

(In)seguridad pública en la posviolencia colectiva: *Lecciones de la experiencia internacional para Colombia*

Ariel Ávila Martínez/ Bernardo Pérez Salazar
Octubre 2014

- En periodos de transición posteriores a épocas de violencia organizada, durante los cuales se dismantelan aparatos militares y, simultáneamente, se buscan establecer un orden político y una institucionalidad pública legítimos e incluyentes, la experiencia internacional muestra que un propósito central de la política de seguridad pública es controlar y minimizar la articulación entre excombatientes renuentes a dejar las armas, miembros desmoralizados de los organismos de seguridad del estado y estructuras delincuenciales urbanas y rurales, con la expectativa de continuar explotando y extrayendo para sí rentas ilícitas mediante esquemas de privatización de la seguridad y la regulación de la vida social y económica local.
- Dichas mutaciones suelen establecer arreglos fácticos de gobernabilidad local basados en poderes no estatales que compiten exitosamente con el aparato estatal local por el soporte y apoyo de las comunidades, mediante la provisión de seguridad, la administración de justicia e, incluso, la usurpación de la autoridad tributaria. Por consiguiente, uno de los principales objetivos de la política de seguridad pública en la construcción de la paz positiva es el afianzamiento y la consolidación de la confianza general en la institucionalidad pública.
- Ello implica fortalecer las capacidades de esta para responder adecuadamente a la provisión de bienes y servicios, mediante el mejoramiento en la infraestructura y los estándares de calidad, en especial en ámbitos rurales, incidiendo así positivamente sobre conductas políticas de resistencia y rechazo a alternativas como los esquemas de privatización de funciones públicas por modelos de gobernabilidad local controlados por poderes fácticos y estructuras criminales aliadas. Implica asimismo garantizar condiciones propicias para dinamizar los movimientos de protesta social reivindicativos y reforzar su confianza en la capacidad de la institucionalidad para responder a sus reivindicaciones.
- La gestión de la seguridad pública en estos contextos debe atender tres ámbitos de acción: la percepción de seguridad; la convivencia; y la amenaza criminal.





Tabla de Contenido

■ Introducción	4
■ Cambios recientes en la dinámica del conflicto armado interno en Colombia	4
■ Posviolencia colectiva	10
■ Amenazas a la seguridad pública en ámbitos rurales y urbanos en la posviolencia colectiva colombiana	13
■ Algunos referentes internacionales sobre la seguridad pública en contextos de posviolencia colectiva	18
■ Conclusiones y recomendaciones: políticas públicas de seguridad urbana y rural en contextos de posviolencia colectiva	22
Gestión de la percepción de seguridad	23
Gestión de la convivencia	25
Gestión de la amenaza criminal	30
■ Referencias	33



Introducción

Generalmente, el concepto de posconflicto se refiere al periodo de transición posterior a una época de violencia organizada, en el que se desmantelan los aparatos militares y, simultáneamente, se buscan un orden político y una institucionalidad pública estables, con base en acuerdos legítimos e incluyentes (véanse, por ejemplo, Springer, 2005; Rettberg, coord., 2002). En este artículo se utilizará el término posviolencia colectiva para referirse a este tipo de situaciones¹. La legitimidad es un asunto particularmente sensible en contextos de posviolencia colectiva, por cuanto uno de sus principales objetivos políticos e institucionales consiste en reinstaurar el monopolio del uso legítimo de la fuerza y, por tanto, de la función de protección, luego de intervalos de uso de la violencia colectiva de manera generalizada e indiscriminada.

Pero por tratarse de un periodo de transición en la manera en la que se gobierna y regula la sociedad, la posviolencia colectiva se caracteriza por la prevalencia de situaciones en las cuales la población percibe que la línea entre la legalidad y la ilegalidad resulta borrosa: comúnmente persisten relaciones entre reductos de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales que durante años soportaron su funcionamiento financiero y logístico mediante mecanismos tales como la monetización de bienes ilícitos –por lo general drogas, piedras o metales preciosos– y el suministro de armas, municiones, medios tecnológicos y otros pertrechos. En consecuencia, en ámbitos locales se consolidan poderes fácticos que no solo tienen la capacidad de gestionar mercados criminales, sino también la de actuar como paraestados en condiciones de brindar bienes y servicios demandados por las comunidades donde operan, al igual que oportunidades de ingresos para amplios sectores de jóvenes desempleados, y que eventualmente terminan subordinando en el marco de arreglos autoritarios de gobernanza local.

1 Desde las teorías sociológicas del conflicto, Johan Galtung señala que el conflicto es un hecho social consustancial a la vida en sociedad: el cambio social que determina la dinámica de las sociedades es una consecuencia de los conflictos. En vista de lo anterior, rechaza el uso del término pos conflicto para referirse a la etapa posterior a la terminación de una confrontación bélica, pues considera que en él guerra y conflicto se hacen falazmente equivalentes. En sus escritos, Galtung utiliza los términos posbélicos o posviolencia. Véase Galtung, 2001: 3-23.

Por consiguiente, en este tipo de contextos es común que los análisis sobre aspectos que afectan la seguridad pública sean confusos y, en ocasiones, equivocados. A partir de discursos que alimentan el pánico moral atribuyendo la criminalidad y violencia a los jóvenes pobres, durante estos periodos cobra fuerza el populismo punitivo y se populariza la criminalización y el endurecimiento de penas a fin de “encerrar a los agentes de inseguridad”, identificados generalmente como jóvenes pobres.

Este artículo analiza primero los cambios recientes en la dinámica del conflicto armado interno colombiano y, en ese contexto, discute luego la posviolencia colectiva y las amenazas a la seguridad pública asociadas a este fenómeno. Examina a continuación con algún detenimiento la experiencia internacional, incluyendo la colombiana, en relación con ambos. Posteriormente analiza los marcos interpretativos y las respuestas de política pública ante las manifestaciones de inseguridad pública en contextos de posviolencia colectiva, así como el funcionamiento de los principales resortes de las alianzas criminales que actúan con mucha fluidez en este tipo de escenarios. Por último, presenta algunas conclusiones y recomendaciones acerca de la gestión de la seguridad pública en contextos de posviolencia colectiva.

Cambios recientes en la dinámica del conflicto armado interno en Colombia

Durante la década pasada, en Colombia la fuerza pública logró reducir el área territorial y la población afectada por grupos armados al margen de la ley, en particular los de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP). Atrás quedaron las épocas de los titulares de prensa con noticias de ataques guerrilleros a bases militares, tomas armadas de decenas de cabeceras municipales, así como los retenes ilegales en las goteras de Bogotá, en los que había secuestros masivos conocidos popularmente como pescas milagrosas. La reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley es fruto de la actividad de brigadas móviles y fuerzas de tarea conjunta dotadas de equipos especializados en judicialización, consolidación y desmovilización.

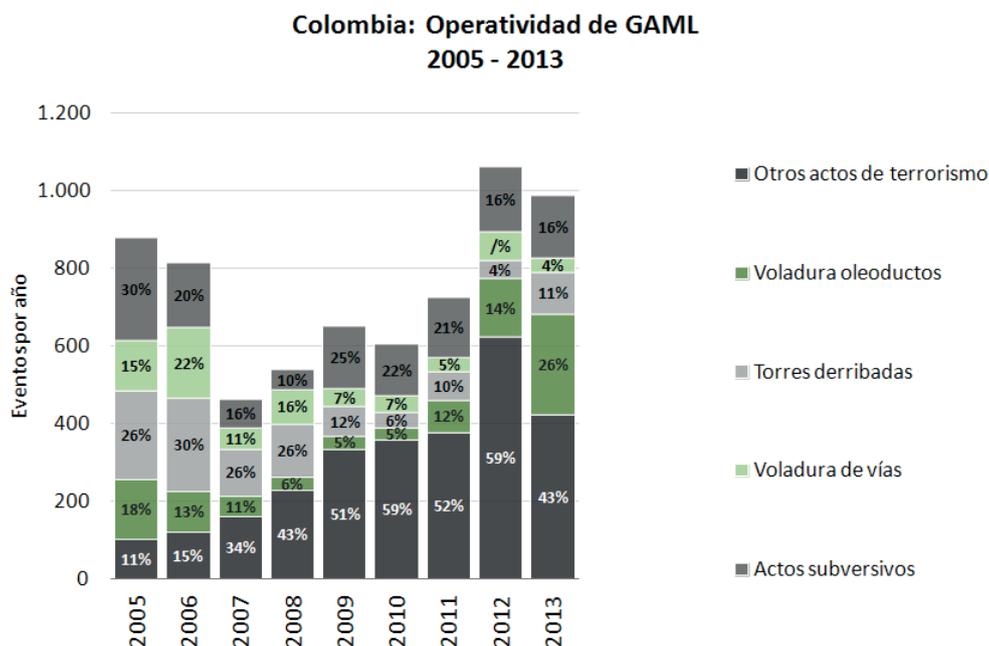


Este esfuerzo integrado, coordinado e interagencial ha sido liderado por los comandantes de división de las diferentes fuerzas y ha contribuido a desmantelar estructuras armadas, áreas base y redes de apoyo de los grupos armados al margen de la ley en gran parte del territorio nacional. Actualmente, cerca de 80% de las acciones registradas por estos grupos se concentran en ciento treinta y dos municipios, en su mayoría rurales, donde habita cerca de 5% de la población colombiana (República de Colombia, 2013). Asimismo, en contraste con un estimado cercano a 20.000 combatientes en las filas de las Farc-EP cuando terminaron los diálogos de paz en la zona desmilitarizada del Caguán en 2002, actualmente los cálculos con base en reportes de inteligencia conjunta hablan de unos 8.000 miembros de esa agrupación².

No obstante este notable éxito en relación con la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley, es necesario señalar que

los duros golpes dados no han logrado desestabilizar sus cadenas de mando y comunicaciones internas ni interrumpir permanentemente sus líneas de apoyo logístico. En consecuencia, esos grupos han hecho ajustes tácticos basados en acciones defensivas y de distracción que exigen bajo esfuerzo militar, como hostigamientos, retenes ilegales, ataques a estaciones de policía y actos de terrorismo contra infraestructura, pero eficaces para ganar tiempo, distraer el esfuerzo principal de las fuerzas militares y disminuir el impulso de las tropas sobre sus áreas base. Tal como lo refleja el comportamiento de los indicadores de operatividad de los grupos armados al margen de la ley durante el periodo 2005-2013, entre ellos, las acciones subversivas, que incluyen hostigamientos, retenes ilegales, ataques a instalaciones de policía y a aeronaves, y actos de terrorismo como la voladura de oleoductos y vías así como el derribo de torres eléctricas, entre otros (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Colombia, operatividad de los grupos armados al margen de la ley, 2005-2013



² En Colombia no hay fuentes oficiales acerca del número de combatientes de grupos armados ilegales, si bien algunos reportes del Ministerio de Defensa Nacional hacen alusiones someras a algunos estimativos, atribuidos por lo general a reportes semestrales de inteligencia conjunta de las fuerzas militares. Véase, por ejemplo, República de Colombia, 2013, y Rico, 2013.

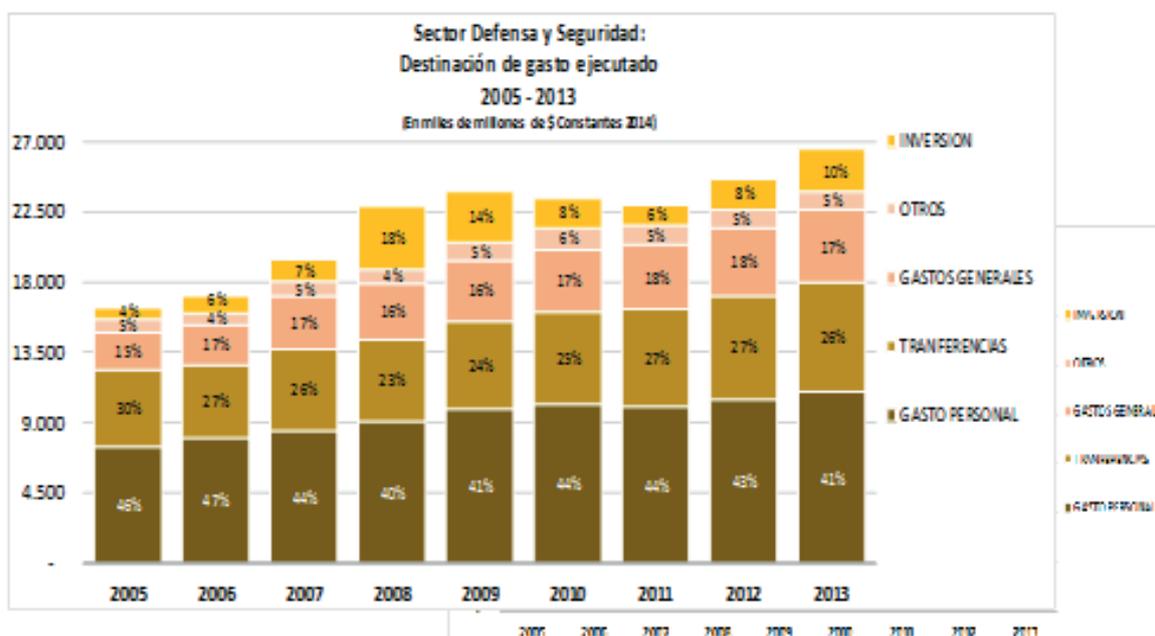
Fuentes: Comando general de las fuerzas militares y Policía nacional-Observatorio del delito de la Dijin.



El nivel de operaciones de los grupos armados al margen de la ley descendió entre 2005 y 2007, seguido de un incremento sostenido hasta 2012, cuando se registraron más de mil operaciones realizadas por esas agrupaciones, la mayoría de ellas actos de terrorismo eficaces para distraer el esfuerzo principal de las fuerzas militares y que provocan o mantienen en estado de zozobra o terror a la población. La trayectoria de este comportamiento sugiere que en 2007 el esfuerzo militar logró disminuir sustancialmente la operatividad de estos grupos, pero que a partir de entonces y pese a los esfuerzos sostenidos de las fuerzas militares, esas organizaciones ajustaron sus tácticas desarrollando acciones que requieren de bajo esfuerzo militar pero hacen daño a la infraestructura del país y a la población civil. En síntesis, durante el periodo en considera-

Aparte del daño que la respuesta de tales grupos representa para la población civil y las actividades económicas asentadas en los territorios donde persisten estas agrupaciones, esta situación refleja la disminución de la eficiencia de las acciones de las fuerzas militares, a pesar de los crecientes recursos públicos destinados para debilitar la capacidad militar de esos grupos hasta alcanzar su derrota. De forma agregada, y en pesos constantes de 2014, entre 2005 y 2013 el gasto anual ejecutado por el sector defensa y seguridad fue, en promedio, del orden de \$21,9 billones de pesos (véase el gráfico 2). En ese lapso el monto de gasto anual tuvo un incremento neto de más de \$10 billones³, pasando de \$16,3 billones en 2005 a \$26,6 en 2013. En este último año, el gasto del sector representó 3,5% del PIB en pesos corrientes.

Gráfico 2. Sector defensa y seguridad: destinación del gasto ejecutado, 2005-2013 (en miles de millones de pesos constantes 2014)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema integrado de información financiera (SIIF) I y II. Serie anual. Datos suministrados después del cierre de la vigencia; cálculos y gráfico: Contraloría General de la República.

ción, a medida que se incrementaron los recursos y esfuerzos públicos para derrotar militarmente a los grupos armados al margen de la ley, se logró reducir su capacidad militar pero no así su operatividad y capacidad de daño.

3 Entre 2007 y 2008, el monto total ejecutado por el sector defensa y seguridad pasó de su nivel inicial a casi \$23 billones, un crecimiento real anual del orden de 16% en pesos constantes de 2014. Luego, hasta 2011, el gasto del sector se mantuvo estable alrededor de \$23 billones. Entre 2012 y 2013 la ejecución creció de nuevo a una tasa anual real entre 7-8%, llegando en 2013 a un nivel cercano a \$27 billones en pesos constantes de 2014.

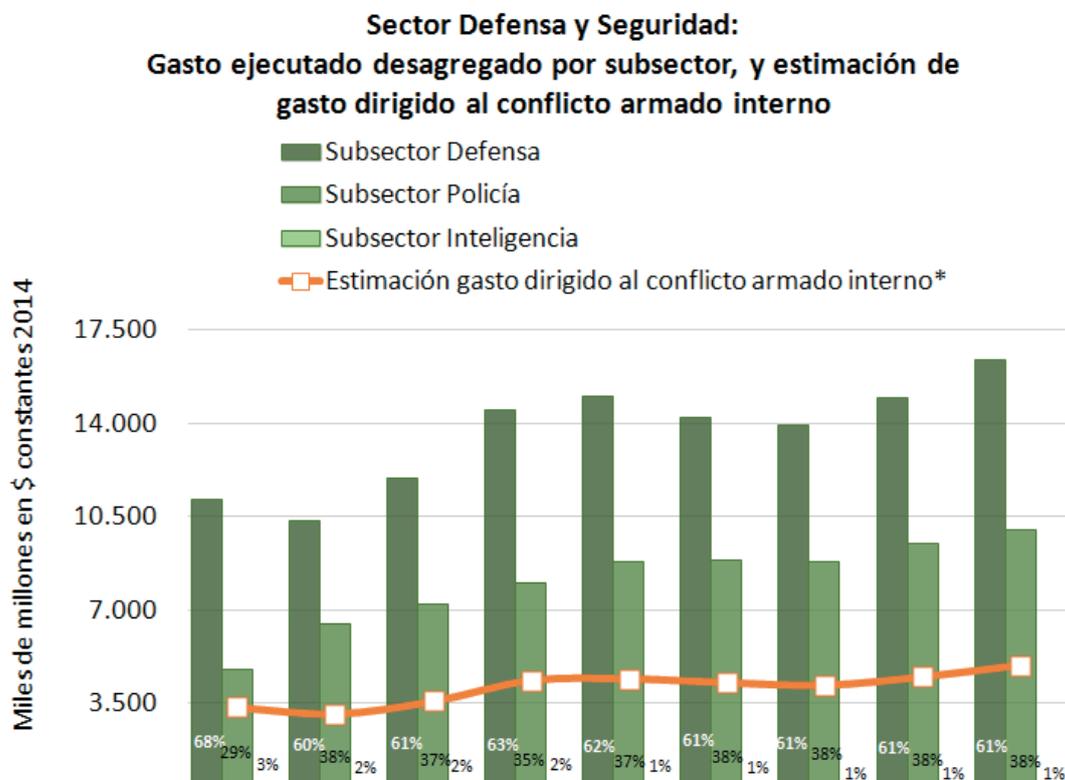


La funcionalidad polivalente de los organismos de seguridad del país y de su personal, dotación y sistemas y equipos actualmente en servicio, dificulta separar el gasto del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno. No obstante, acogiendo la hipótesis de Isaza y Campos (2008: 34-44), para efectos del presente estudio se estima que durante el periodo 2005 a 2013 ese gasto fue del orden de 30% del ejecutado anualmente por el subsector defensa (véase el gráfico 3).

Así, teniendo en cuenta que entre 2005 y 2013 el promedio de la ejecución anual del subsector defensa fue del orden de \$13,6 billones en pesos constantes de 2014, se estima que el monto anual del gasto dirigido al conflicto armado tuvo un incremento neto en términos reales de un billón, pasando de \$3,2 a \$4,2 billones, pesos constantes de 2014, entre 2005 y 2013 (gráfico 3).

Al considerar los resultados operativos que mejor reflejan los efectos de la acción de las Fuerzas Militares sobre la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley, entre ellos las capturas y muertes en combate al igual que las desmovilizaciones individuales, se observa la tendencia a rendimientos decrecientes durante el periodo, a pesar de los esfuerzos sostenidos de la tropa y del incremento en la ejecución de los recursos. Así, el gráfico 4 muestra que las capturas en combate de integrantes de grupos armados al margen de la ley en 2010 se redujeron a menos de la mitad de las alcanzadas en 2005, cuando fueron más de cinco mil. A partir de 2011 este indicador presenta un repunte, alcanzando algo más de tres mil capturas en 2012, para descender de nuevo en 2013, a cerca de dos mil quinientas.

Gráfico 3. Sector defensa y seguridad: gasto ejecutado desagregado por subsector, y estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno, 2005-2013

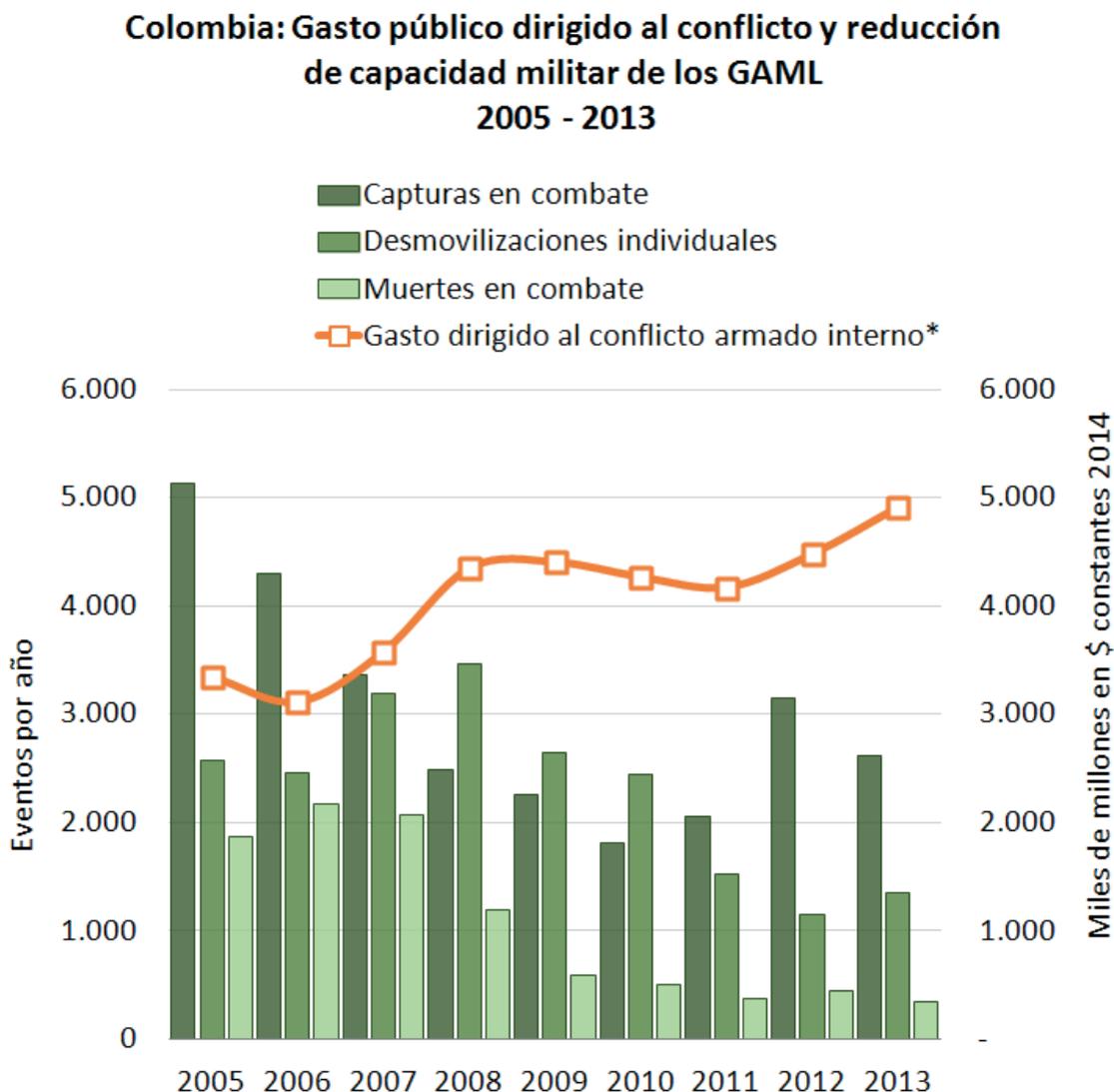


Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema integrado de información financiera (SIIF) I y II. Serie anual, datos suministrados después del cierre de la vigencia; cálculos y gráfico de los autores.

* El gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos (2008), según la cual representa 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa.



Gráfico 4. Colombia: gasto público dirigido al conflicto y reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley, 2005-2013



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema integrado de información financiera (SIIF) I y II; serie anual, datos suministrados después del cierre de la vigencia; Comando general de las fuerzas militares y Policía Nacional-Observatorio del delito de la Dijin. Cálculos y gráfico de los autores.

* La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos (2008), según la cual representa 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa.

Las desmovilizaciones individuales muestran otra dinámica entre 2005 y 2008, periodo durante el cual se incrementaron sostenidamente, hasta alcanzar un pico cercano a las tres mil quinientas. Sin embargo, de 2009 en adelante este indicador también cayó, hasta poco más de mil desmovilizaciones en 2012. Solo en 2013 se observa un leve repunte en las individuales. Finalmente, el indicador de muertes en combate de integrantes grupos armados al margen de la ley presenta un nivel notorio en el periodo 2005-2007, durante el cual hubo alrededor

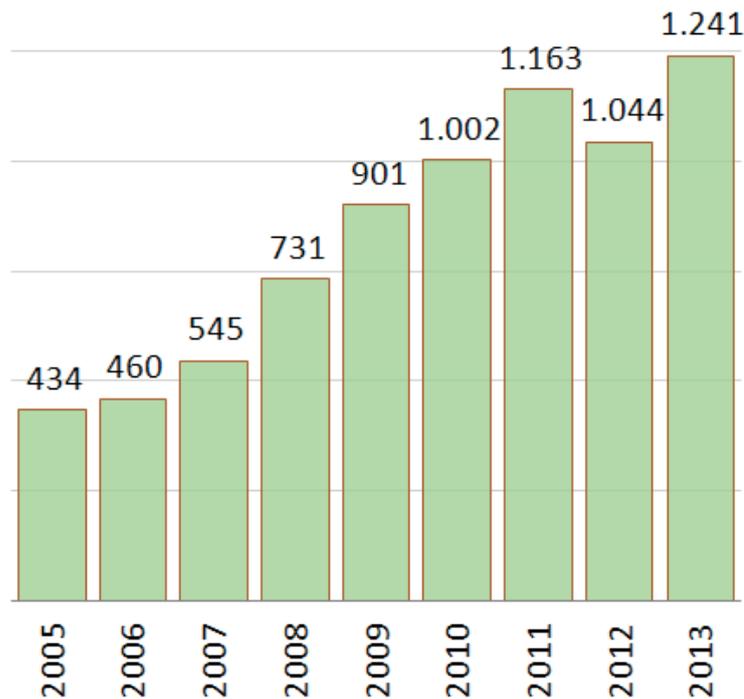
de dos mil muertes anuales de esta naturaleza. Luego, en 2008, el número se redujo casi a la mitad, y de 2009 en adelante no fueron más de seiscientas las muertes anuales en combate.

Cabe destacar que este indicador no refleja necesariamente la eficiencia de las acciones militares dirigidas contra los grupos armados al margen de la ley, dado que los años en que se supone hubo mayor cantidad de muertes en combate coinciden con aquellos en los cuales se registraron los deno-



Gráfico 5. Colombia: gasto público promedio por integrante de los grupos al margen de la ley neutralizado, 2005-2013 (en millones de pesos constantes de 2014)

Colombia : Gasto público promedio por integrante de GAML neutralizado*
2005 - 2013
(En millones de \$ constantes de 2014)



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sistema integrado de información financiera (SIIF) I y II; serie anual, datos suministrados después del cierre de la vigencia; Comando general de las fuerzas militares y Policía Nacional-Observatorio del delito de la Dijin. Cálculos y gráfico de los autores.

* La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos (2008), según la cual representa 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa. El gasto promedio por integrante de grupos armados al margen de la ley neutralizado se calcula dividiendo el monto total del gasto dirigido al conflicto del año correspondiente, por la suma de los integrantes capturados en combate y desmovilizados individualmente en ese año. De ese cálculo se excluye el número de integrantes de grupos armados al margen de la ley muertos en combate.

minados falsos positivos, consistentes en el asesinato a sangre fría de civiles engañados con ofertas de trabajo lejos de sus lugares de residencia, para luego presentarlos como combatientes de los grupos armados al margen de la ley abatidos supuestamente en combate⁴.

4 Según la respuesta del gobierno nacional citada por Philip Alston, relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en su informe al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, entre 2005 y 2008 hubo 857 denuncias de homicidios presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas militares. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación informó que en mayo de 2009 la Unidad nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario investigaba 1.708 homi-

cidios presuntamente cometidos por agentes del estado. De acuerdo con la investigación por Alston, aun cuando no hay prueba que indique que la comisión de esos homicidios formara parte de una política oficial o hubiera sido ordenada por altos funcionarios del gobierno, sí hay numerosos informes detallados y creíbles de ejecuciones de ese tipo cometidas en numerosos departamentos y por un gran número de unidades militares diferentes. Entre los factores identificados por Alston como alicientes para la amplia difusión de esta modalidad criminal, se destacan la operación de un sistema oficioso de incentivos ofrecidos a los soldados para que produjeran bajas y un sistema oficial de incentivos ofrecidos a los civiles para que proporcionaran información que condujera a la captura o muerte de guerrilleros. Este último carente de supervisión y transparencia. En general, en todas las etapas de los procesos disciplinarios y de investigación hubo una falta fundamental de rendición de cuentas y problemas. ONU, 2010.



Las salvedades referidas en relación con este último indicador para medir la eficiencia de las acciones y el gasto público dirigidos a reducir la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley, ilustran con claridad las consecuencias derivadas de situaciones en las que la eficiencia del gasto público y el accionar militar disminuyen frente al propósito de terminar el conflicto por esa vía. Y advierte también sobre el tipo de desviaciones que tienden a emerger para encubrir esta insolencia

La magnitud en la reducción de eficiencia en el gasto se revela claramente al agregar bajo la denominación “integrantes de grupos armados al margen de la ley neutralizados” las capturas en combate y las desmovilizaciones individuales (en este caso se excluye del cálculo las muertes en combate por la ya referida baja confiabilidad de los datos), y dividir por ese total el gasto público dirigido al conflicto armado calculado en pesos constantes de 2014 para cada año del periodo. En el gráfico se presenta el resultado: el gasto promedio por “neutralizado” se incrementa a partir de 2008, y en 2009 duplicó el nivel registrado en 2005. A partir de 2010 el nivel de gasto por “neutralizado” superó los mil millones, en pesos constantes de 2014.

En síntesis, este análisis de la eficiencia en el gasto público del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno sugiere que el aumento real y sostenido del mismo durante el periodo 2005-2013 no ha llevado a la derrota militar de los grupos armados al margen de la ley. Además, como lo ilustra el caso de los falsos positivos, el incremento continuado en el gasto dirigido a la terminación militar del conflicto armado puede derivar en violaciones masivas de los derechos humanos de sectores sociales vulnerables, con lo que se incrementan sustantivamente los daños ocasionados a la población civil y se afecta negativamente la legitimidad de las fuerzas militares.

Por consiguiente, ante el imperativo constitucional que tiene el estado de garantizar el derecho a la paz, sin abandonar su obligación de hacer uso de la fuerza legítima para controlar a los violentos, el gobierno debe impulsar procesos para modificar el uso de la violencia como medio generalizado de expresión y ejercicio del poder político. En la medida en que el proceso de negociación política de la terminación

del conflicto armado actualmente en curso con las Farc-EP conduzca en esta dirección, el estado en Colombia avanzará en el cumplimiento de una de sus principales obligaciones. Pero mientras la negociación concluye, continuarán la violencia de origen ideológico, la inequidad en la distribución de la riqueza en el campo, el narcotráfico, la reparación de las víctimas seguirá enfrentando resistencias, seguirán los actos terroristas contra la infraestructura y continuará la extorsión.

Por consiguiente, lo que requiere el país no es una paz negativa, limitada al cese de la violencia. La paz positiva consiste en plantear alternativas de interacción política diferentes a los repertorios violentos de hoy, mediante las cuales se clarifiquen y canalicen amplias demandas sociales de cambio muy importantes, entre ellas una distribución más equitativa de la riqueza en el sector rural y urbano; mayores oportunidades de educación, salud y empleos e ingresos en el marco de economías legales y formales; y mecanismos de justicia que garanticen la no repetición del daño a las víctimas y contribuyan a una mayor cohesión social, entre otros, que vayan acompañada de reformas institucionales, políticas y socioeconómicas.

Durante la construcción de esa paz positiva sin duda persistirán los actos terroristas, las acciones subversivas y violencia homicida, pero tenderán a decrecer en la medida en que cada vez más agentes y sectores sociales, económicos y políticos perciban la violencia como un obstáculo, antes que como la solución, para materializar visiones de paz positiva desarrolladas conjuntamente. Es decir, de nuevas formas de expresión y ejercicio del poder político con el fin de lograr las reformas requeridas para el cambio social, político y económico. Esa es la ventana de oportunidad que representa para el país la actual política de negociación de paz en medio de las hostilidades (Bejarano, 1999).

Posviolencia colectiva

A pesar de casos visibles como la invasión de Afganistán e Irak por Estados Unidos durante la primera década de este siglo, a partir de la segunda mitad del siglo veinte disminuyó el número de confrontaciones bélicas convencionales entre estados nacionales.



En contraste, se multiplicaron las guerras en forma de conflictos armados internos en el norte de África y los países del África subsahariana, el Medio Oriente, el sur, centro y oriente de Asia, y en América Latina.

Algunos observadores sugieren que este cambio responde a factores como los movimientos de liberación nacional y el surgimiento de nuevos estados-nación durante las dos grandes olas de descolonización registradas en los últimos cincuenta años, la primera en la década de los sesenta con la independencia nacional de las antiguas colonias británicas y francesas, y la segunda en los años noventa con la desintegración de la Unión Soviética. Las tensiones ocasionadas por el ajuste interno político, militar, social y económico que con frecuencia tienen lugar en estos contextos han derivado en muchos casos en conflictos internos violentos (World Bank, 2003). Algunos de ellos alimentados, además, por el mercado internacional de estupefacientes y armas pequeñas y ligeras por parte de las potencias protagonistas de la guerra fría con el fin financiero y sostener numerosos enfrentamientos abiertos entre sus aliados regionales en diversos escenarios mundiales⁵.

También han emergido conflictos armados internos a raíz de la aparición de movimientos sociales armados de resistencia y respuesta a la violencia política ejercida en su contra por estructuras de poder que han subordinado el aparato estatal al servicio de proyectos oligárquicos de acumulación y concentración del poder político y económico (Pizarro, 1991). En otros casos surgen como reacción a la presión depredadora asociada a bonanzas extractivas en territorios en donde son visibles los vacíos de gobernabilidad política y económica como resultado de deficiencias o ausencia total en el cumplimiento de funciones estatales relacionadas con la provisión de bienes y

⁵ En la literatura se ha documentado esta clase de fenómenos en sureste asiático, donde durante los años 60 y 70 la producción y el tráfico de heroína en el Triángulo de Oro (Birmania, Laos y Tailandia) se desarrolló para financiar operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en Vietnam y Cambodia. En los años 80, la guerra civil en el Líbano, al igual que la guerra de los contras en Nicaragua, fueron financiadas en gran parte mediante fondos provenientes del tráfico de drogas ilícitas. La alianza afgano-pakistaní orquestada por la CIA en la guerra contra la Unión Soviética también estuvo permeada por traficantes de drogas ilícitas. Aún después del final de la guerra fría, durante los años 90, en la antigua Yugoslavia el Ejército de Liberación de Kosovo tuvo nexos cercanos con traficantes de heroína. Marchetti y Marks, 1974; Labrousse, 2003.

servicios y la regulación del orden público y la actividad económica y social. Tales circunstancias propician movilizaciones sociales encabezadas por “empresarios políticos”, atentos siempre a alimentar el descontento, las expectativas insatisfechas y a crear tensiones para eliminar competidores. Los brotes de violencia son aprovechados por estos líderes para “fusionarse” con sus bases de apoyo y obtener de ellas tropas, dinero, subsistencia, legitimidad y protección, lo que les permite consolidarse y disputar al gobierno central el control territorial local por la vía armada (Arnson y Zartman, 2006; Ballentine y Sherman, eds., 2003).

Como sucede en toda guerra, el escalamiento de la confrontación tiende a modificar la composición de los activos en la sociedad, reduciéndose el valor de aquellos que son productivos en épocas de paz e incrementándose el de los valiosos para la guerra, como los armamentos, las unidades entrenadas en el uso de armas y la aplicación de doctrina militar, las estructuras de mando militar y los nexos comerciales con proveedores de insumos bélicos y soporte logístico, entre otros. Así se consolida una dinámica conocida como economía de guerra.

Pero a diferencia de lo que ocurre en las guerras convencionales internacionales, donde los estados nacionales administran los impuestos y planifican y dirigen la economía de guerra por medios predominantemente institucionales y formales⁶, en el contexto de los conflictos armados internos la acumulación de activos políticos, económicos y militares por parte de los alzados en armas se hace por medios predominantemente ilegales como la extorsión, el secuestro, la explotación minera ilícita, el tráfico de drogas y el contrabando, al igual que mediante la infiltración y penetración del aparato estatal en los territorios bajo su control, con el fin de explotarlo para su mantenimiento y expansión, y, en algunas oportunidades, para consolidar movimientos políticos legitimadores basados en lógicas clientelistas.

⁶ Aun cuando no necesariamente siempre es así. Hay casos documentados en los que en tiempos de guerra las autoridades de gobierno de potencias económicas y militares han delegado a organizaciones ilegales el manejo de ciertos territorios o mercados en los cuales desempeñan con ventaja las funciones de regulación, administración de justicia y sanción. En Estados Unidos, por ejemplo, durante la segunda guerra mundial la Armada le entregó a Lucky Luciano, mafioso encarcelado entonces, la seguridad de los muelles de la ciudad de Nueva York ante la inminencia del sabotaje nazi. Véase, Sterling, 1990.



Los conflictos armados internos se prolongan cuando los antagonistas, es decir los alzados en armas y los aparatos militares oficiales, logran establecer economías políticas positivas a su favor, que les permiten acumular activos que no habrían obtenido en condiciones distintas a la guerra. Mientras el equilibrio militar entre las partes se mantenga, los costos de un acuerdo de paz les serán desfavorables, pues como resultado del mismo se verían obligadas a dejar de lucrarse del sistema de guerra que sostienen y reproducen. Siendo este uno de los mayores incentivos para su prolongación indefinida (Richani, 2003).

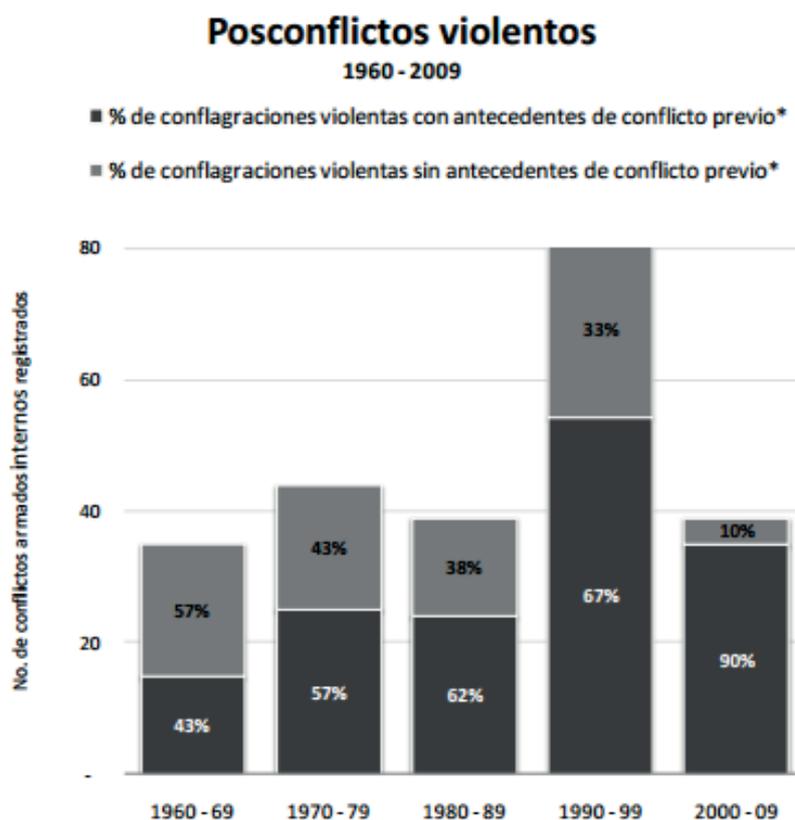
Los conflictos armados internos tienen por lo general tres desenlaces: la derrota militar de una de las partes, un proceso de paz producto de una negociación política, o su no resolución y prolongación indefinida. De estas tres posibilidades solo la derrota militar suele conducir al establecimiento de una paz estable. Sin embargo, este tipo de desenlace suele ser el menos común en este tipo de conflictos, en los

que cerca de las dos terceras partes han finalizado en alguna de las otras dos posibilidades (Bejarano, 2000: 85-86; Collier y Hoeffler, 2001: 6 y 16).

La inestabilidad que caracteriza los periodos de posviolencia colectiva se debe a varios factores. La fuerte desinstitucionalización ocasionada por la captura de partes del aparato estatal por parte de los antagonistas, junto con la polarización política y las desigualdades estructurales agudizadas por el conflicto armado interno, son un caldo de cultivo propicio para que el descontento generalizado se traduzca en inestabilidad política por causas como la ausencia de transparencia en la rendición de cuentas por autoridades públicas, la impunidad de las élites políticas y económicas que se beneficiaron del conflicto armado y los abusos contra los derechos y las libertades públicas que perduran (Springer, 2005: 335).

La urgencia de atender la reintegración y el reasentamiento de los desplazados y excombatientes desmovilizados, así como de satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo el acceso a la educación, la co-

Gráfico 6. Posconflictos violentos, 1960-2009



Fuente: Walter, 2010: 2.



municación, los servicios de energía y el transporte, de crear de puestos de trabajo y fuentes de ingresos formales que no dependan de la actividad económica ilegal, con frecuencia desborda los medios y las capacidades a disposición de las instancias de gobierno. Circunstancia que suele ser aprovechada por fuerzas obstruccionistas, que pueden ser fuerzas extremistas que se resisten a participar en los procesos de negociación política de la paz o, sencillamente, organizaciones criminales, para atizar entre la ciudadanía los agravios colectivos más enconados que permanecen sin respuesta. Estos sectores suelen explotar a su favor también el descontento generalizado para establecer y administrar mecanismos autoritarios no estatales de control social, que suelen ser acogidos con alivio por amplios sectores de la población que con frecuencia apoyan el funcionamiento local de circuitos económicos ilegales y los flujos de ingreso asociados a los mismos (Cohen, 2006).

Todo lo anterior sumado a condiciones como la disponibilidad y el acceso a armamento y redes de tráfico que soportan el suministro de municiones y demás logística, al igual que la presencia de reductos de combatientes reacios a la desmovilización e individuos con entrenamiento y disposición para utilizar armas pequeñas y ligeras, todo eso, propicia y favorece la reanudación de las hostilidades en cerca de uno de cada dos conflictos armados internos en los que cesaron por medio de negociaciones políticas (Bejarano, 2000; Collier y Hoeffler, 2001).

Amenazas a la seguridad pública en ámbitos rurales y urbanos en la posviolencia colectiva colombiana

Tanto en el país como en el resto del mundo, en el periodo de transición denominado posviolencia colectiva la seguridad pública en ámbitos rurales demanda el esfuerzo militar continuado para debilitar y someter los reductos de grupos armados al margen de la ley que persisten en ocupar el papel de poder fáctico proveedor de seguridad y justicia, allí donde la acción del estado es débil y con baja capacidad de resolución frente a las demandas de bienes y servicios públicos. Mientras ese objetivo se logra, perdurarán la extorsión, los atentados terroristas, las ma-

sacres y los desplazamientos forzados de pobladores rurales que huyen de amenazas tales como las minas antipersonales, la intimidación y el reclutamiento ilícito, al igual que las alianzas de estos reductos con organizaciones criminales vinculadas a enclaves de producción de drogas ilícitas y la explotación ilegal de otros recursos.

En Colombia, donde persisten circuitos activos de tráfico doméstico e internacional de drogas ilícitas, se observa la evolución de estructuras delincuenciales con alto poder de corrupción e intimidación en torno a actividades como el narcotráfico, el tráfico de armas de fuego y municiones, el contrabando, el lavado de dinero y la legalización de bienes adquiridos fraudulentamente. Estructuras criminales cuya influencia es muy visible en zonas de cultivos y extracción ilícita de minerales de alto valor, al igual que en los corredores estratégicos a través de los cuales operan rutas para la exportación de drogas y el ingreso de contrabando, armas de fuego y dinero en efectivo para ser lavado. Estructuras que han mostrado además una gran capacidad de ajuste frente a la acción represiva de los organismos de seguridad del estado, por medio de sus alianzas con bandas delincuenciales locales, alianzas que les han permitido acceder a los principales centros urbanos del país y penetrarlos con actividades delictivas como la extorsión, la distribución al menudeo de drogas ilícitas, el contrabando y el lavado de activos (República de Colombia, 2011).

Persisten también en el país el desplazamiento forzado y las masacres. Si bien a partir de 2009 las víctimas de ambas formas de violencia contra la población civil han disminuido sustancialmente, alcanzando en los últimos años niveles por debajo de la mitad de los registrados entre 2005 y 2008 (véase el gráfico 7), en el país perduran niveles intolerables de estas formas de violencia.

Desde 2011, el país registra una tasa nacional de 32 homicidios por 100.000 habitantes, que lo ubica entre los diez con mayor violencia homicida en el mundo. Al analizar su comportamiento en 2013, se observa que 348 municipios superaron el promedio nacional de 32 por 100.000 habitantes, lo que representa poco más de una tercera parte de los del país, muchos de ellos con una distribución geográfica de la población predominantemente rural. De estos, 131 municipios (cerca del 10%) supe-



Gráfico 7. Colombia: víctimas de desplazamiento forzado y masacres, 2005-2013



Fuentes: Comando general de las fuerzas militares y Policía Nacional-Observatorio del delito; RUPD/UARIV, corte: 30 de abril de 2013. Cálculos y gráfico de los autores.

ran el doble del promedio, es decir que en ellos se cometen más de 64 homicidios por 100.000 habitantes (Llorente y Escobedo, 2014: 263 y ss.).

De otra parte, en sectores postergados urbanos y rurales, donde suelen prosperar los ya referidos poderes fácticos locales –en una combinación de especialistas de violencia no estatales, agiotistas, mercachifles y delincuentes comunes–, las dinámicas de política electoral derivan con frecuencia en situaciones perversas que afectan negativamente la legitimidad institucional del estado. El ciclo se activa con la llegada de candidatos en busca de votos a estos lugares donde la acción del estado es ineficaz para modificar el predominio intergeneracional de la inequidad, la exclusión social y la informalidad crónicas. Frente al vacío político que allí encuentran, los candidatos resuelven su votación transando con los poderes fácticos el intercambio de votos por dinero, obras, servicios o contratos públicos. Así, estos poderes, asociados con estructuras criminales,

se apoderan de la intermediación que tiene lugar entre las comunidades, los representantes políticos elegidos y la administración pública local. Con la consolidación de este tipo de arreglos, las estructuras criminales llegan a dominar las maquinarias electorales locales y comprometen a las autoridades políticas, ávidas de dinero para financiar sus campañas. Eventualmente, las estructuras criminales acumulan poder suficiente como para deshacerse de sus padrinos políticos iniciales y sustituirlos con sus propios líderes. De este modo, alianzas criminales transforman su control electoral en acumulación de poder económico con base en rentas públicas capturadas mediante dinámicas similares a la descrita. Por esta vía se consolidan arreglos locales de gobernabilidad controlados por agentes no estatales, mediante los cuales se generalizan la privatización de la seguridad, la administración de justicia y el control de la asignación y prestación de bienes y servicios públicos (Eaton, 2006; Arias, 2010).



Como es de esperar, en los municipios donde estas dinámicas político-electorales prevalecen, predominan también prácticas electorales fraudulentas mediante la manipulación de votos nulos, tarjetones no marcados, al igual que variaciones anómalas y absurdas de las votaciones. Así mismo, son frecuentes los hechos de violencia política electoral, que afectan principalmente a políticos elegidos, así como acciones armadas, desplazamiento y violaciones a la libertad de prensa. El informe sobre riesgos electorales anterior a las elecciones nacionales de 2014 del Misión de Observación Electoral de Colombia (MOE), muestra las amenazas a la seguridad pública asociadas a las dinámicas electorales en sectores sociales postergados, en ámbitos rurales y urbanos en contextos de transición política como lo es la posviolencia colectiva:

- En cerca de una cuarta parte de municipios del país, donde predomina la población rural, hay riesgos por factores indicativos de fraude electoral y de violencia.
- Los hechos de violencia política registrados desde las elecciones nacionales de 2010 han estado dirigidos sobre todo contra concejales, con 66% del total de hechos, seguidos por alcaldes, con 19%, diputados electos, con 13%, y gobernadores electos, 1%. Los hechos más recurrentes fueron las amenazas, que representaron 85%, seguidos de los atentados, 8%, y de los asesinatos, con 5%.
- En relación con factores de violencia, en doscientos seis municipios este tipo de riesgo ha sido constante y se concentró en los departamentos de Antioquia, Cauca, Tolima, Nariño, Caquetá, Huila y Meta.
- Desde 2007, en ciento treinta y cuatro municipios se ha identificado recurrentemente el riesgo por factores indicativos de fraude electoral, ubicados principalmente en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Nariño, Santander y Boyacá.
- Para las elecciones nacionales de 2014 el riesgo electoral hallado confirma la tendencia que se vislumbró desde las elecciones de 2011: el número de municipios en riesgo por factores de

violencia continuó reduciéndose (-7%), frente a lo observado en las elecciones anteriores de 2010, pero aumentó considerablemente (38%) el riesgo indicativo de fraude electoral (MOE, 2014: 13-44).

Es decir que a medida que la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley se debilita, dejan de ser los principales generadores de riesgo electoral y debilitamiento de la institucionalidad pública. Y la mayor amenaza para su debilitamiento y la erosión de la confianza de las comunidades es la generalización de prácticas electorales fraudulentas, detectables por medio de fenómenos como la atipicidad en la participación electoral local y la posible manipulación de votos nulos y tarjetones no marcados, prácticas que han venido creciendo elección tras elección a lo largo y ancho del país, principalmente en municipios rurales. Que en Colombia haya ciento treinta y dos municipios donde en las elecciones entre 1998 y 2008 el control de las alcaldías municipales se rotó entre familiares y amigos del mismo clan, y que allí los indicadores de miseria sean, en promedio, 17% superiores al del resto del país, es un reflejo claro de lo que representa la generalización de este tipo de dinámicas para la seguridad pública y el debilitamiento institucional, particularmente en los municipios rurales (PNUD, 2011). Como es de esperar, los ciudadanos que viven en los municipios predominantemente rurales sometidos a esta clase de arreglos de gobernabilidad local, gobernabilidad privatizada mediante la captura de la representación política, con frecuencia por medio de procedimientos electorales fraudulentos, confían menos en instituciones como la alcaldía, los partidos y la fuerza pública, entre otras (García, 2014).

Por otra parte, hechos que afectan mucho a la población civil, como la muerte violenta de jefes de hogar, el reclutamiento forzado de menores de edad por parte de los grupos armados, la desintegración familiar, el desplazamiento forzado, la pérdida de activos productivos, la morbilidad, mortalidad y desescolarización, en fin, el empobrecimiento general de los hogares, están entre los principales factores que impulsan la urbanización, tanto durante los conflictos armados internos como en periodos de pos violencia en los que persisten muchos de esos mismos hechos (Codhes, 2013). En ambos



contextos, las ciudades principales, usualmente en medio de procesos acelerados de urbanización, son percibidas como lugares donde la institucionalidad pública funciona debidamente. Los hogares rurales expulsados que migran hacia los centros urbanos confían en que allí obtendrán ayuda humanitaria así como protección y apoyo para el restablecimiento de sus derechos vulnerados. Esperan además que allí la fuerza pública sea respetuosa, que sus integrantes no hayan estado involucrados en actos de brutalidad y represión durante el curso del conflicto armado, desplieguen control territorial y mantengan a raya la presencia y actividades de los grupos armados ilegales como la intimidación, la extorsión, el homicidio y el terrorismo, y que no operen en colusión con agentes ilegales y delincuentes. Esperan asimismo que las estructuras administrativas del poder político y judicial no estén controladas por los mismos autores o promotores de delitos de diverso tipo y violencia política, o por cómplices de redes delictivas organizadas; que el acceso a alimentos, educación, vivienda, salud y electricidad no esté controladas por agentes ilícitos; que no sean estos quienes determinen quién ejerce el poder político local; y que puedan tener acceso a fuentes legales y legítimas de ingresos y no se vean obligados a recurrir a actividades como la explotación sexual, el tráfico de drogas u otras transacciones ilegales relacionadas con el conflicto. En resumen, esperan que en las ciudades, en contraste con lo que sucede en zonas rurales, se garantice el imperio de la ley, los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, y la protección frente a los violentos y los delincuentes (Cohen, 2006).

No obstante, por lo general los centros urbanos solo ofrecen parcialmente algunas de esas condiciones. Aún en ciudades importantes de países que no han sido afectados por conflictos armados internos, los sectores urbanos deteriorados adonde suelen llegar a asentarse los migrantes pobres o empobrecidos exhiben una concentración de delitos y violencia alta y persistente, que afectan sobre todo hogares de nuevos migrantes así como a otros grupos vulnerables, entre ellos mujeres, ancianos, jóvenes y minorías étnicas. Numerosos vecinos asentados en estos sectores buscan abandonarlos a la primera oportunidad, con lo que se genera una dinámica de transitoriedad permanente. El flujo constante de desconocidos que llegan a ocupar viviendas desocu-

padas no favorece el contacto social entre vecinos, debilita los controles sociales formales e informales y acentúa la percepción de desorden. En consecuencia, las comunidades urbanas en esta situación a menudo tienen poco acceso a la presencia y asistencia regular de la policía, pues con frecuencia se las considera carentes de sentido de pertenencia y proclives al desorden, razón por la cual se atienden con rondas policiales aleatorias y la ley se aplica allí con indulgencia (Stark, 1987)⁷.

La ausencia o deficiencia en la planificación y regulación del uso del suelo urbano en estos vecindarios da lugar a usos conflictivos o niveles excesivos de actividades inadecuadas para esos lugares, con lo que permanentemente se alimenta la percepción de inseguridad y se propicia la delincuencia. Las incivildades crean un clima cada vez más propenso a la transgresión: los vecindarios tienden a la dilapidación y sus habitantes a la desmoralización, lo que facilita aún más la actividad de los delincuentes (Goffman, 1963; Page, 1993; Wilson y Kelling, 1982; Hancock, 2001).

A la vez que se diluyen las reglas básicas de comportamiento y los mecanismos de control social que deben regular la vida en el entorno barrial, las edificaciones subutilizadas y en mal estado se vuelven atractivas para los delincuentes. En la medida en que el sentido de pertenencia de la comunidad se debilita y disminuye la responsabilidad por la conservación y control social de los alrededores del vecindario, pandillas y delincuentes invaden progresivamente los espacios comunes, semiprivados y privados. Reproduciéndose así un círculo vicioso de exclusión social urbana que atrapa a las personas asentadas en esos sectores dilapidados, de origen informal o periféricos, en donde predominan además actividades económicas informales de baja remuneración y las necesidades diarias se cubren a un costo alto que incluye el de la victimización reiterada por hurto y violencia. La concentración del crimen y la revictimización reiterada de los más vulnerables en

⁷ Stark señala que las altas tasas de delincuencia persisten en determinados sectores urbanos a pesar de que allí hay rotaciones completas y repetidas de los hogares residentes, lo cual sugiere que además de modelos interpretativos basados en la presencia de cierta 'clase de personas' para explicar la concentración "ecológica" del delito, es necesario desarrollar modelos complementarios que tengan en cuenta "cierto tipo de sectores urbanos".



estos contextos es uno de los principales factores de refuerzo de la pobreza en estos contextos (Mitlin, 2005; McIlwaine y Moser, 2001).

En general, los factores y las dinámicas de inseguridad expuestos son comunes a contextos urbanos en proceso de rápida urbanización, sin importar si se encuentran o no en situación de posviolencia colectiva. Hay, sin embargo, un aspecto propio de los procesos de posviolencia colectiva asociados a conflictos armados internos que introduce un agravante adicional. Como se señaló, las economías de guerra que sirven de soporte a y se lucran de la continuidad de los conflictos armados internos suelen desarrollarse basadas en mecanismos ilegales de financiación, al igual que de canales de suministro soportados en mercados globales manejados por organizaciones criminales transnacionales que operan mediante el contrabando⁸. Circunstancia que a su vez permite que las organizaciones criminales transnacionales y los grupos alzados en armas, al igual que con organizaciones delincuenciales aliadas de estos últimos, establezcan nexos fluidos, mediante las cuales logran acceder a fuentes de ingresos derivadas de actividades y mercados ilícitos en el ámbito urbano, como la distribución al menudeo de drogas ilícitas, el tráfico de armas de fuego, el contrabando y el lavado de activos, entre otros. Facilitándose así la integración de dinámicas locales de economías

urbanas ilegales con la economía global administrada por organizaciones criminales transnacionales (Esser, 2004).

Por consiguiente, en el contexto de la posviolencia colectiva la distinción entre organizaciones criminales y bandas delincuenciales urbanas tiende a ser cada vez más borrosa, debido a su integración con el propósito de explotar oportunidades de negocios con tasas muy superiores al promedio, por medio de los mercados informales o grises que operan en sectores urbanos y no son controlados sistemáticamente por las autoridades públicas locales. En este contexto se presenta el fenómeno de crisis de la gobernabilidad local, la que emerge a consecuencia de la connivencia de las autoridades con organizaciones delincuenciales que controlan el orden por medio de la intimidación y la violencia dosificada, y garantiza un clima de negocios apropiado para el funcionamiento eficiente de mercados grises. Estas relaciones operan mediante densas redes de interacciones o coaliciones que se recomponen permanentemente: en ocasiones son de cooperación, en otras de competencia y en otras son incluso parasitarias, como ocurre cuando a las autoridades se les pagan sobornos para evadir los controles administrativos y penales (Gutiérrez y Jaramillo, 2004; Ávila y Pérez, 2011).

Todo lo anterior permite comprender por qué la seguridad pública en contextos de posviolencia colectiva asociados a conflictos armados internos es un fenómeno cuyo análisis se resiste a los diagnósticos y marcos interpretativos corrientes, muchos de los cuales parten del supuesto de que a la par con la desmovilización, el desarme y la reintegración a la vida civil de los grupos alzados en armas se dismantelan los resortes ilegales mediante los que ellos sostuvieron sus finanzas y flujos de suministros durante el curso del conflicto armado. Ignoran que su integración con organizaciones transnacionales genera, aún después de las negociaciones y acuerdos políticos, un incentivo para continuar explotando mercados urbanos grises que siguen siendo atractivos para obtener rentabilidades muy altas y representan entornos ideales para el lavado de activos, actividad en la que las organizaciones criminales transnacionales tienen un interés especial (Castells, 2001; Glenny, 2008).

⁸ Durante décadas, las organizaciones criminales transnacionales han desarrollado una capacidad de gestión empresarial con un nivel superior de especialización, por medio de redes de contactos en disposición de responder con flexibilidad a las oportunidades y las condiciones específicas de cada negocio. Giran en torno a personas clave, involucradas permanentemente en alianzas cambiantes y de corta duración, quienes usualmente no se perciben a sí mismas ni son percibidas por otros como integrantes de redes criminales, y cuya ocupación rutinaria consiste en integrar coaliciones en torno a oportunidades que involucran la captura de mezclas de rentas legales e ilegales, aprovechando ámbitos estructurados por reglas inestables o autocontradictorias, propensas a la influencia discrecional a favor de intereses especiales. Muchas de estas oportunidades tienen que ver con diferenciales de precios en ámbitos internacionales, demandas insatisfechas o ventajas de costos derivadas del robo de propiedad tanto física –automóviles, obras de arte, objetos culturales, órganos humanos y material radioactivo enriquecido, entre otros– como intelectual. Tienen acceso privilegiado a fuentes de apoyo financiero con disponibilidad inmediata, al igual que una gran capacidad de respuesta para aprovechar oportunidades extraordinarias con tasas de retorno muy superiores al promedio, lo que les facilita el establecimiento de relaciones con agentes de la economía legal, sin que por ello tengan que renunciar a la opción de hacer uso sistemático de la violencia, el terror y la corrupción cuando sea conveniente (Pérez, 2007a; Ávila y Pérez, 2011).



Algunos referentes internacionales sobre la seguridad pública en contextos de posviolencia colectiva

Culturas políticas violentas, autoritarismo, abundancia de armas de fuego fuera de control estatal y economías informales subordinadas a estructuras criminales figuran entre los principales problemas que han enfrentado durante la posviolencia colectiva países africanos donde en el pasado reciente se desarrollaron conflictos armados internos: Liberia, 1989-1996, 1999-2003; Sierra Leona, 1991-2002; Burundi, 1993-2005; Congo, 1997-2003; Costa de Marfil, 2002-presente, entre otros; así como latinoamericanos: Guatemala, 1960-1996; Colombia, 1964 al presente; Nicaragua, 1972-1991; El Salvador, 1980-1992; y Perú, 1980-2000, entre otros.

Escuadrones de la muerte, desapariciones forzadas, masacres públicas de civiles, violaciones masivas y tortura son tácticas de terror experimentadas regular y directa o indirectamente por una porción significativa de la población en África y Centroamérica, ora como victimarios, ora como víctimas o testigos, dejando traumas psicosociales colectivos ampliamente difundidos y el arraigo de la violencia como medio expedito para resolver los conflictos. El caso de las familias centroamericanas que se refugiaron de la guerra estableciéndose en vecindarios latinos en el sur de California durante la década de los 80 ilustra la dinámica de ciclos sostenidos de violencia. Vistos con desconfianza, rechazados y, en ocasiones, abusados por las pandillas locales, los jóvenes salvadoreños originaron la Mara Salvatrucha para hacer valer sus derechos en el vecindario, grupo que con el tiempo se transformó en una pandilla depredadora detrás de operaciones extorsivas de establecimientos de comercio y servicios de transporte colectivo, entre otros. Hoy, las maras son una de las pandillas callejeras más extendidas por el hemisferio occidental, cuya expansión tuvo lugar por medio de integrantes repatriados a sus países de origen, luego de cumplir condenas penitenciarias en Estados Unidos (Unodc, 2007).

Con el incremento de la delincuencia predatoria en ámbitos urbanos y la afectación de la percepción de inseguridad, en El Salvador, Guatemala o África

central y occidental, se extendió el clamor ciudadano por el endurecimiento de las prácticas policivas, el despliegue militar para controlar el orden y la seguridad ciudadana, la aprobación de normas penales que reducen las garantías procesales y la protección de derechos humanos. En ambos casos, el creciente escepticismo a raíz de informes de prensa sobre abusos, corrupción y nexos entre policías y organizaciones criminales condujo al respaldo a servicios de vigilancia y seguridad local prestados por agentes no estatales (Unodc, 2007; Baker, 2010).

Modalidad esta particularmente difundida en las ciudades grandes de países africanos, donde agentes no estatales son los principales proveedores de servicios locales de policía y administración de justicia: de acuerdo con algunos estimativos, pueden ser la repuesta a cerca de 80% de la demanda por este tipo de servicios (Baker, 2010). Aun cuando la prestación de dichos servicios por parte de esos agentes con frecuencia incurre en abusos y violaciones de los derechos humanos, y su desempeño resulta errático y poco confiable debido a la carencia de procedimientos formales al igual que de entrenamiento y ausencia de mecanismos transparentes de supervisión y rendición de cuentas, generalmente son preferidos a los servicios oficiales (Baker, 2010).

Otro rasgo propio de la posviolencia colectiva es la abundancia de armas de fuego que circulan por fuera del control estatal. En América Central se estima que en 2007 el número de armas de fuego en circulación era del orden de 1'600.000 unidades. Si bien no todas son ilegales, se calcula que cerca de dos terceras partes sí lo son. En Colombia, un estimativo de 2006 calculó que en el país circulaban entre 1'100.000 y 2'200.000 armas de fuego pequeñas y ligeras ilegales; otras 700.000 serían legales, mientras el número en manos del estado se estimaba entre 486.000 y 944.000 unidades (Unodc, 2007; Aguirre, Muggah, Restrepo y Spagat, 2006). En África circulaban en 2005 cerca de treinta millones de armas de fuego pequeñas y ligeras, de las cuales 80% estaría en manos de la población civil. En los países afectados por conflictos armados en los últimos diez años, entre la tercera parte (República de Congo) y la mitad de los hogares (Burundi) decían poseer al menos un arma de fuego (UNDP, 2007).



Como se señaló al referir el caso colombiano, los conflictos armados internos propician el aprendizaje extendido de destrezas prácticas y psicológicas requeridas para la utilización de armas de fuego y la organización y operación clandestina de rutas de contrabando de las mismas. Frecuentemente, esos conflictos obligan a interrumpir los servicios de educación formal, por lo que la formación en destrezas de combate resulta siendo la única al alcance de cohortes completas de adolescentes y jóvenes. El arraigo de las identidades sociales resultantes de contextos dominados por actividades bélicas favorece a su vez la consolidación posterior de culturas gansteriles orientadas predominantemente al crimen predatorio y la integración con organizaciones criminales transnacionales mediante actividades de contrabando y tráfico de bienes y servicios ilícitos. Afianzándose así entre estas cohortes la noción de que el crimen, el fraude y los negocios ilícitos son el camino expedito para la movilidad social. Que cerca de la mitad de las actividades económicas y oportunidades de ingresos en los países que transitan por procesos de posviolencia colectiva se desarrollen en condiciones de informalidad, sin sistemas de protección laboral ni de seguridad social y sin que haya una cultura de registros contables ni de pago de impuestos, refuerza aún más los antivalores de la cultura de la ilegalidad, el autoritarismo y la corrupción (Unodc, 2007).

Por otra parte, el fortalecimiento de cuerpos oficiales de policía en contextos de posviolencia colectiva no es un objetivo que las autoridades gubernamentales puedan alcanzar con facilidad. Debido a la escasez de personal entrenado y calificado para tales labores, con frecuencia se recurre a la integración de ex militares a las estructuras policiales, con lo que su militarización se exagera. En ocasiones los estilos y programas autoritarios de gobierno tienden a debilitar los mecanismos de balances y controles sobre los que opera la regulación democrática del funcionamiento de los aparatos estatales, lo cual da lugar a que la corrupción se propague en distintos ámbitos de la función pública (Unodc, 2007).

La combinación de abundante mano de obra entrenada y motivada para el crimen, junto con cuerpos de policía mal entrenados y mal dotados, y un clima favorable al soborno y la corrupción de autoridades de gobierno, son condiciones fértiles para el estable-

cimiento y operación de circuitos transnacionales de drogas, trata de personas, armas de fuego y lavado de activos controlados por organizaciones criminales. Fue lo que sucedió durante la pasada década en los países de África occidental, convertida en el principal corredor para el tráfico de drogas provenientes de América Latina con destino a Europa. Situación similar a la que se registra en los países de centroamericanos donde operan numerosas rutas para pasar drogas desde Sudamérica e ingresarlas a México y Estados Unidos (Unodc, 2007 y 2014).

Estas transformaciones recientes a escala mundial también han transformado mucho diferentes mercados legales e ilegales en los que participan las organizaciones criminales. Moisés Naím cuestiona tres prejuicios asumidos generalmente al analizar el asunto; al respecto dice:

(...) en mi libro *Ilícitos* alerté sobre tres cosas que se asumen erróneamente. La primera premisa es no hay nada nuevo en relación con el crimen internacional organizado: se asume que este tipo de organizaciones y sus actividades son parte normal del comportamiento humano. La segunda es que el contrabando de drogas, armas y todo tipo de contrabando a través de las fronteras no tiene nada de extraordinario como tampoco la lucha contra esta actividad criminal, la cual se controla como siempre se ha hecho mediante la aplicación de leyes, tribunales y sanciones penales. La tercera es que el crimen en general es un fenómeno subterráneo y que involucra apenas a una comunidad pequeña de operadores desviados que se encuentra en los márgenes de la sociedad (Naím, 2011: 3-4).

Desde esta perspectiva se debe entender que si las estrategias y tácticas operacionales de las redes criminales más consolidadas están cambiando, los mercados en que actúan también lo hacen: por ejemplo, el contrabando y el mercado de armas siempre han existido, entonces se pregunta Naím ¿qué ha cambiado? Respondiendo de inmediato: todo.

Empecemos por la composición del mercado: un comercio en otro tiempo dominado por gobiernos que hacían compras masivas a otros gobiernos o a sus propias empresas públicas se compone en la actualidad de redes mucho más amplias y diversas integradas por intermediarios y miles



de productores nuevos e independientes (...). Como siempre, los intermediarios siguen siendo inmensamente creativos, políticamente bien relacionados y muy ricos. Hoy, sin embargo, ya no constituyen un pequeño club exclusivo de sinvergüenzas, sino una extensa comunidad global de traficantes (Naím, 2006: 63).

Traficantes que utilizan empresas ficticias o de papel para encubrir múltiples redes que conectan todos los ofertantes y consumidores del mercado de armas, desde gobiernos en distintos continentes hasta la pequeña delincuencia que representa una demanda representativa de su tráfico ilícito. Naturalmente, los mercados en contextos de posviolencia colectiva ofrecen oportunidades de negocios muy atractivas para la expansión de la actividad de estas redes. Oportunidades que no necesariamente traen consigo escaladas de violencia pero sí promueven el establecimiento de vínculos con proveedores ilícitos, funcionarios corruptos, y el uso “controlado” de violencia para obtener pequeñas ventajas competitivas que les permiten mantener una posición de liderazgo frente a sus competidores (Ávila y Pérez, 2011).

La operación normal de los mercados implica la formación de cadenas que conectan procesos y eslabones que van desde la consecución de materias primas e insumos hasta la transformación y el envío del producto elaborado a los mercados de consumo final, y el cobro del pago correspondiente. Así se establecen redes de relaciones de proveedores al igual que los vínculos con especialistas en la prestación de servicios ancillares, entre ellos el transporte y la distribución, y el cobro de pagos. En algunos casos, estas redes son relativamente flexibles mientras en otros conducen a fusiones entre empresas. Entre estos dos extremos hay una amplia gama de posibilidades de arreglos de cooperación, entre los que están desde alianzas estratégicas hasta contratos de suministro ocasional.

Por otra parte, las ciudades generalmente tienen zonas donde se concentran actividades ilegales, coincidentes con aquellas donde priman actividades económicas informales, entre ellas, por ejemplo, mercados de residuos industriales y otros residuos reciclables. La alta densidad de unidades económicas informales facilita encubrir las actividades ilícitas,

pues en la informalidad la línea entre lo legal e ilegal es difusa. La propia dinámica de informalidad de estas zonas desarrolla sistemas autóctonos de regulación, cuyo control suele estar en manos de las redes criminales más desarrolladas.

Desde esta perspectiva, es posible diferenciar territorios urbanos con distintas funcionalidades para la operación de actividades y mercados ilícitos. Uno de ellos son los corredores de movilidad. Cualquier mercado urbano debe tener medios para el ingreso, la distribución y la salida de mercancías, por lo que para las redes criminales es importante disponer de corredores de movilidad. Que incluyen la red vial interurbana que comunica a la ciudad con sus áreas de influencia y otras ciudades, así como corredores intraurbanos bien establecidos para el transporte y la distribución de mercancía “sensible” y dinero; en ambos casos se requiere de una red de protección para evadir los operativos policiales⁹. Las redes que controlan estos corredores venden sus servicios a quien los solicite o garantizan su control temporal.

Un segundo tipo de territorio funcional para la operación de actividades y mercados ilícitos son las zonas de expansión, que al no estar consolidadas bajo el control de una estructura o red criminal, suelen ser escenarios de disputa. Usualmente se trata de lugares donde hay aglomeraciones significativas de personas durante el día, con alta densidad de actividades informales y donde además no hay barreras de acceso para ejercer actividades lícitas o ilícitas. La dinámica de este tipo de sectores propicia el desorden, la competencia incontrolada y la violencia, por cuanto se encuentran en flujo permanente. Allí funcionan mercados de reventa callejera de mercancías de contrabando y robada, al igual que sustancias psicoactivas. Son sectores donde con frecuencia se registra una concentración de delitos contra el patrimonio y contra la vida, y, por consiguiente, donde se ofrecen servicios de protección informal a cambio de pagos extorsivos. Son lugares que la ciudadanía y las autoridades identifican como peli-

⁹ Las autoridades saben de la importancia de estos corredores, pues a través de ellos entran y salen elementos sensibles para la seguridad urbana, como mercancías de contrabando, armas de fuego, municiones y explosivos ilegales, víctimas de secuestro, el reclutamiento ilícito o la trata de personas con fines de explotación sexual, automotores y mercancías hurtadas, dinero en efectivo, pertrechos y droga farmacéutica para grupos armados al margen de la ley, precursores químicos para el procesamiento de drogas ilícitas y sustancias psicoactivas, entre otros.



grosos. Allí las redes y estructuras criminales generalmente ejercen un control indirecto por medio de arreglos con la delincuencia común.

Un tercer tipo de territorio funcional es aquel en donde el control de las actividades y los mercados está consolidado en manos de una red o estructura criminal. Hay que señalar al respecto que por regla general los negocios y mercados lícitos e ilícitos no se benefician con la presencia de altos niveles de violencia y criminalidad en sus zonas inmediatas de actividad. La alta visibilidad de estos incidentes atrae la atención ciudadana y de los medios de comunicación, lo que genera respuestas de choque por parte de las autoridades, con los perjuicios que traen para los negocios legales e ilegales. Las condiciones estables que suelen ser propicias para los negocios, generalmente se asocian a la presencia de alianzas o pactos tácticos con capacidad de neutralizar y subordinar a los demás participantes de las actividades y los mercados ilícitos que operan en dichos territorios.

Por último, un cuarto tipo de territorio funcional resulta bastante común en países que han vivido conflictos armados internos y que han entrado en etapa de posviolencia colectiva, o donde se registran brotes de delincuencia común. Se trata de las denominadas zonas de relevo de la criminalidad. En estos sectores, generalmente azotados por la delincuencia común, se registra la llegada de redes o estructuras criminales que ofrecen servicios de seguridad informal a comerciantes, transportadores o habitantes, con el compromiso de combatir y desplazar la delincuencia ordinaria y de tomar el control de la zona. Es el inicio de un nuevo foco criminal caracterizado por la baja prevalencia de delitos contra la vida y el patrimonio.

Esta clasificación de cuatro territorios funcionales para el crimen permite apreciar aspectos operativos de la criminalidad, como los eslabones más visibles de la cadena de las actividades y mercados ilícitos. Conviene reiterar que este no es el único problema por combatir ni la única forma de analizar las amenazas a la seguridad pública en contextos urbanos de posviolencia colectiva:

(...) Antes al contrario: corre el riesgo de convertirse en una cortina de humo para no afrontar la dimensión grande en la que las mafias regeneran

su poder, sus negocios, su capacidad de tejer y mantener relaciones permanentes con el mundo de las finanzas, de la economía y de la política (Forgione, 2010: 239).

El caso colombiano es interesante para el estudio de la seguridad pública en la posviolencia colectiva por varias razones. Como se señaló, Colombia aún no pone fin a su conflicto armado interno, que dura ya más de medio siglo. Este hecho singular, a su vez, ha llevado al país a robustecer la capacidad de sus cuerpos de seguridad e instituciones públicas para hacer frente a los grupos alzados en armas y a las estructuras criminales asociadas¹⁰. Por consiguiente, a diferencia de lo que sucede en numerosos países afectados por conflictos armados, Colombia muestra resultados en el desmantelamiento de grupos armados al margen de la ley y sus reductos mediante la desmovilización, el desarme y la reintegración, al igual que por medio de la acción directa de la fuerza pública para lograr su sometimiento a la justicia. Es así que actualmente hay áreas extensas del territorio y ciudades que se han sustraído de la influencia y lógica propias del conflicto armado interno, en donde se registran condiciones que es posible tipificar como de posviolencia colectiva. No obstante, a pesar de lo anterior y de que el país cuenta con organismos de seguridad de gran tamaño, bien entrenados y dotados, los niveles de violencia y delincuencia continúan afectando visiblemente la seguridad pública rural y urbana.

10 El sostenimiento de la seguridad y la consolidación de la presencia del estado en buena parte del territorio colombiano se ha logrado mediante el incremento de la fuerza pública, que incluye a militares y policías, de cerca de 297.900 unidades en 2002 a alrededor de 435.000 en 2013.



Conclusiones y recomendaciones: políticas públicas de seguridad urbana y rural en contextos de posviolencia colectiva

Como se dijo, uno de los principales retos políticos en ámbitos urbanos y rurales en contextos de posviolencia colectiva es el manejo de los procesos de privatización informal de la seguridad y la administración de justicia, así como de la regulación en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos. Fenómenos que tienden a generalizarse a consecuencia del incremento de la victimización por delitos predatorios, al igual que por la difusión de la extorsión y el uso de la violencia como respuesta a las dificultades propias de la convivencia cotidiana.

Un indicador claro de la magnitud de este reto es la importancia que se le otorga a la delincuencia y la seguridad pública en la más reciente encuesta Latinobarómetro, aplicada en la mayoría de los países de América Latina para indagar la opinión de la ciudadanía sobre los principales problemas. En 2013, 24% de los encuestados consideró a la delincuencia y la seguridad pública como el problema más importante en toda América Latina. A ésta le siguió la desocupación o el desempleo (16%), la corrupción (6%) y los problemas económicos y financieros (6%). A manera de contraste con el agregado latinoamericano, en Colombia el principal problema es la desocupación o el desempleo (19%), seguido de la violencia y las pandillas (16%), la delincuencia y la seguridad pública (14%), el terrorismo y la guerrilla (12%) y la corrupción (10%). Por su parte, en países que transitaron recientemente por procesos de posviolencia colectiva como El Salvador y Guatemala, la delincuencia y la seguridad pública se señalan como el principal problema, 21% y 30%, respectivamente, seguidas de los bajos salarios en el caso de El Salvador (21%), y la desocupación y el desempleo en Guatemala: 19%. Allí la violencia y las pandillas fueron señaladas como problemas secundarios: 6% en ambos casos (Latinobarómetro, 2013)¹¹.

11 Entre 2004 y 2009, en América Latina la delincuencia y la seguridad pública fueron señaladas como el principal problema por 16% del total de encuestados. Para entonces, la preocupación por el asunto era alta en El Salvador (29,2%) y Guatemala (34,4%). En ese periodo, la delincuencia y la seguridad pública fueron mencionadas para el caso

Tratándose de un problema claramente identificado en las encuestas, no es de extrañar que la delincuencia y la seguridad pública figuren permanentemente en los primeros renglones de la agendas pública, al igual que en las plataformas programáticas de los candidatos a cargos públicos en áreas urbanas. Proliferan las promesas y medidas para prevenir y controlar la criminalidad urbana, entre ellas el endurecimiento de las sanciones penales al porte ilegal de armas de fuego al igual que para delitos cometidos por la pequeña delincuencia; el aumento del pie de fuerza y del presupuesto para la Policía; la instalación de cámaras de videovigilancia y la aplicación de la flagrancia a eventos en los que el sujeto sea registrado en la comisión de un delito mediante este tipo de dispositivos; la criminalización por pertenencia a ciertos grupos y organizaciones; y la construcción de nuevos centros carcelarios y penitenciarios, entre otras.

Los medios de comunicación masiva y los votantes en zonas urbanas, ansiosos por recuperar la tranquilidad, suelen depositar confianza y manifestar su apoyo a medidas de esta naturaleza. No obstante, en contextos de posviolencia colectiva los resultados se han quedado cortos frente a las expectativas. Numerosos estudios demuestran que no hay ninguna correlación entra la reducción de los delitos con el incremento del pie de fuerza policial y sus medios de dotación, ni tampoco con la aplicación de tácticas modernas de policía tales como el patrullaje visible, la reducción de los tiempos de respuesta y llegada a la escena del crimen o el cumplimiento de labores de investigación criminal por parte de policía especializada. Otras investigaciones señalan que la efectividad de la policía, expresada en su habilidad para aclarar casos criminales, es inversamente proporcional al tamaño de la agencia policial, particularmente en delitos como las lesiones personales y contra la propiedad (Ostrom, Parks y Whitaker, 1973; Bayley, 1994)¹².

de Colombia como la principal preocupación por apenas 6% de los encuestados, quizás opacadas por el terrorismo, la violencia política y la guerrilla, calificadas como el principal problema del país por 26,7%, lo cual contrasta con un calificación promedio de 2,7% en relación con este asunto en la muestra de países contemplada por Latinobarómetro en sus encuestas anuales. Véase, <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>

12 De acuerdo con Bayley, la policía utiliza el argumento que con mayores recursos y personal estará en mejores condiciones para proteger a las comunidades contra el crimen, principalmente para conservar y mejorar su participación en el presupuesto.



Hay numerosas razones por las que esto sucede. En la medida en que los recursos destinados a la actividad policial se incrementan, crece la presión sobre la policía para reducir el delito y aumentar el número de casos criminales aclarados, lo que incentiva, perversamente, la colusión entre policiales y delincuentes para encubrir la actividad criminal y evitar que llegue a ser de conocimiento público. Y al concentrar la responsabilidad de luchar contra el crimen exclusivamente en cabeza de las agencias de policía, se convierten en objetivos principales para la infiltración y penetración por parte de las organizaciones criminales mediante el soborno y la corrupción, a fin de contar con su protección y apoyo para evadir el control penal (Ávila y Pérez, 2011: 173-175).

Ante la insatisfacción con la persistencia de la actividad criminal a pesar del fortalecimiento de la policía, el siguiente nivel de respuesta en contextos de posviolencia colectiva suele ser la criminalización de ciertas identidades sociales a las que comúnmente se atribuye responsabilidad criminal, como sucede en América Central con los *mareros* y en Colombia con los expendedores de drogas ilícitas al menudeo, conocidos como *jíbaros*, y con sus consumidores. Por lo general, ello va de la mano con el endurecimiento de las sanciones penales y, en ocasiones, también con modificaciones a los procedimientos penales con el fin de facilitar la acción de las autoridades policiales, con lo cual se debilitan la protección y defensa de las libertades y garantías civiles. En reacción a escaladas en la actividad delincencial, las autoridades suelen calificarla como una amenaza terrorista a la seguridad del estado, para justificar la militarización inmediata de la respuesta oficial.

En síntesis, durante fases de posviolencia colectiva la denominada política de mano dura, concentrada en el fortalecimiento de la policía, la criminalización y el endurecimiento de penas en la lucha contra la inseguridad, conduce a la deslegitimación y corrupción de la policía, al debilitamiento de las garantías y libertades públicas y de los mecanismos de balance y control democráticos que regulan la acción administrativa del estado, favorece el apoyo popular a estilos de gobierno autoritarios y, a la vez, contribuye a ocultar la magnitud y omnipresencia creciente de la corrupción mediante la cual se fortalecen los esquemas de privatización informal y

control de las organizaciones criminales sobre los principales resortes de poder económico, político y administrativo en la sociedad¹³.

Como se ha señalado a lo largo de este escrito, la corrupción es determinante para la continuidad y prosperidad de las organizaciones criminales que ejercen influencia creciente sobre la actividad delincencial en todo el mundo. Parafraseando a Moisés Naím, en la lucha actual contra la delincuencia no se trata solo de reducir el delito y sancionar delincuentes. Esta incluye también las instituciones públicas y su protección y defensa frente a la infiltración y penetración por parte de organizaciones criminales mediante el soborno y la corrupción, tanto en ámbitos urbanos como rurales. La delincuencia y la violencia son problemas reales, pero los esfuerzos por controlarlas no deben reducir la prioridad de blindar las instituciones públicas y privadas y combatir la creciente influencia de las organizaciones criminales sobre los resortes del poder político y económico en el mundo (Naím, 2011: 4). En el contexto de la posviolencia colectiva, esta es una prioridad.

A continuación se presentan algunas recomendaciones para la gestión de la seguridad urbana y rural en contextos de posviolencia colectiva, divididas en las tres categorías que definen sus principales ámbitos de acción: la gestión de la percepción de seguridad, de la convivencia y de la amenaza criminal.

Gestión de la percepción de seguridad

Sucede con frecuencia que la percepción de la seguridad es contraria a las estadísticas oficiales acerca del comportamiento de los delitos, particularmente los denominados como de alto impacto, que incluyen, entre otros, los homicidios, las lesiones personales y distintas modalidades de delitos contra la propiedad como los hurtos a personas, residencias, establecimiento de comercio, bancos y automotores.

13 Llama la atención que, en promedio, 4,54% de los encuestados entre 2004 y 2009 en cinco países en proceso de posviolencia colectiva de América Latina (Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú) calificaron la corrupción como el problema más importante que afecta a sus países, mientras que el promedio registrado para la muestra de países de América Latina incluida en la encuesta de Latinobarómetro durante el mismo periodo fue de 6,3%. <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>



En ámbitos urbanos, cuando afloran las contradicciones entre los resultados de encuestas de victimización y percepción de seguridad y las estadísticas de delitos denunciados, las autoridades suelen irritarse porque consideran que la ciudadanía ignora los esfuerzos hechos y los resultados obtenidos por las agencias de seguridad para la reducción y sanción de las actividades delictivas. Lamentan además el abandono y la escasa corresponsabilidad ciudadana para evitar aquellos comportamientos y descuidos que facilitan la acción de los delincuentes, contribuyendo así al incremento de las estadísticas delictivas; y reprochan la espectacularidad con la cual los medios de comunicación cubren los hechos de violencia y siniestros, en tanto consideran que difunden gratuitamente temores e inseguridades infundadas entre la ciudadanía.

La razón asiste muchas veces a las autoridades en sus observaciones y críticas a los resultados de mediciones de la percepción de seguridad ciudadana. No obstante, la incidencia real que la percepción tiene sobre el estado y el comportamiento y las decisiones de las personas, obliga a darle tanta importancia al manejo de la dimensión subjetiva como la que se presta a atender la dimensión objetiva de la seguridad. Este es un compromiso ineludible en la agenda de gestión de la seguridad pública en contextos de posviolencia colectiva, pues como se señaló, una de las principales expectativas que traen a los centros urbanos quienes han sido expulsados de sus lugares de origen por hechos de brutalidad asociados con el conflicto armado interno, es que allí encontrarán la garantía de no repetición de los hechos al igual que la defensa, protección efectiva y reparación de sus derechos vulnerados.

Por eso, las políticas públicas basadas en el enfoque de derechos, que promueven el respeto de estos por parte de las autoridades y los individuos, así como la capacidad ciudadana para exigir la protección y el cumplimiento de esos derechos, son un elemento clave para la gestión de la percepción de la seguridad en contextos de posviolencia colectiva, tanto en ámbitos urbanos como rurales. Los programas y proyectos enmarcados en el enfoque de derechos, que incluyen atención psicosocial y la asistencia jurídica y administrativa a quienes los han visto vulnerados en hechos marcados por el delito y la violencia, contribuyen eficazmente a reducir la vulnerabilidad

a la delincuencia y la violencia y a mejorar la percepción de seguridad. En primer lugar, contribuyen a restablecer las condiciones y capacidades para la autoregulación por medio de las normas sociales informales, al igual que a mejorar la capacidad de los vecindarios afectados por una alta concentración e intensidad de la actividad criminal, de demandar respuestas eficaces de las autoridades. Estos programas facilitan también la restauración de la credibilidad en el compromiso y la capacidad institucional del estado para cumplir y garantizar los derechos individuales y las libertades públicas, y favorece la transformación de las víctimas en personas con actitudes y destrezas para prevenir su revictimización futura, sobreponerse y salir fortalecidas para enfrentar situaciones adversas. Así, ayudan a prevenir que la función pública de restablecimiento de derechos violados se convierta en una relación de dependencia permanente de los servicios de asistencia social del estado, y en vez, habilitan a los ciudadanos para participar e incidir activa y provechosamente en procesos democráticos de definición de objetivos del desarrollo social, político, cultural y económico en los diversos ámbitos de su vida (Squires, 2006).

Algunas ciudades que atraviesan la posviolencia colectiva han acogido el enfoque de derechos como base discursiva de su política pública, pero sin relacionarla con estrategias de comunicación pública y gestión de la percepción de seguridad. Una consecuencia desafortunada de esta deficiencia es el señalamiento como factor de inseguridad en las encuestas de percepción de seguridad de la presencia de desplazados forzados y de excombatientes desmovilizados en proceso de reintegración a la vida civil.

De otra parte, en ciertas ciudades hay servicios gratuitos de atención psicosocial y jurídica a familiares y allegados de víctimas de hechos de violencia social o intrafamiliar, acompañados de apoyos propios de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como las unidades de mediación y los jueces en equidad. No obstante, dada la extensión de la extorsión, particularmente en contextos de posviolencia colectiva, y su gran incidencia sobre la percepción de seguridad en ámbitos urbanos en tanto representa la repetición de una de las experiencias de victimización más comunes durante el curso de los conflictos armados, es recomendable que estos servicios se adecuen para brindar atención psicoso-



cial y asistencia jurídica y administrativa a las víctimas de este flagelo.

En ámbitos rurales, la gestión de la seguridad pública en el marco del enfoque de derechos es muy limitada, debido con frecuencia a la baja presencia institucional y a la muy poca capacidad de resolución de las necesidades y demandas de los habitantes. Generalmente, en situaciones de posviolencia colectiva los servicios de policía están restringidos a las cabeceras urbanas, tanto por motivos de seguridad de los policiales ante la eventualidad de ser víctimas de hostigamientos por parte de grupos armados al margen de la ley o sus reductos, como por la carencia de medios adecuados para operar. Esta situación se traduce en estándares diferenciales en la calidad de la prestación de servicio de seguridad pública, que dependen del lugar de residencia de los pobladores y de la capacidad fiscal de la entidad municipal.

El mejoramiento de la infraestructura y los estándares de calidad en la provisión de servicios públicos en contextos rurales puede incidir sobre la percepción local del desempeño de la institucionalidad pública y modificar las actitudes y creencias de las personas mediante el intercambio de puntos de vista con otros ciudadanos o su exposición a nueva información, todo lo cual puede tener un efecto directo positivo sobre conductas políticas de resistencia y rechazo a alternativas como los esquemas de privatización de funciones públicas por modelos de gobernabilidad local controlados por poderes fácticos y estructuras criminales aliadas. Si los ciudadanos perciben que la institucionalidad pública y sus representantes son incapaces o no están dispuestos a contribuir a garantizar el funcionamiento transparente de los procesos electorales, la seguridad pública o la provisión de servicios conforme a parámetros de calidad, naturalmente serán propensos a desconfiar de lo público, y estarán dispuestos a aceptar propuestas alternativas de actores no estatales, parte de esquemas de privatización de las funciones del estado.

Por ello es útil contar con líneas bases y seguir y evaluar esta clase de intervenciones, así como diseñar y desarrollar sistemas de indicadores que permitan ver la evolución de las preocupaciones de los residentes locales y los actores estratégicos, así como de

los problemas de seguridad pública que afecten a sectores urbanos y rurales.

Gestión de la convivencia

Contrario a lo que se supone, la propagación de los esquemas extorsivos que afectan a los pobladores rurales y urbanos en contextos de posviolencia colectiva no tiene su principal causa en la delincuencia y la violencia, sino en problemas de convivencia como riñas, expresiones de intolerancia de personas con diversas orientaciones sexuales, drogadictos, alcohólicos, habitantes de la calle, entre otros. En las ciudades, las basuras en la vía pública, la ocupación de andenes por vehículos o ventas ambulantes, el uso de zonas públicas para hacer necesidades fisiológicas y los desórdenes asociados a las filas sobre la vía pública también son fuentes comunes de conflictos interpersonales.

Como se señaló, es común que las relaciones extorsivas se inicien por medio de procesos de privatización de la seguridad, mediante la contratación de servicios informales de vigilancia y seguridad privada a fin de controlar los problemas de convivencia señalados y, ocasionalmente, la acción de delinquentes predatorios como atracadores en vehículos de transporte público. Otro problema que con frecuencia lleva a recurrir a este tipo de servicios es la pérdida de confianza en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos debido al alto incumplimiento por las partes con los compromisos acordados. En estas condiciones, los arreglos informales consensuados de vigilancia y seguridad suelen ser apreciados como una alternativa para disminuir la conflictividad local. Arreglos que con frecuencia se degeneran y se convierten en relaciones extorsivas e intimidatorias.

Así, un problema de convivencia y relativamente sencillo de resolver se convierte en uno de seguridad difícil de controlar, por cuanto los extorsionados son renuentes a poner el asunto en conocimiento de las autoridades debido al temor a represalias por parte de los extorsionistas, quienes incluso continúan explotando la actividad desde los establecimientos carcelarios y penitenciarios. Es suma, el manejo inadecuado de conflictos de convivencia contribuye al surgimiento de poderes de hecho en condiciones de controlar la extracción de rentas en determinados



territorios, lo cual les permite, incluso, hacer contactos y comprar la protección de políticos, jueces y policías corruptos.

Dado que por lo general se soslaya el nexo entre problemas de convivencia y las redes y estructuras criminales, la respuesta más común para combatir la extorsión en contextos urbanos y rurales suele ser especializada y se concentra en fortalecer los medios de que disponen las agencias policiales para hacer labores de inteligencia e investigación judicial conducentes a la individualización, captura y judicialización de los integrantes de organizaciones criminales dedicadas a estas actividades. Sin desconocer la importancia de tales operaciones, es preciso señalar que los resultados del desmantelamiento de bandas y organizaciones criminales de esta naturaleza opaca la persistencia de los problemas de convivencia que subyacen a esta actividad, y ofrece condiciones para la reproducción permanente de poderes fácticos en ámbitos locales. En este contexto se presenta la crisis de la gobernabilidad local, a consecuencia de la connivencia entre autoridades estatales y agentes criminales que controlan el orden local por medio de la intimidación y la violencia dosificada.

Por fortuna, en algunos centros urbanos ha habido avances promisorios frente a esta clase de crisis, mediante el diseño y desarrollo de políticas públicas locales orientadas a mejorar las condiciones del entorno y la calidad de vida en sectores deprimidos debido a su dilapidación, origen informal o ubicación periférica. La experiencia sugiere algunos atributos cuya presencia es clave para el éxito de este tipo de intervenciones. Desde su diseño deben responder a demandas específicas de los hogares más vulnerables y postergados con base en el enfoque de derechos, para garantizar que las comunidades locales se empoderen y apropien del entorno¹⁴. Para

14 Dichas intervenciones deben hacerse sobre la base de la recopilación y procesamiento previo de la información necesaria para clasificar y seleccionar las zonas con condiciones apropiadas para garantizar su viabilidad. Entre los criterios que deben contemplarse en la clasificación y selección se incluyen aspectos físicos (aptitud geológica de las zonas, acceso a los servicios públicos, planes de carreteras), características sociales y económicas (nivel socioeconómico de los residentes, tipos y niveles de preocupación por la seguridad, organización comunitaria y disposición a participar), así como normativos y administrativos (delimitación del perímetro urbano y el estado, la conservación y el funcionamiento de los programas de inversión pública entregados en la zona), entre otros. Además, es necesario definir y estructurar escalas diferenciadas de necesidades con sus correspondientes tipos de inter-

ello son muy valiosas las estrategias de diseño y ejecución participativa de proyectos de mejoramiento del espacio público, así como de la conectividad por medio de sistemas eficientes y seguros de transporte público a través de redes de peatonales y viales, con lo que se mitiga la segregación urbana y mejora el acceso a la oferta urbana de bienes educativos, culturales y económicos y servicios de apoyo a la inclusión social. Es importante incorporar también componentes para el desarrollo de capacidades de liderazgo y participación comunitaria en la planificación y el diseño de proyectos de mejoramiento, al igual que en la selección, contratación y supervisión de mano de obra local para la ejecución de las obras y, en general, en la apropiación y conservación de las mejoras en infraestructura y espacios públicos producto de estas intervenciones. Todos estos componentes deben contemplar en su diseño la incorporación de estrategias y acciones de prevención y control del delito y la violencia (Alcaldía de Medellín, 2011; Pérez, 2011; Unodc, 2007).

El proceso debe estar acompañado además de intervenciones multisectoriales soportadas en redes de servicios integradas por agencias públicas, comunitarias y privadas, que respondan con calidad a necesidades como el acceso a servicios de educación y salud, recreación, formación laboral, guarderías para el cuidado de los niños y niñas de madres trabajadoras, y atención a adultos mayores y personas con discapacidades. Otro componente central para evitar el escalamiento de conflictos entre vecinos por causa de usos y actividades incompatibles son la regulación y aplicación de normas urbanísticas y de uso del suelo. Y fortalecer los mecanismos locales de control social del entorno mejora la percepción de seguridad y limita oportunidades para las actividades delincuenciales.

Estrategias y medidas de policía de vigilancia comunitaria por cuadrantes como las que ha ido estableciendo la Policía Nacional de Colombia en las principales ciudades del país, complementan esta clase de intervenciones, por cuanto su dispositivo permite prevenir y atender problemas de convivencia como los enumerados, contribuyendo así a evitar las condiciones propicias para la aparición de

vención pública, con el fin de definir racionalmente las prioridades y los criterios para la asignación de recursos. Estas tareas requieren que los gobiernos locales cuenten con las capacidades técnicas necesarias.



relaciones extorsivas y las estructuras criminales que se originan de las mismas. Ayudando además a consolidar y conservar las mejoras en el entorno y la calidad de vida en sectores urbanos focalizados por políticas e intervenciones orientadas a la inclusión social.

Ahora bien, es sabido estrategias de vigilancia policial de esta naturaleza requieren de cuantiosos recursos para soportar su establecimiento y funcionamiento, por lo que en muchos contextos de posviolencia colectiva, particularmente en áreas rurales, resultan impracticables a raíz de circunstancias como la insuficiencia de personal entrenado y dotado para desarrollar labores de policía. Por eso es de interés la experiencia africana con agencias de policía cívica o no estatales, integradas por ciudadanos con alto compromiso cívico en disposición de colaborar con los cuerpos de policía oficiales, incluyendo entre otros a líderes tradicionales, organizaciones religiosas, asociaciones étnicas, grupos juveniles, gremios profesionales, organizaciones de vecinos, empresas privadas de seguridad y vigilancia y empresarios locales (Baker, 2010). Modalidades de esta índole suscitan resistencia en medios como el colombiano, donde todavía está fresca la memoria de los grupos paramilitares que se consolidaron a partir de la colaboración entre cooperativas de seguridad y la fuerza pública para combatir a la insurgencia, así como la estela de atrocidades y abusos cometidos por ambos y que desembocó en la captura de una parte importante del aparato estatal mediante acuerdos electorales con políticos corruptos de todos los niveles (López, ed., 2010).

No obstante, en el contexto africano de posviolencia colectiva en el cual hay insuficiencia crónica de personal de policía y limitaciones fiscales para remediar estas carencias e implantar estrategias policiales como la vigilancia comunitaria por cuadrantes, las agencias de policía cívica pueden contribuir considerablemente copando espacios en sectores que de otra manera serían presa de organizaciones criminales operando redes de extorsión y corrupción. En muchas ciudades de África, es de público conocimiento y aceptación el pago de una tarifa pequeña por los servicios de agencias de policía cívica, que, dado su conocimiento íntimo de las dinámicas locales, entregan resultados positivos en la mediación de conflictos entre vecinos, la conservación del orden

en el espacio público y la recuperación de bienes hurtados, entre otras labores. En la práctica, por lo general son los primeros en responder a situaciones de problemas de convivencia y prestan vigilancia en lugares de alta incidencia de pequeños delitos, tales como paraderos de transporte público, plazas de mercado y zonas comerciales, lo cual evita el desgaste de los cuerpos de policía oficial y les permite concentrar su esfuerzos en casos de mayor complejidad que requieren de destrezas y recursos especializados. El contacto permanente de las agencias de policía cívica con la policía oficial les brinda además acceso a medios y entrenamiento, al igual que reconocimiento y legitimidad en sus comunidades (Baker, 2010).

Para prevenir el riesgo que las agencias de policía cívica degeneren en estructuras de “vigilantismo” y extorsión, en África se han propuesto una serie de mecanismos de control que revisten interés. Uno de ellos es el mantenimiento de un inventario actualizado que permita controlar y calificar las agencias de policía cívica elegibles para recibir apoyo y reconocimiento por parte de la comunidad y la policía oficial, con base en criterios tales como su apertura y receptividad para acoger e implantar reformas y su reconocimiento amplio y positivo entre la comunidad a la que prestan sus servicios. Otro consiste en la definición de lineamientos y mecanismos para la supervisión de agencias de policía cívica y su puesta en práctica por medio de programas de acreditación que hacen seguimiento y verifican el cumplimiento de estándares y procedimientos de policía en el desempeño de sus actividades en áreas territoriales delimitadas, así como el desarrollo de planes de mejoramiento permanente. Otras medidas incluyen el establecimiento de estructuras locales de petición y rendición de cuentas ante las cuales se pueden formular y tramitar quejas y reclamos por abusos y extralimitación de funciones. Luego de los descargos correspondientes por parte de la agencia de policía cívica señalada, estas instancias remiten los casos que lo ameriten al conocimiento de las autoridades de policía o de administración de justicia competentes (Baker, 2010).

En el caso colombiano, en relación con las necesidades de seguridad de la población rural, hay que reconocer el esquema de respuesta de las autoridades basado en estructuras de fuerza polivalente e interoperable. El principio doctrinal consiste en com-



binar esfuerzos mejorados en inteligencia, acción integral, operaciones sostenidas y fortalecimiento institucional, en los que las fuerzas militares y la policía se ocupan a fondo de bloquear los sistemas de comando y control de las organizaciones ilegales, identificar y extinguir sus fuentes de financiación y desarticular sus redes de provisión logística, neutralizar sus apoyos externos y aislarlas de la población que por décadas ha sido víctima de su intimidación. Dependiendo del estatus de la amenaza, los territorios se clasifican en zonas rojas, amarillas o verdes. La respuesta institucional es distinta para cada caso. En las rojas se interviene con operaciones de control del área donde persiste la presencia de grupos armados al margen de la ley o sus reductos, mediante una presencia militar intensiva para desarticular y neutralizar las organizaciones criminales. En las amarillas, donde la Fuerza Pública tiene control territorial, prevalecen las operaciones de estabilización para establecer condiciones mínimas de seguridad e iniciar el proceso de recuperación institucional; los protocolos correspondientes dicen que para este tipo de respuesta la presencia policial debe ser intensiva para mantener el orden, la seguridad y la convivencia; se acompaña con presencia militar de control y estabilización. En las zonas verdes se prevé que la institucionalidad pública funciona y ejerce plenamente la autoridad y oferta de servicios.

Pero en realidad muchas de estas respuestas dependen de la capacidad fiscal de las entidades territoriales para aportar los recursos logísticos necesarios para soportar la presencia y actividad de la fuerza pública, incluyendo instalaciones, vehículos, combustibles y, en algunos casos, inclusive alguna dotación específica. En Colombia el acceso y la calidad de los bienes y servicios necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y las libertades públicas están mediados por un régimen perverso de financiamiento, que favorece directamente a entidades territoriales donde hay concentración económica y mayor capacidad y autonomía fiscal. El régimen vigente limita ostensiblemente a los municipios pequeños y con menor capacidad fiscal para brindar protección y seguridad a los habitantes, situación que se confirma con el flujo de más de 100.000 personas en situación de desplazamiento forzado que registró el país en 2012, provenientes en su mayoría de este tipo de municipios (Uariv, 2013: 11).

Para financiar las inversiones y los gastos asociados con los bienes y servicios requeridos para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en este tipo de contextos, la normativa nacional ordena a las entidades territoriales establecer fondos territoriales de seguridad y convivencia, constituidos principalmente por los ingresos recaudados por medio de contribuciones especiales equivalentes a 5% de los contratos de obra pública suscritos por cada administración territorial para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales o los de adición al valor de los existentes. La misma disposición contempla la creación de un fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana constituido por los ingresos que se recauden de la contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública suscritos por la nación para esos mismos fines, y cuyo objetivo es atender gastos relacionados con la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, por cual financia o cofinancia proyectos y programas que desarrollen dicho objetivo.

El destino de los recursos de los fondos para la seguridad y convivencia se determina por medio de comités de orden público que funcionan en cada municipio y distrito especial, integrados por el comandante de la guarnición militar o su delegado, el comandante de la policía y el alcalde municipal o su delegado y el secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo preside. Entre los destinos más frecuentes de estos recursos se encuentran la reconstrucción y adecuación de sedes administrativas de autoridades públicas territoriales o de instalaciones de la fuerza pública que hayan sido afectadas por actos terroristas o que no ofrezcan garantías mínimas de seguridad; la reconstrucción de bienes u obras destruidas por grupos armados al margen de la ley, indispensables para las comunicaciones, tales como vías, puentes, puertos, infraestructura y demás; el desarrollo de actividades de inteligencia, el pago de recompensas a personas que colaboren con la justicia o con organismos de seguridad del estado y la protección de personas amenazadas con alto nivel de riesgo según criterio de los organismos de seguridad del estado; y la implementación y el fortalecimiento de sistemas de información, vigilancia y reacción para la reducción del delito, entre otros.



En circunstancias de posviolencia colectiva es comprensible que en pequeños municipios los asuntos relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, y especialmente los que tienen que ver con la prevención social y situacional, estén subordinados a prioridades de orden militar, lo que impide avanzar hacia una situación de mayor equidad en el acceso y calidad a la seguridad pública, como ocurre en los centros urbanos con mayor capacidad y autonomía fiscal.

Además, las capacidades técnicas, administrativas y financieras de los gobiernos municipales más pequeños para responder a las necesidades y demandas ciudadanas de seguridad y convivencia urbana, no son homogéneas en todo el territorio bajo su jurisdicción. Por ello, con frecuencia las políticas de seguridad pública recurren a especificar en detalle las competencias legales a cargo de cada uno de los niveles administrativos de gobierno en relación con la materia, y sobre esa base estipulan las funciones de cada nivel. No obstante, por lo general la distribución de competencias por nivel administrativo de gobierno resta flexibilidad a los mecanismos concurrentes mediante los cuales deberían operar la mayoría de los arreglos descentralizados. Dada las limitaciones fiscales de los municipios rurales, no es de sorprender que la calidad de los servicios de seguridad pública suela estar muy por debajo de los estándares de los centros urbanos.

Para atender esta limitación, frecuente en las entidades territoriales con menor capacidad fiscal, la experiencia internacional señala la conveniencia de concebir la gestión de política pública como una cadena de valor, cuyos eslabones están formados por agencias públicas de diversos niveles de centralización. Con anticipación, dependiendo del bien o servicio público por cuya entrega debe responder la cadena de valor, las partes fijan tramos de competencia y tramos de ejecución mediante los cuales se garantizará el acceso de la población a bienes y la prestación de servicios de conformidad con parámetros homologables y comparables con los establecidos para todo el territorio. La política pública en el marco de la cadena de valor se puede desarrollar como un proceso de concertaciones detalladas y específicas mediante las cuales se definen los acuerdos necesarios para garantizar que en todo ámbito territorial se brindará a la población local servicios y

bienes de calidad similar, independientemente de la situación fiscal o capacidad técnica y financiera de las autoridades locales de gobierno. En el caso de la gestión local de la convivencia y seguridad, la cadena de valor debe operar con base en acuerdos instrumentales con arreglo a *resultados* y *no* a medios.

Dada la posición asimétrica en la que usualmente están las autoridades locales frente a los demás niveles de gobierno en términos de capacidades técnicas, administrativas y fiscales, conviene establecer de antemano prerrogativas tasadas de acuerdo con las capacidades del gobierno local, para equilibrar estas asimetrías y asegurar que los tramos de ejecución a cargo de los niveles de mayor centralización estén conectados y bajo el control del gobierno local como órgano competente para la entrega local de bienes y servicios con calidad y oportunidad homologables. Este marco operacional contribuye además a fortalecer la autonomía local, en el entendimiento de que su propósito central es desarrollar progresivamente las capacidades institucionales y organizativas del gobierno local hasta cualificarlo para constituirse en un asociado eficaz de los demás niveles de gobierno y, así, garantizar en el ámbito territorial de su jurisdicción la seguridad, los derechos y las libertades públicas con parámetros de calidad y oportunidad estandarizados para todo el territorio.

El funcionamiento y la gestión sostenibles de las cadenas de valor en materia de seguridad y convivencia dependen entonces del desarrollo del marco normativo necesario para promover la concertación de decenas de acuerdos instrumentales y convenios entre los gobiernos locales y los demás niveles de centralización, con base en los cuales debe regularse el cumplimiento de los distintos tramos de ejecución requeridos para la entrega de bienes y servicios acordes con parámetros estandarizados en cada jurisdicción territorial.

En el caso de los municipios colombianos más pequeños, cuya capacidad técnica, administrativa y fiscal para cumplir con las funciones públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana requieren de mayor apoyo de parte de los niveles centrales, conviene explorar alternativas para fortalecer el sistema de fondos territoriales de seguridad y convivencia y su relación con el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El marco



de competencias y recursos con los que está operando este sistema es insuficiente, dadas las exiguas capacidades financieras de las fuentes de recursos otorgadas a dichos fondos y la restricción que esta deficiencia impone a la integración de cadenas de valor cuyo alcance incluye desde acciones sociales y de mejoramiento físico urbanístico integradas en estrategias de prevención social y situacional, hasta servicios judiciales, penitenciarios y de supervisión pospenal.

Mecanismos complementarios como los acuerdos instrumentales de tramos de ejecución también podrían contribuir a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en el cumplimiento de su papel como órganos competentes, mediante el control de las condiciones operacionales observadas sobre el terreno por parte de los órganos ejecutores, aportando así a la consolidación de la funcionalidad y sostenibilidad los fondos territoriales para la seguridad y convivencia ciudadana.

En el proceso de formulación de la política o estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana en curso, es importante considerar la reestructuración de las rentas territoriales destinadas a la financiación de la gestión de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de los gobiernos locales para cumplir sus funciones como órgano competente en esta materia, con el apoyo de los demás niveles de gobierno como órganos ejecutores. Otro aspecto clave para asegurar la actualización de los diagnósticos y apreciaciones de situación, así como para coordinar la ejecución y supervisión de acciones definidas en los acuerdos instrumentales, es que todas las agencias y dependencias, sin importar su nivel de centralización, usen el mismo sistema de información y comunicación. Este es un asunto crítico para facilitar la planificación, programación, seguimiento y evaluación de la acción integrada, al igual que para la destinación de recursos y asignación de responsabilidades cuando las circunstancias lo ameriten.

Otro aspecto por solucionar es la ausencia del poder judicial en las estructuras de coordinación de gestión de la seguridad local, principalmente en los consejos territoriales de seguridad y convivencia. La experiencia internacional más la necesidad de involucrar cada vez más en la gestión de la cadena de valor de la seguridad y convivencia a todos los que

tengan responsabilidades misionales relacionadas con la materia. Por tanto, en la práctica se ha vuelto común que en las instancias locales de seguridad convocadas por los alcaldes se reúnan los jefes locales de policía y demás organismos de seguridad, así como representantes de los órganos judiciales como fiscales y jueces, entre otros. En el caso colombiano, la ausencia de estos últimos en las instancias locales de gestión de la seguridad pública es evidente, y es un impedimento serio para identificar y manejar las dificultades asociadas con el funcionamiento local de la justicia y los procesos penitenciarios y pospenal, al igual que para revertir la deslegitimación de la institucionalidad pública y de la confianza ciudadana en las mismas como resultados de su captura y privatización por parte de alianzas locales entre representantes políticos y poderes fácticos. En muchos municipios rurales no solo se requiere de más fuerza pública sino, también, de más jueces, mejores fiscales y autoridades de control capaces, que prevengan y castiguen actos que atentan contra la administración y la moral pública.

Gestión de la amenaza criminal

Aun cuando parece haber consenso y aceptación de la utilidad de involucrar a la comunidad y a los particulares en la gestión de los problemas de convivencia en contextos urbanos, no sucede lo mismo con la de la amenaza criminal. Hay varias razones para ello, entre otras la peligrosidad de los agentes criminales al igual que el grado de sofisticación y complejidad de las estructuras y actividades de las organizaciones criminales, que exigen un nivel de entrenamiento, dotación y especialización propio de los organismos de seguridad del estado.

No obstante, este lugar común se debería revisar a la luz del crecimiento, expansión y consolidación permanentes de la presencia y actividad de organizaciones criminales a escala global, que se valen tanto de las oportunidades que ofrece el ambiente de libertades y facilidades de orden tecnológico, comercial, financiero, legal, social y político, así como del lucro extraordinario que obtienen mediante la explotación de mercados ilícitos y negocios corruptos. Naím insiste en que es un gran equívoco pensar que las organizaciones criminales se componen de un pequeño número de operadores desviados que



desarrollan sus actividades marginalmente. Los hechos muestran los umbrales de poder alcanzados por cabezas o agentes de organizaciones criminales en casos como el de Hashim Thaçi, primer ministro de Kosovo y, a la vez, cabeza de una organización criminal dedicada al contrabando de drogas y armas en Europa oriental, o el del comisionado Nacional de Policía de Sudáfrica Jackie Selebi, quien además fue presidente de la Interpol entre 2004 y 2008, condenado a quince años de prisión en 2010 al comprobarse sus lazos corruptos con una de las principales organizaciones de criminales de su país (Naím, 2011: 3).

Ya se señaló atrás que en el contexto de la posviolencia colectiva es un grave error suponer que a la par con la desmovilización y el desarme de los grupos alzados en armas cesan las oportunidades y los incentivos criminales para continuar explotando mercados urbanos de drogas, armas de fuego y contrabando, que siguen siendo muy rentables y ofrecen entornos propicios para el lavado de activos. Dado que un atributo esencial de cualquier organización criminal es su disposición y capacidad de comprar protección para evadir el control penal por medio del soborno y la infiltración del aparato estatal, no es de extrañar que esta sea una de las principales amenazas a la seguridad, especialmente en contextos de posviolencia colectiva.

Frente a esta amenaza, la respuesta de mejorar los medios de inteligencia e investigación policial y de concentrar exclusivamente en cabeza de la policía y la justicia los medios y responsabilidades para el desmantelamiento de las organizaciones criminales es contraproducente, ya que facilita la labor de identificación, contacto, negociación y soborno de funcionarios en posiciones clave para garantizar la protección de las mismas organizaciones. No se trata de desconocer la importancia de las funciones y actividades propias de los organismos de seguridad y justicia, ni la gran contribución prestada por los operativos que culminan en el desmantelamiento y judicialización de estructuras criminales. Como se señaló en otra parte, se pretende destacar la lucha contra estructuras criminales y negocios y mercados ilícitos no puede seguir siendo un asunto de responsabilidad exclusiva de los organismos de seguridad y justicia. Para evitar la expansión continua de la influencia y el poder económico y político de las

organizaciones criminales en los centros urbanos y a escala nacional e internacional, es preciso aunar esfuerzos para contener y reducir los espacios sociales, comerciales, financieros y políticos en los que delincuentes y estructuras criminales encuentran soporte para la operación segura y rentable de sus actividades y negocios. El objetivo principal es debilitar y dificultar el funcionamiento de las redes de protección que han logrado tejer las estructuras criminales para evadir el control penal, para lo cual son necesarios el compromiso y los recursos estatales y privados, de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general (Ávila y Pérez, 2011: 104-191).

Numerosas medidas de control administrativo pueden contribuir a este objetivo. Una principal es bloquear la estrategia muy utilizada por contrabandistas, falsificadores y lavadores de activos, entre otros, de encubrirse detrás de personerías jurídicas para hacer negocios lícitos e ilícitos. Para lo cual registran razones comerciales que en realidad son empresas fachada ante los organismos tributarios o cámaras de comercio, donde como representantes legales figuran personas que en realidad son mensajeros y auxiliares, consignando datos de dirección y contacto ficticios para evadir los controles o auditorías de las autoridades. Una estrategia similar se utiliza comúnmente para contratar servicios de telefonía celular, convertidos entonces en instrumentos muy funcionales para coordinar la evasión de operativos de control y captura de las autoridades.

Sin desconocer que cualquier control administrativo es susceptible de ser burlado o evadido, es importante señalar que el cumplimiento pasivo con los formalismos del control administrativo por parte de las dependencias y funcionarios responsables convierten dichos procedimientos en un amparo de legalidad para los criminales, con lo que se les facilita la obtención de gran cantidad de beneficios legales, además de auxiliarlos a encubrir su identidad y la de sus negocios ilícitos. Para combatir esta modalidad de encubrimiento y falsificación, los países más comprometidos en la lucha contra las organizaciones criminales han creado bancos de datos sobre personas jurídicas, diseñados para permitir a las autoridades detectar a quienes intentan encubrirse utilizando el recurso de las personerías jurídicas y otras figuras legales. Otros han hecho grandes esfuerzos para dificultar trámites con documentos



adulterados, uno de los factores que más facilita el contrabando y la falsificación.

Más aún, ciertas legislaciones nacionales establecen tipos penales para sancionar aquellas empresas públicas y privadas que no demuestren haber investigado debidamente a sus clientes y, por consiguiente, hayan hecho transacciones comerciales con criminales. Comprometer al sector público y al privado a verificar los propósitos de los requerimientos de sus clientes y usuarios es una tarea de la mayor importancia para debilitar y dificultar el funcionamiento de las actividades y estructuras criminales (Van de Brunt y Van der Schoot, 2003).

Por otra parte, en tanto los esquemas extorsivos constituyen una de las principales fuentes de financiación para el pago de sobornos y la compra de protección a políticos, jueces y policías, hay legislaciones que han creado fondos de solidaridad, diseñados para compensar por daños a propiedades y bienes muebles así como el lucro cesante y gastos médicos ocasionados por lesiones personales a quienes denuncien y resistan el pago de extorsiones, sus familiares sobrevivientes y terceros (Savona, 2010).

En algunos regímenes legales se contempla incluso la posibilidad de suspender la adjudicación y ejecución de contratos públicos sobre la base de sospecha—basada, por ejemplo, en informes de inteligencia policial— de que las empresas licitantes tengan vínculos directos o indirectos con estructuras criminales, así como la posibilidad de revocar el mandato y disolver corporaciones públicas de elección popular de escala orden local y regional, cuando se establezca la existencia de nexos directos o indirectos entre la administración y redes criminales, o donde las administraciones hayan sido influidas por dichas redes. Para hacer seguimiento a la implantación de las disposiciones legales de lucha contra las organizaciones criminales, verificar su eficacia y adecuación y retroalimentar a la rama legislativa con los hallazgos y recomendaciones de política pública al respecto, en algunos países se establecieron hace décadas comisiones parlamentarias accidentales para tal fin (Van de Brunt y Van der Schoot, 2003).

Los ejemplos anteriores son muestras del tipo de mecanismos administrativos que se pueden implantar en las entidades públicas y privadas para detectar e identificar sus debilidades y vulnerabilidades

frente al soborno, la infiltración y penetración por parte de organizaciones criminales. Para lo cual es útil actualizar permanentemente los mapas de riesgos elaborados dentro del marco de los sistemas de gestión y control de calidad, particularmente en relación con los procesos y procedimientos de contratación, a fin de detectar oportunidades para el fraude, el abuso de competencias o la protección y encubrimiento de intereses criminales. El diseño y la divulgación de instrumentos que permitan a las instancias de control social descubrir oportunidades de fraude, protección, encubrimiento o favorecimiento de intereses criminales por medio de procesos administrativos a cargo de entidades y dependencias públicas, es otra medida útil para blindar la administración frente a la acción corruptora de las estructuras criminales. Lo mismo vale para la realización periódica de auditorías de seguimiento, evaluación y divulgación de resultados por parte de autoridades de control.

En cuanto al aporte de la comunidad, la disminución de la demanda de productos y servicios asociados con los mercados ilícitos es un factor clave para reducir los espacios de acción de las estructuras criminales. Intervenciones de esta naturaleza solo serán eficaces si están acompañadas de medidas que contribuyan a romper el círculo vicioso de la informalidad, mediante el estímulo e impulso de mercados de trabajo formales para el grueso de la población que hoy deriva sus ingresos de actividades económicas informales, para lo cual las administraciones territoriales deberán dedicar esfuerzos y recursos para el desarrollo económico local, el abastecimiento y distribución eficiente de alimentos, la provisión de viviendas económicas y de calidad, la movilidad y la formación para el trabajo, entre otros.

En conclusión, en contextos de posviolencia colectiva las organizaciones criminales son un factor de perturbación y amenaza permanente para la seguridad urbana y rural. La extorsión es una de las principales fuentes de financiación para el pago de sobornos y la compra de protección a políticos, jueces y policías; por esta vía, las estructuras criminales logran evadir el control penal y, a la vez, disfrutar de condiciones de alta rentabilidad para sus negocios lícitos e ilícitos. Por tanto, el objetivo de la gestión de la seguridad pública en estos contextos es combatir las condiciones físicas, sociales, económicas y



políticas que dan lugar a la emergencia y expansión permanente de esta clase de estructuras, así como contener y reducir los espacios sociales, comerciales, financieros y políticos en los que los delincuentes y las estructuras criminales encuentran soporte para la operación segura y rentable de sus actividades y negocios. Esto es posible mediante una estrategia coherente que articule la gestión de la percepción de la seguridad, la convivencia y las amenazas criminales, para transformar los factores asociados con situaciones de crisis de local de gobernabilidad, convocando el compromiso y los recursos de agencias de gobierno, empresas, profesionales, organizaciones comunitarias y la ciudadanía en general.

Referencias

- Aguirre, K., R. Muggah, J. Restrepo y M. Spagat. 2006. "Colombia's Hydra: The Many Faces of Gun Violence". *Small Arms Survey 2006 - Unfinished Business*. Oxford University Press. Oxford.
- Alcaldía de Medellín. 2011. *Laboratorio Medellín Catálogo de diez prácticas vivas*. Alcaldía Municipal de Medellín-Agencia de Cooperación Internacional-ONU-Habitat. Medellín.
- Arias, D. 2010. "Understanding Criminal Networks, Political Order, and Politics in Latin America". En A. Clunan y H. Trinkunas (eds.). *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Stanford Security Studies. Stanford.
- Arnson, C. y W. Zartman. 2006. "Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia". En M. Mesa y M. González (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006*. Icaria; Centro de Investigación para la Paz. Barcelona.
- Astorga, L. 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Tusquets. México.
- Ávila, A. 2010. "Injerencia política de los grupos armados ilegales". En C. López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Ávila, A. y B. Pérez. 2011. *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Taller de Edición Rocca. Bogotá.
- Baker, B. 2010. "Nonstate Policing: Expanding the Scope for Tackling Africa's Urban Violence". *Africa Security Brief*. 7.
- Ballentine, K. y J. Sherman. (eds.). 2003. *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- Bayley, D. 1994. *Police for the Future*. Oxford University Press. Nueva York.
- Bejarano, J. A. 2000. "Perspectivas del proceso de paz en Colombia". *Depaz. Revista del Instituto de Estudios por la Democracia, la Paz y la Convivencia en Colombia*. 1.
- 1999. "El papel de la sociedad civil en el proceso de paz". En F. Leal (ed.). *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*. Tercer Mundo- Universidad de los Andes. Bogotá.
- Castells, M. 2001. "La conexión perversa: la economía criminal global". *La era de la información. Vol. 3. Fin de milenio*. Alianza Editorial. Madrid.
- Codhes. 2013. *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. Bogotá.
- Cohen, C. 2006. "Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction". *Stabilization and Reconstruction Series*. 1. United States Institute of Peace USIP. Washington.
- Collier, P. y Hoeffler, A. 2001. "Greed and grievance in civil war". *World Bank Policy Research Working Papers*. www.worldbank.org/research/conflict/index.htm, enero.
- Eaton, K. 2006. "The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia". *Security Studies*. 15 (4).
- Esser, D. 2004. "The City as Arena, Hub and Prey Patterns of Violence in Kabul and Karachi". *Environment and Urbanization*. 16 (2).
- Forgione, F. 2010. *Mafia Export*. Anagrama. Barcelona.
- Galtung, J. 2001. "After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution. Coping With Visible and Invisible Effects of War and Violence". En M. Abu-Nimer (ed.). *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory & Practice*. Lexington Books. Lanham, Maryland.



- García, M. 2014. "Riesgo electoral, de violencia, y confianza en instituciones estatales". En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*. Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral-Movimiento de Observación Electoral. Bogotá.
- Glenny, M. 2008. *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*. Knopf Books. Nueva York.
- Goffman, E. 1963. *Stigma*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- Gutiérrez, F. y A. M. Jaramillo. 2004. "Crime, (Counter-) Insurgency and the Privatization of Security - The case of Medellín, Colombia". *Environment and Urbanization*. 16 (2).
- Hancock, L. 2001. *Communities, Crime and Disorder: Safety and Regeneration in Urban Neighbourhoods*. Palgrave. Basingstoke.
- Isaza, J. F. y D. Campos. 2008. "Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia". *Economía Colombiana*. 322. Febrero.
- Kaldor, M. 2001. *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Kriterion Tusquets. Barcelona.
- Kennedy, W. 2009. "The Impact of Police Agency Size on Crime Clearance Rates". PhD Dissertation in Public Policy. University of North Carolina. Charlotte.
- Labrousse, A. 2003. "La géopolitique des drogues en 2003". *Futuribles*. 289. Septembre.
- Latinobarómetro. 2013. Informe 2013. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.
- López, C. (ed.). 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Random House Mondadori. Bogotá.
- Llorente, M. V. y R. Escobedo R. 2014. "Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras". *RazonPública.com*. Consultado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad-temas-29/7303-los-homicidios-en-2013-qu%C3%A9-dicen-y-qu%C3%A9-no-dicen-las-cifras.html>.
- Marchetti, V. y J. Marks. 1974. *The CIA and the Cult of Intelligence*. Knopf. Nueva York.
- McIlwaine, C. y C. Moser. 2001. "Violence and social capital in urban poor communities: perspectives from Colombia and Guatemala". *Journal of International Development*. 13 (7).
- Mitlin, D. 2005. "Editor's introduction: Chronic poverty in urban areas". *Environment & Urbanization*. 17 (2).
- MOE. 2014. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*. Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral-Movimiento de Observación Electoral. Bogotá.
- Naím, M. 2011. "The Drug Trade: The Politicization of Criminals and the Criminalization of Politicians". Working Paper prepared for the first meeting of the Global Commission on Drug Policy, Geneva, 24-25 January.
- , 2006. *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Editorial Debate. Barcelona.
- ONU. 2010. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Misión a Colombia*. Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General. Nueva York. A/HRC/14/24/Add.2.
- Ostrom, E., R. B. Parks y G. P. Whitaker. 1973. "Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assertions". *Public Administration Review*. 33 (5).
- Page, D. 1993. *Building for Communities: A Study of New Housing Association Estates*. Joseph Rowntree Foundation. Safer Places Statement – Guidance. York. En <http://www.havering.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=13797&p=0>.
- Pérez, B. 2011. "Social Urbanism as a Crime Prevention Strategy: The case of Medellín". Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010. ICPC. Montreal.
- , 2007. "El paramilitarismo en Cundinamarca y Bogotá, 1997-2006". En M. Romero (ed.). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris-Intermedio Editores. Bogotá.



- , 2007a. "Organizaciones criminales transnacionales, 'espacios ingobernados' y una doctrina que emerge". *Prolegómenos. Derechos y Valores*. X (20).
- Pizarro, E. 1991. "Elementos para una sociología de la guerrilla en Colombia". *Análisis Político*. 12.
- PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Colombia. Bogotá.
- República de Colombia. 2011. *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá.
- , 2013. *Las Farc: acorraladas y a la defensiva*. Ministerio de Defensa Nacional-Dirección de Estudios Estratégicos. Bogotá.
- Rettberg, A. (coord.). 2002. *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*. Alfaomega. Bogotá.
- Rico D. 2013. "¿En qué estado militar están las Farc?". *Razón Pública* <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3685-ien-que-estado-militar-estan-las-farc.html>
- Richani, N. 2003. *Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia*. Iepri-Editorial Planeta Colombiana. Bogotá.
- Savona, E. 2010. *Study on Extortion Racketeering: The Need for an Instrument to Combat Activities of Organised Crime*. European Commission. Bruselas.
- Springer, N. 2005. *Desactivar la guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. Aguilar. Bogotá.
- Squires, P. 2006. "New Labour and the politics of anti-social behavior". *Critical Social Policy*. 26 (1).
- Stark, R. 1987. "Deviant Places: A Theory of the Ecology of Crime". *Criminology*. 25 (4).
- Sterling, C. 1990. *Octopus: The long reach of the international Sicilian Mafia*. W.W. Norton & Co. New York.
- Uariv. 2013. "Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012". Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Bogotá.
- UNDP. 2007. *More Slums Equals More Violence: Reviewing Armed Violence and Urbanisation in Africa*. UNDP. October.
- Unodc. 2014. *World Drug Report 2014*. United Nations Office of Drug and Crime. Viena.
- , 2007. *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*. Unodc. Viena.
- Van de Brunt, H. y C van der Schoot. 2003. *Prevention of Organised Crime. A situational Approach*. WODC. La Haya.
- Walter, B. 2010. "Conflict Relapse and the Sustainability of Post-conflict Peace". Background Paper for *World Development Report 2011*. San Diego.
- Wilson, J. y F. Kelling. 1982. "Broken Windows – The Police and Neighbourhood Safety". *Atlantic Monthly*. March.
- World Bank. 2003. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Oxford University Press. Washington.



Autores

Ariel Fernando Ávila Martínez

Es Coordinador del Observatorio de la Fundación Paz y Reconciliación, profesor de la Universidad Externado de Colombia, consultor de diferentes instituciones nacionales e internacionales, y hasta el 2010 se desempeñó como Profesor de la universidad Nacional de Colombia, en el departamento de Ciencias Política.

Bernardo Pérez Salazar

Asesor en asuntos de seguridad urbana a entidades públicas y organismos internacionales; colabora con numerosas universidades y centros de investigación de Colombia y América Latina. Sus áreas de interés incluyen el desarrollo urbano-regional y la gobernanza urbana.

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Colombia
Fescol
Lothar Witte, Representante Legal
fescol@fescol.org.co

Saruy Tolosa, Coordinador de Programas
saruy.tolosa@fescol.org.co
Teléfono: 57 1 3473077

La Friedrich Ebert Stiftung en Colombia presente en Colombia desde 1979, trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de democracia y pluralidad política.

Desde el Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza, la fundación trabaja para que los sectores sociales, políticos, militares y gubernamentales lleguen a consensos en pro de una solución negociada al conflicto armado en Colombia, promoviendo iniciativas y espacios de encuentro para la visibilización de experiencias de reconciliación, respeto a los derechos humanos, apoyo a las víctimas del conflicto, entre otras. A su vez, trabaja en la formulación de propuestas para hacer frente a los viejos y nuevos fenómenos de violencia, crimen organizado y delincuencia común, que pueden representar un desafío para articular y consolidar la seguridad pública y la democracia en Colombia en el largo plazo.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.