. 52. No. 1. Tabla 36. Revista Criminalidad Vol. 53. No. 1. Tabla 36.

Cuadro 28. Departamentos con mayor incidencia de delitos distribuida según zona de ocurrencia en el período 2011-2013

DEPARTAMENTO	2011		2012		2013	
	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural	No. Casos Zona Urbana	No. Casos Zona Rural
ANTIOQUIA	5.869	4.613	8.136	5.900	56.346	10.579
ATLÁNTICO	30.273	1.398	40.344	2.341	40.973	330
BOLÍVAR	12.715	1.237	16.592	1.941	16.354	1.289
BOYACÁ	12.530	3.528	14.111	5.142	16.320	5.742
CALDAS	10.819	2.055	13.601	3.189	12.940	3.115
CAQUETÁ	4.669	807	5.682	1.154	5.179	880
CAUCA	4.963	1.621	3.633	2.844	7.000	3.133
TOLIMA	11.256	936	7.637	1.834	16.990	2.649
QUINDIO	8.995	1.229	13.940	2.780	11.251	1.988
C/MARCA	10.560	2.630	13.908	2.728	1.5218	3.306
MAGDALENA	6.555	2.696	2.064	990	9.166	5.508
HUILA	15.484	3.930	18.270	4.641	19.908	3.890
NORTE SANTANDER	11.414	2.589	4.775	2.755	22.002	4.860
VALLE	61.110	6.544	67.779	8.755	80.244	6.577
NARIÑO	15.324	7.397	16.388	8.067	17.716	6.274
BOGOTÁ	63.799	743	83.810	1.553	90.451	1.168

Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 54, número 1, tabla 36. 2012. *Revista Criminalidad*, vol. 55, número 3, tabla 36. 2013.

Cuadro 29. Víctimas de terrorismo y terroristas afectados, registrados en el país en orden cronológico años 1990-2013

AÑO	TERRORISTAS			CIVILES		POLICÍAS	
	Muertos	Heridos	Capturados.	Muertos	Heridos.	Muertos.	Heridos
1990*	2	4	67				
1991*	8	1	10				
1992*	6	0	17				
1993	11	5	21	97	554	30	60
1994	26	8	26	90	222	83	141
1995	32	14	47	140	448	78	154
1996	48	5	46	164	438	99	197
1997	26	6	65	193	525	131	284
1998	39	3	40	256	705	122	280
1999	87	8	14	125	435	89	192
2000	19	30	55	126	511	120	209
2001	12	17	59	100	590	65	169
2002	20	6	54	331	1.134	61	228
2003	7	2	367	282	1.187	27	74
2004	0	3	309	101	386	9	62
2005	0	1	333	96	244	11	10
2006	5	2	324	105	335	9	37
2007	1	1	294	101	336	14	54
2008*			209	83	344		
2009*			203	155	569		
2010*			175	83	279		
2011*							
2012*							
2013*							

Fuente: Policía Nacional. DIJIN. *Revista de Criminalidad* 50 años. Vol. 1. Tabla 71. *Revista Criminalidad* Vol. 51. No. 1. Bogotá. Junio. 2009. Tabla 31. *Revista Criminalidad* Vol. 52. No. 1. Bogotá. Junio. 2010. Tabla 31. *Revista Criminalidad* Vol. 53. No. 1. Bogotá. Junio. 2011. Tabla 31. Policía Nacional. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 54, Número 1, tabla 31.

*Las tablas consultadas no registran datos en los espacios en blanco. Los espacios en blanco no cuentan con información en los documentos consultados como fuente.

Cuadro 30. Departamentos con mayor incidencia de hechos terroristas años 2008-2013

DEPARTAMENTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ANTIOQUIA	33	16	36	46	73	116
ARAUCA	13	29	31	17	50	39
CALDAS	11	5	2	0	0	0
CAQUETÁ	12	22	7	10	14	10
CAUCA	21	18	14	33	79	40
GUAVIARE	15	12	3	3	9	15
META	52	52	30	39	66	34
N. SANTANDER	13	19	17	17	35	133
TOLIMA	16	16	33	23	23	24
HUILA	32	21	37	26	17	15
BOGOTÁ	25	11	3	25	15	9
VALLE	11	3	2	3	38	15
MEDELLÍN	--	2	7	9	- - -	- - -

Fuente: Policía Nacional. DIJIN. *Revista Criminalidad* Vol. 51. No. 1. Bogotá. Junio. 2009. Tabla 30. *Revista Criminalidad* Vol. 52. No. 1. Bogotá. Junio. 2010. Tabla 30. Revista Criminalidad Vol. 53. No. 1. Bogotá. Junio. 2011. Tabla 30. *Revista Criminalidad* Vol. 54. No. 1. Bogotá. Junio. 2012. Tabla 31. *Revista Criminalidad*, vol. 56, núm. 2, tabla 30, Bogotá, junio, 2014

Cuadro 31. Participación en hechos terroristas ocurridos en el país con la aparición de las bandas criminales, período 2008-2013

AUTOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FARC	137	204	152	211	369	422
ELN	1	10	19	15	45	24
DELCO	51	34	23	16	30	50
BACRIM	51	3	18	9	27	20
EPL	0	0	0	N/R	N/R	N/R

Fuente: Policía Nacional. DIJIN. *Revista Criminalidad* Vol. 51. No. 1. Bogotá. Junio. 2009. Tabla 3. *Revista Criminalidad* Vol. 52. No. 1. Bogotá. Junio. 2010. Tabla 3. *Revista Criminalidad* Vol. 53. No. 1. Bogotá. Junio. 2011. Tabla 3. *Revista Criminalidad* Vol. 54. No. 1. Bogotá. Junio. 2012. Tabla 31. *Revista Criminalidad,* vol. 56, núm. 2, tabla 36, Bogotá, junio, 2014

N/R No registra.

ANEXO 2
Antecedentes de las dinámicas de orden público y seguridad a finales de la década de los ochenta

Para visualizar los problemas que se presentaron a inicios de los años noventa, es importante mencionar algunos antecedentes generales de los últimos años de la década de los ochenta. Este período le correspondió al presidente Virgilio Barco Vargas, quien tuvo que atender los problemas surgidos por los numerosos asesinatos de miembros del partido Unión Patriótica (up), grupo político creado como resultado de los acuerdos de paz firmados con las FARC durante el mandato de su antecesor, el presidente Belisario Betancur. Hecho que, sin lugar a dudas, influyó en las posibilidades de acercamiento a las propuestas de paz por desconfianza, prevención y pérdida de credibilidad en la seguridad y garantías del Estado.

Otro aspecto tiene que ver con la lucha que el presidente Barco emprendió contra los traficantes de drogas, tras el asesinato de Luis Carlos Galán ocurrido el 18 de agosto de 1989, ordenando a las fuerzas armadas golpear las estructuras del narcotráfico, en particular al grupo denominado "Los Extraditables", mediante la aprobación de la extradición con los Estados Unidos, y el inicio de la persecución contra el enriquecimiento ilícito. Esto hizo que los narcotraficantes se tornaran violentos, desarrollando una serie de hechos de impacto, como los secuestros de algunos dirigentes políticos: Andrés Pastrana Arango y Álvaro Gómez Hurtado; algunas personalidades: el Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos; el director del diario "El Espectador", Guillermo Cano Isaza; y el asesinato de cuatro candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal (up), Bernardo Jaramillo Ossa (up), Luis Carlos Galán Sarmiento (Partido Liberal) y Carlos Pizarro Leongómez (líder del desmovilizado M-19). Sumado a ello, los carteles también efectuaron grandes atentados terroristas, entre ellos el realizado contra el DAS en Bogotá, ocurrido en diciembre de 1989 en las postrimerías de la década, y el atentado al Vuelo 203 de Avianca, perpetrado en noviembre del mismo año. Este ambiente de tragedia y de violencia se constituía en presagio de lo que sería la década de los noventa.

Tras el incremento de las operaciones contra el narcotráfico por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, el 15 de diciembre de 1989 se logró dar muerte al narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, conocido con el alias de "El Mexicano", jefe militar del Cartel de Medellín. Ante este hecho, el 17 de enero de 1990, "Los

Extraditables" le ofrecieron al presidente Barco un pacto para cesar sus ataques terroristas a cambio de garantías legales y constitucionales. Barco rechazó la propuesta, que hubiera significado la revocación política del judicialmente suspendido Tratado de Extradición. Ante la negativa, los narcotraficantes reanudaron los atentados terroristas en la ciudad de Medellín.

En cuanto a la seguridad ciudadana, la década de los ochenta terminó con unos indicadores que reflejaban un elevado nivel de violencia y de inseguridad al registrar entre 1985 y 1989, 71.438 homicidios entre comunes y agravados, con una tasa de 41,1 por cien mil habitantes en 1985 y de 69,7[327] en 1989, que demuestran el poco respeto a la vida y la integridad de las personas, además de indicar el estado de degradación y pérdida de valores, principalmente el correspondiente a la vida.

El homicidio registró un incremento sostenido durante los últimos cinco años de la década, presentándose en 1986 un aumento del 20% con 2.773 casos más que en 1985. En 1987, nuevamente se incrementó en 11% con 1.747 casos más que en 1986. En 1988 se dispara el homicidio, incrementándose en 22%; registró el aumento más alto del período con 3.717 casos más que en 1987. Y en 1989 continuó incrementándose con un 10,5% más con relación a 1988. Lo anterior indica que entre 1985 y 1989 el delito de homicidio se incrementó en 65,5% (véase cuadro 2 del anexo 1); cifras que demuestran cómo los fenómenos de violencia que azotaban al país repercutían directamente en la vida de los ciudadanos, como efecto del narcoterrorismo, el incremento del narcotráfico que generó el denominado "sicariato" y los ajustes de cuentas, las acciones de los grupos guerrilleros y la delincuencia común.

En cuanto a la localización del homicidio, se observa que en los principales departamentos y en las grandes ciudades —con influencia marcada del narcotráfico— se concentraba la mayor cantidad de homicidios; así, los departamentos más afectados en 1985 son Antioquia con una tasa de 81,9, Caldas con 66,5, Cesar con 63,1, Cundinamarca con 26,4, Risaralda con 70,8, Santander con 35,7, Tolima con 32,3 y Valle con 55,3; y entre las ciudades estaban Bogotá, Cali y la de mayor incidencia en este delito, Medellín, que en 1989 registró 5.186 homicidios (véase cuadro 7 del anexo 1).

327 Policía Nacional de Colombia – dijin. *Revista Criminalidad 50 años*, tabla 46, 2008.

Otro indicador que se relaciona directamente con el anterior, es el delito de lesiones personales, cuya incidencia muestra la degradación del estado de la convivencia ciudadana, además de los conflictos originados por los factores de violencia ya mencionados.

En este sentido, entre 1985 y 1989 se contabilizaron 219.585[328] lesiones comunes, lo que indicaba un promedio anual de 44.000 lesiones, que traduce una tasa de 142,8 por cada cien mil habitantes, derivadas de riñas, agresiones, atentados contra la vida, muchas de ellas resultantes de las actividades ilícitas del narcotráfico, las bandas delincuenciales, los paramilitares, la guerrilla, la delincuencia común y los conflictos de convivencia.

Otro delito de alto impacto fue el secuestro, que en ese período de fin de la década comenzó a mostrar un incremento que hacía presagiar los altos niveles que alcanzaría en la década siguiente. Según los datos de la Policía Nacional, en 1985 se registraron 286 casos, en 1986 disminuyó a 180, luego en 1987 se incrementó a 259, en 1988 se triplicó alcanzando los 709 casos y en 1989 llegó a 781, lo que correspondió para ese año a una tasa de 2,5 por cada cien mil habitantes, siendo una tasa demasiado alta para un delito de este tipo.

El secuestro fue una modalidad empleada por los grupos guerrilleros y por los grupos de los carteles de la droga; sin embargo, también hubo una alta participación de la delincuencia común (véase cuadro 3 del anexo 1). Es importante señalar, también, el comportamiento que empezaron a presentar dos delitos que se relacionan con el secuestro: el primero, la "tortura", porque se disparó de manera alarmante al registrarse en 1985, 5 casos y en 1987 se registraron 367, luego en 1988, 353 casos y en 1989, 608, hechos vinculados principalmente al narcotráfico (véase cuadro 3 del anexo 1).

En cuanto a la extorsión, que en ese quinquenio comenzó a hacer carrera, incrementándose a partir de 1985 año tras año, iniciando con 418 casos, luego en 1986 con 420, en 1987 hubo 540, en 1988 se incrementó a 612 y en 1989 llegó a 724 hechos. Este delito lo emplean los grupos guerrilleros para su financiación,

328 Policía Nacional de Colombia. Dirección de Policía Judicial e Interpol. *Revista Criminalidad*, vol. 50, tabla 51, p. 237, Bogotá, 2008.

pero comenzó a ser ejecutado también por las organizaciones del narcotráfico (véase cuadro 3 del anexo 1).

Respecto a los hurtos, el comportamiento fue similar, presenta un ascenso constante: en 1985 inició con 75.927 casos, llegando al pico más alto de ese período con 80.328 en 1987 y de allí descendió a 74.920 en 1989, con un promedio anual en ese período de 78.054 casos, lo que correspondería a una tasa de 224 por cada cien mil habitantes (véase cuadro 2 del anexo 1). Cabe aclarar que en el delito de hurto se menciona el total de los casos de hurto a personas, hurto a residencias, hurto de automotores y hurto a establecimientos comerciales, en las modalidades de hurto común y hurto calificado agravado.

Otro aspecto que influiría en la década de los noventa, fueron las negociaciones de paz del gobierno del presidente Barco, que se pueden catalogar de exitosas al concretarse ya al final de su mandato, con la firma de la paz el 8 de marzo de 1990, con el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19) y con el Ejército Popular de Liberación (EPL) el 16 de mayo del mismo año. No obstante, de este grupo quedó un reducto que continúa alzado en armas.

Consecuente con lo anterior, debe mencionarse que el resultado alcanzado por el movimiento de la "séptima papeleta" que surgió en 1989, y que logró en las elecciones de 1990 la aprobación para la convocatoria para una Asamblea Nacional Constituyente, generó una gran expectativa y despertó gran optimismo en la ciudadanía con la confianza de que por ese mecanismo se podía llegar a solucionar muchos problemas del país, entre ellos el conflicto interno. Este fue un hecho de gran atención en la década de los noventa, porque la Asamblea estaba expuesta al juego de presiones e intereses por diferentes sectores y actores que permanentemente influían en la vida social.

En ese contexto se cernían grandes incertidumbres, principalmente frente a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente prevista para el mes de diciembre de 1990 y la expedición de una nueva Constitución Política para la nación, por la posición —de oportunidad— de la guerrilla tanto de las FARC como del ELN frente a este proceso y sus intereses para influir y buscar introducir o plasmar temas de su ideario político. Y, además, la posible influencia y presión que podría generar el narcotráfico principalmente en lo referente a lograr la prohibición de la

extradición de nacionales por los delitos de narcotráfico, ya que este mecanismo estaba siendo empleado por el Estado para la lucha contra los carteles de la droga. Una muestra de la presión para las manifestaciones intimidatorias hechas por el grupo de "Los Extraditables" que en dos comunicados públicos declaraban "una tregua unilateral indefinida"[329].

ANEXO 3
Propuesta de lineamientos mínimos de identificación de un riesgo en la definición de la política pública de Estado

Gestión de riesgo/identificación general en la definición y desarrollo de las políticas públicas		
(PHVA)[1]	ACTIVIDADES	RIESGOS POTENCIALES
Planeación estratégica de la política pública	Gestionar información para el desarrollo de la política	1. No se tiene definida la clasificación por tipo (criterios) de información que aportará a la construcción de la política (no hay simetría en la información). 2. La información identificada como fuente no es pertinente para el propósito de la construcción de la política pública. 3. La información para la política no se estudia en forma interdependiente. 4. No se incorporan en la información elementos de evaluación a la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas relacionadas anteriores y vigentes. 5. La información recolectada no identifica análisis a las reformas de la política pública similares anteriores. 6. No se identifica el conocimiento generado a partir de las políticas anteriores y vigentes. 7. La información que llega de la ciudadanía (mecanismos de participación social), no está centrada en la identificación del problema o de las brechas existentes que abordará la política. 8. Las fuentes de información no suministran lo requerido o no están disponibles o de fácil acceso. 9. Ausencia de recursos para obtener la información. 10. La legislación del sector es densa y se dificulta conocerla, revisarla y unificar criterios.

329 Rafael Pardo Rueda, *De primera mano*, Bogotá, Edit. Cerec, 1996, p. 263.

Gestión de riesgo/identificación general en la definición y desarrollo de las políticas públicas		
(PHVA)	ACTIVIDADES	RIESGOS POTENCIALES
Planeación estratégica de la política pública	Gestionar la formulación de la política, planes, programas y proyectos	1. ¿La política pública dará solución a los distintos problemas planteados? 2. ¿La formulación de la política pública tiene en cuenta escenarios distintos en torno a posibles fallas potenciales para su desarrollo? 3. ¿Se promueven alternativas de forma anticipada para disminuir las posibles fallas? 4. ¿Al formular la política pública se tienen en cuenta aspectos como la posibilidad y viabilidad de ejecución, en términos de recursos y estructura para su desarrollo? 5. ¿Es evidente la participación ciudadana en la construcción de la política pública? 6. ¿En las metas definidas, la política contempla el valor social que se otorga a través de su desarrollo? 7. No está identificada la capacidad técnica y operativa para gestionar la política. 8. La política pública no es evaluable (no contempló metas claras e indicadores). 9. ¿Se definió la línea metodológica de formulación? 10. ¿Se contempla cómo la política pública se va a legitimar (mecanismo de formalización jurídica)? 11. No se tiene en cuenta la forma en que los actores de la política pública interactúan en cada una de las etapas de desarrollo de la política. Ciclo de planeación (PHVA).
Implementación (hacer) de la política pública	Gestionar la regulación para la ejecución de la política	1. En las interacciones institucionales, interinstitucionales e intersectoriales, no se toman en cuenta las oportunidades y las restricciones en esta articulación. 2. No se tiene en cuenta la forma en que los actores de la política pública interactúan para su regulación (autorregulación/interacción). 3. No se tiene en cuenta la forma en que los actores de la política pública interactúan en cada una de las etapas de desarrollo de la política (PHVA). 4. No se identifican los intereses particulares de actores ni se establecen los consensos previos. 5. No se establece metodología previa de desarrollo de la política pública. 6. ¿Al regular la política pública, se tienen en cuenta los aspectos como la posibilidad y la viabilidad de ejecución, en términos de recursos y estructura para su desarrollo? 7. La regulación solo aborda intereses particulares (no es integral).

Gestión de riesgo/identificación general en la definición y desarrollo de las políticas públicas		
(PHVA)	ACTIVIDADES	RIESGOS POTENCIALES
Evaluación de resultados de la política pública	Realizar seguimiento y evaluación de la política, planes, programa y proyectos	1. En la gestión de resultados de la política pública, no se contempla evaluar la efectividad por grupos específicos de beneficiarios directos de la política. 2. No son claros los mecanismos y métodos para evaluar la política pública en sus distintas etapas de desarrollo definidas. 3. El valor del resultado no se relaciona directamente con la satisfacción de demanda del bienestar de la población, impactar finalmente la política. 4. En la evaluación no se determina el fortalecimiento de confianza institucional hacia la población (percepción de confianza). 5. ¿Los mecanismos que aseguren la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas, serán evidentes en todas las etapas del desarrollo de la política pública? 6. Los indicadores definidos para la evaluación del desarrollo de la política son pertinentes y contempla las dificultades para encontrar datos o la complejidad, amplitud de recursos y tiempo necesarios para su construcción y procesamiento efectivo. 7. No cumplir las metas del gobierno-Estado. 8. No se genera cooperación por parte de las entidades del sector, que deben suministrar información para el seguimiento. 9. Que la política no sea evaluada.

Los autores de este libro, el Coronel (r) Jorge Elías Salazar Pedreros, el Mayor (r) Edgar Orlando Quintero Cardozo y la doctora Clara Isabel Parra Navarro, plantean los lineamientos que se requieren para formular una política pública de seguridad ciudadana adaptada a nuestros tiempos a partir de factores de continuidad y discontinuidad de las políticas de seguridad recientes con base en un trabajo conceptual serio y un ejercicio comparado que brinda herramientas de análisis tanto al lego en cuestiones de seguridad como al especialista.

ISBN: 978-958-59254-0-3