FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA – FESCOL–

Relatoría N°1

# Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza

## *Primera Reunión*

**Paola Andrea Salazar Carreño***

**Agosto 2014**

- El pasado mes de junio, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá la primera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza. El objetivo fue identificar las causas, estructuras y vínculos de la violencia organizada con algunos sectores de las élites políticas, burocráticas y económicas del país y desarrollar propuestas de políticas públicas de carácter político que permitan reducir o eliminar esta violencia.

- En la reunión se procuró avanzar en la identificación de nexos entre las élites políticas regionales con el crimen organizado. De igual manera, se identificaron algunas características y tipologías de las organizaciones criminales, sus dinámicas regionales y elementos sobre los cambios y retos en el posconflicto, en particular, aquellos relacionados con la estructura del sector seguridad.

- Durante los días del encuentro se discutieron los siguientes temas: 1) estudios de casos sobre los nexos entre las élites políticas, burocráticas y económicas regionales de Antioquia, la Guajira y Buenaventura con el crimen organizado; 2) las características del crimen organizado y las tipologías de las organizaciones criminales en Colombia, así como los cambios y retos en el posconflicto; y 3) las reformas necesarias en este contexto, de cara a las nuevas dinámicas de violencia, inseguridad pública, alternativas, retos y oportunidades.

- Esta primera reunión del Observatorio de Violencia y Gobernanza inaugura un espacio para el intercambio de investigaciones, la construcción de nuevas propuestas de política pública y las estrategias de incidencia política que posicionen los análisis y las propuestas del Observatorio en los procesos de toma de decisión política, que permitan solventar los cambios, retos y desafíos políticos e institucionales en el escenario posterior a la conclusión de los acuerdos de paz en Colombia.

OBSERVATORIO COLOMBIANO DE VIOLENCIA Y GOBERNANZA | FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

## Presentación

El pasado mes de junio, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá la primera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza. El objetivo de este primer encuentro consistió en identificar las causas, estructuras y vínculos de la violencia organizada con algunos sectores de las élites regionales, así como desarrollar propuestas de políticas públicas de carácter político que permitan reducir o eliminar esta violencia, así como consolidar un andamiaje institucional que haga frente a la criminalidad, en un posible escenario de postconflicto. Como hallazgos de esta primera reunión se destacan los siguientes:

- Existe un desarrollo diferenciado del crimen organizado en las distintas regiones del país; no obstante, este converge en la racionalidad económica con la que operan las distintas organizaciones criminales, lo que determina su comportamiento, las decisiones de economía criminal y las transacciones políticas que se establecen. Por ello, para esclarecer los nexos puntuales entre el crimen organizado y las distintas élites hace falta mayor investigación empírica y evidencia documentada que permita la identificación de actores y sectores concretos, pues resulta inoportuno criminalizar todos los sectores, o presumir que todas las actividades económicas desarrolladas en las zonas donde se desarrolla la criminalidad, son per se, criminales.

- La Convención de Palermo de Naciones Unidas es un punto de partida conceptual para definir el crimen organizado. Sin embargo, para el caso colombiano es preciso hacer un esfuerzo analítico para caracterizar las dinámicas de las organizaciones criminales y sus tipologías, a partir de los vínculos de la criminalidad con el Estado, el papel de éste en el desarrollo de la criminalidad, las diferencias con la delincuencia común, la relación con la desigualdad social y los tipos de organización criminal según el alcance territorial o la actividad económica desempeñada.

- El escenario de postconflicto que puede atravesar Colombia tras un proceso de paz, puede caracterizarse por la prevalencia de situaciones de inestabilidad y difusa separación de los márgenes de legalidad e ilegalidad; desmantelamiento de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales que se beneficiaban económicamente de las lógicas de la guerra. Por ende, en esta nueva etapa de transición es posible que se generen mayores condiciones de inseguridad pública y manifestaciones de violencia. Por ello, es necesario adelantar reformas institucionales en el sector seguridad, justicia e incluso, reformas constitucionales; así como implementar políticas públicas de estabilización inmediata, acompañadas de transformaciones socioeconómicas que den respuestas a las demandas sociales por las vías institucionales y permitan recuperar la legitimidad estatal, así como, la gobernabilidad y el mantenimiento de las condiciones de paz en el largo plazo.

A continuación se ahonda en cada uno de las ideas mencionadas a partir de la exposición de tres bloques temáticos, a saber, I) las élites políticas regionales y sus nexos con el crimen organizado, II) las tipologías del crimen y sus dinámicas regionales, y III) la seguridad en el postconflicto y los cambios en la estructura del Security Sector bloque.

## BLOQUE I. Elites políticas regionales y nexos con el Crimen Organizado. Conversatorio y entrevistas guiadas

En este bloque se analizan tres estudios de caso: en primer lugar, se presenta el análisis del crimen organizado y su relación con las élites regionales en Antioquia y Medellín; en segundo lugar, el caso de la consolidación de las mafias en la frontera entre Colombia y Venezuela; y, en tercer lugar, la evolución del crimen y la violencia en el Puerto de Buenaventura:

### Crimen organizado y élites regionales: caso de Antioquia y Medellín

A partir del trabajo de campo de algunos de los miembros del observatorio se han desarrollado investigaciones que hacen énfasis en el análisis de las rentas criminales en el departamento de Antioquia. Este enfoque sugiere que, si bien es importante conocer y analizar el crimen organizado desde las organizaciones, es aún más importante dimensionar cuál es el tamaño de las rentas criminales que mantienen y financian las actividades de los grupos criminales.

A continuación se identifican algunas particularidades los tipos de organizaciones criminales que operan en el departamento: en primer lugar, los grupos criminales insurgentes como las Farc y el Eln que tienen su propio matiz político e ideológico y orientan sus acciones por decisiones políticas que algunas veces pueden llegar a atentar contra la productividad del negocio local.

En segundo lugar, se encuentra el crimen organizado que no está politizado y racionaliza su negocio en pro de la maximización de sus ganancias. En este grupo pueden clasificarse todas las bandas criminales (Bacrim) y las demás organizaciones delincuenciales derivadas del narcotráfico (Odin[1]) que tienen pocas diferencias en la forma como operan.

1 Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico.

**Rentas criminales derivadas del narcotráfico en Antioquia.**
Según investigaciones de la Universidad Eafit, se producían entre 26 y 30 toneladas de cocaína en 2010. En una actualización de 2013, se calculó que la producción ascendía a 52 toneladas de cocaína al año. De igual manera, se calculó que un kilo de cocaína en Urabá costaba 4 millones 446 pesos, lo equivalente a 231 mil millones de pesos al año. Cuando la droga es transportada desde el Urabá a México el precio se eleva a 1 billón 400 mil millones de pesos, lo cual demuestra la gran ganancia que mueve los intereses de los grupos criminales en el país.

Según el análisis, en Antioquia las rentas criminales provienen de diversas actividades: en primer lugar, del narcotráfico. En segundo lugar, de la extracción ilegal del oro en el Bajo Cauca y el Nordeste que involucra directamente a los actores armados. En tercer lugar, de la extorsión entendida como el 'pago por seguridad' a ciertos actores privados, que para algunas víctimas y comunidades, es natural y no se entiende como un problema o un delito[2].

Por su parte, Medellín y el área metropolitana son zonas importantes para el narcotráfico, porque permiten la comercialización de droga a nivel local, lo que se constituye en una de las principales fuentes de rentas criminales. De igual manera, el área urbana es estratégica en la medida en que permite el acceso a distintos mercados y el desarrollo de diversas actividades económicas legales, a través de las cuales se lava dinero proveniente del narcotráfico.

2 En diversas investigaciones se ha identificado una diferencia entre la criminalización conceptual y la criminalización real, pues para muchas víctimas y comunidades pagar por seguridad a ciertos actores privados, se ha normalizado y se entiende como un costo de vida adicional que no necesariamente representa un problema o un delito, pues la prestación de servicios de seguridad por parte de actores privados complementa la seguridad ofrecida por la Policía. En ocasiones este mismo servicio de seguridad se legitima con la administración de justicia compartida, en algunos casos las bandas criminales o 'combos' resuelven conflictos comunitarios de manera más efectiva, como lo han demostrado varios casos de solución de casos de violencia intrafamiliar en las comunas de Medellín.

Los grupos criminales también desarrollan actividades económicas que les generan rentas propias. En algunos casos, han conseguido monopolizar negocios enteros llegando incluso a tener marcas propias; en muchas ocasiones, estos negocios cuentan con el apoyo considerable de la población y pueden llegar a restringir la circulación del mercado de productos básicos en los territorios, como el caso de la marca de arepas perteneciente a un 'combo'[3] en el barrio Moravia de Medellín.

Esta economía criminal ejercida por las bandas criminales se caracteriza por privilegiar dinámicas de transacción y negociación con los 'combos' en zonas urbanas estratégicas. Debido a esta racionalidad económica, no es de su interés dominar territorios, sino más bien, hacerse al control de ciertas transacciones económicas y sociales que les permitan mantenerse y financiarse. Por eso, se han establecido cierto tipo de relaciones que es preciso explicar:

### *Rentas criminales y burocracia*

En cuanto a la relación de algunos sectores burocráticos como la Policía y el Ejército con la generación de rentas criminales, se afirma que, en general, las instituciones no tienen una imagen viciada por la corrupción; sin embargo, a nivel micro, los policías se encuentran en una relación de desventaja (logística, numérica) con los miembros de los grupos criminales. Lo anterior, sumado a la cercanía de los 'combos' con las comunidades y el control que ejercen sobre los lugares donde ellos mismos viven, dificulta la operatividad de las fuerzas policiales en lo territorial[4].

**Enlaces del poder mafioso a nivel internacional**

Hay evidencias de que Kiko Gómez programó varias reuniones en Cartagena con los Urabeños, los carteles de Sinaloa de México y "los z" para hacer un gran negocio de distribución de los siete puertos principales de la Guajira, principalmente el uso del puerto de Maracaibo, punto de apoyo de puertos entre República Dominicana y Haití para la comercialización de la cocaína.

Esta dinámica de continuidad del crimen organizado en Medellín se remonta a los años 80's, cuando los Carteles iniciaron sus estrategias de cooptación con la Policía y conformaron los ejércitos de sicarios; no obstante, las dinámicas criminales se han modernizado significativamente introduciendo nuevas lógicas de acción que no emplean la violencia directa y pretenden legitimar su presencia en algunos territorios a través de la oferta efectiva de seguridad e incluso a través de la administración de justicia interviniendo en la resolución efectiva de algunos conflictos comunitarios.

### *Rentas criminales y actividades económicas legales*

La conflictividad en Medellín, tiene que ver con su carácter de "ciudad bodega" donde, al parecer, se almacenan cargamentos de cocaína provenientes de los laboratorios cercanos a la ciudad que salen del país por los Golfos de Urabá y Morrosquillo. Esto ha incidido significativamente en el aumento del microtráfico en los municipios del área metropolitana y plantea retos importantes de planeación de la política de seguridad conjunta.

En cuanto a la relación de algunos sectores económicos con las bandas criminales en Antioquia, se identifican ciertos casos en Urabá ligados al gremio bananero o el mototaxismo informal. En ocasiones, este sector del transporte representativo en Urabá y el Bajo Cauca ha estado involucrado en los 'campaneos'[5] ante operativos policiales, entre otras actividades.

3 Los combos hacen parte de las estructuras de organizaciones criminales en las zonas urbanas, en este caso se refieren a aquellas que operan en Medellín y el área metropolitana.

4 En un análisis la Policía de Medellín, a través de grupos focales identificó que los miembros de los combos tienen una ventaja con respecto de los policías rasos porque en primer lugar, los policías están peor dotados y numéricamente son menos que los miembros de los combos que hacen presencia en los territorios. En segundo lugar, los combos establecen lógicas de intimidación con los policías del cuadrante porque conocen dónde viven y quiénes son sus familias, esta cercanía con las comunidades tiene algo perverso porque limita la acción efectiva de los policías y dificulta su operatividad.

5 Este término se hace referencia a la facultad del verbo 'campanear' que puede significar divulgar al instante un suceso real o verdadero o propagarlo.

Por otra parte, se identifican similitudes entre Medellín y Bogotá, dado que es interesante observar cómo en las zonas urbanas han proliferado una serie de actividades legales e ilegales dedicadas a blanquear el dinero proveniente del narcotráfico. Al respecto, hace falta una mayor investigación que permita calcular el volumen de la economía ilegal e identificar con claridad los sectores y las actividades legales puntuales involucradas en el blanqueo de dinero con mayor evidencia y sistematización.

### *Rentas criminales y vínculos con sectores políticos*

Con respecto a la relación entre las bandas criminales y las élites políticas, no se ha encontrado, hasta el momento, financiación directa de candidatos políticos ni el Bajo Cauca ni en el Nordeste, por parte de bandas concretas, aunque en ocasiones sí hay un cierto control de la competencia política. Hasta ahora, el interés de las bandas criminales ha sido establecer 'poderes de facto' sin que haya una participación directa en asuntos electorales o en la política formal.

De hecho, estas bandas son flexibles y no tienen ningún problema ético, moral o de otra índole que les impida transar con quien mande o gobierne legalmente siempre que se garantice la favorabilidad de su negocio. De acuerdo con esto, es prioritario para éstas establecer una relación directa con algunos sectores medios de la burocracia en la búsqueda de protección y reducción del riesgo de persecución por parte de las autoridades.

## Mafias y frontera caliente entre Colombia y Venezuela. Caso de la Guajira

La Guajira tiene unas configuraciones particulares que no se encuentran en otros territorios del país relacionados con la riqueza natural que alberga, su ubicación geográfica estratégica que permite el traslado a cualquier parte sobre el Caribe, la cercanía con la frontera de Venezuela con los cruces de mercancías históricos, entre otras.

A partir del trabajo de campo de algunos miembros del observatorio se ha rastreado la trayectoria de Kiko Gómez, ex gobernador de la Guajira hoy procesado por la justicia, y se han identificado posibles vínculos de este con el narcotráfico y el paramilitarismo, los cuales le habrían permitido consolidar su poder en el departamento. [6]

A este respecto, según investigaciones periodísticas y de terreno, existirían indicios de que el otrora Gobernador de la Guajira, el cual llegó a su cargo con el aval del partido Cambio Radical, habría consolidado su poder utilizado acciones clientelistas como la compra de votos; y la violencia, a través de la intimidación de los pobladores con la muerte y el desplazamiento. Al parecer, una vez en el poder, Gómez habría cometido varias irregularidades y acciones de corrupción con los dineros públicos, utilizando toda una red de relaciones familiares y distintos nexos burocráticos, políticos y mediáticos que ocultaron estos hechos para que no fueran judicializados.

De hecho, existen diversas denuncias de la Procuraduría y otros organismos de control sobre irregularidades presentadas en los procesos de contratación pública durante su administración que lo comprometen con la ejecución de obras de infraestructura innecesarias, la distribución indebida de los recursos destinados para el Plan de Alimentación –PAN- y malversación de los dineros públicos provenientes de las regalías, entre otras acciones que están siendo investigadas.[7]

6 De acuerdo con distintos medios de comunicación, Juan Francisco Gómez Cerchar, alias 'Kiko Gómez' es investigado por sus presuntos vínculos con los hombres del excomandante paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40, y con Marquitos, quien, de acuerdo con las autoridades, controlaba el negocio del narcotráfico y el contrabando de gasolina. Los supuestos vínculos de Gómez con Marquitos (quien se encuentra prófugo de la justicia y no se descarta que haya salido del país) fueron dados a conocer por la Corporación Nuevo Arco Iris y por la revista Semana. Para ver más: El Espectador (13 de octubre de 2013). "El prontuario del Gobernador Kiko Gómez". Disponible en línea: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-prontuario-del-gobernador-kiko-gomez-articulo-452216

7 Para mayor información ver: Revista Semana (30 de octubre de 2013). "Arranca proceso disciplinario contra 'Kiko' Gómez". Disponible en línea: http://www.semana.com/nacion/articulo/gobernador-de-la-guajira-kiko-gomez-investigado-por-corrupcion/362941-3

En cuanto a la economía criminal que lo soportaba, se habrían detectado varias actividades entre las que se cuentan el narcotráfico, el contrabando de gasolina y armas, así como extorsiones a empresas como la Drummond, el Cerrejón y varios almacenes. También se identificaron actividades para lavar dinero a través del contrabando proveniente de Maicao, el cual se distribía en los mercados informales de muchas ciudades como Bogotá.

Este caso muestra en el fondo, la relación indisoluble entre el Estado y el poder criminal en la Guajira, cuya consecuencia ha sido el empobrecimiento del departamento y el desplazamiento de sus habitantes. Además, revela las conexiones que se han establecido entre distintas actividades económicas de la región de carácter legal que terminan financiando este poder criminal y las conexiones internacionales sostenidas por el negocio del tráfico de drogas.

Por lo anterior, las investigaciones sociales han sido un insumo importante para conocer este caso, a pesar de la falta de interés de algunos medios de comunicación e instancias judiciales para denunciar lo ocurrido, debido a las cercanías del ex gobernador con algunos miembros de la clase política, militares, policías, medios de comunicación y empresarios que habrían estado involucrados directa o indirectamente en esta historia.

## Crimen y Violencia en el Puerto de Buenaventura

En el Puerto de Buenaventura, las dinámicas organizativas de las comunidades negras se han visto afectadas tanto por las dinámicas del conflicto armado como por los cambios del crimen organizado en las últimas décadas. En los años 80's las estructuras criminales se relacionaban con las guerrillas, que no tenían una implicación directa en el tráfico de drogas, sino más bien se orientaban a la propaganda política para lograr la cooptación de algunas personas dentro de sus filas, particularmente en las Farc. En la década de los 90's, los actores insurgentes empezaron a hacer mayor presencia en el Puerto, consolidándose principalmente en las zonas rurales.

**Proceso organizativo comunidades negras**.

El Proceso de Comunidades Negras (PCN) se organizó en función de la defensa de los derechos territoriales y colectivos de la comunidad afrodescendiente, denunciando su exclusión histórica y las dinámicas de marginación con respecto al desarrollo socioeconómico de la nación. El Proceso se ha desarrollado desde hace aproximadamente 25 años, contando con una presencia importante en la región Caribe, Nariño, Magdalena Medio, Valle del Cauca y el Valle de Aburrá.

La escalada del conflicto armado, se dio entre el año 2000 y 2004[8] con la entrada de distintos grupos paramilitares al Puerto, que perpetraron diversas masacres de la población civil dificultando la dinámica organizativa de las comunidades y entorpeciendo los procesos de titulación colectiva de la tierra[9].

En Buenaventura, como en otras partes del país, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares entre el año 2004 y 2005 no fue satisfactorio. Por el contrario, lejos de implicar el desmonte de sus estructuras, implicó la consolidación de nuevas bandas emergentes o criminales

8 Algunas de las masacres perpetradas en el Puerto tras la incursión paramilitar de los Bloques Pacifico, Calima y Farallones al mando de Hernando Veloza alias H.H fueron las del corregimiento de Zaragoza (2000), Triana (2000), Bendiciones, ciertos lugares de la carretera Cabal Pomo, el Alto Naya (2001) y Yurumangui (2001), entre otras. Para mayor información ver: Verdad Abierta. "Los orígenes de la masacre de El Naya" disponible en: http://www.verdadabierta.com/component/content/article/82-imputaciones/4062-los-origenes-de-la-masacre-de-el-naya

9 De acuerdo con el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de 1991, La Ley 70 de 1993 reconoció y reglamentó el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras, en especial para aquellas que ocupaban tierras baldías en las zonas baldías, rurales y ribereñas de la Cuenca del Pacífico, reconociendo sus prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva. Así mismo, tuvo como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtuvieran condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

**Distribución territorial del Puerto**

Buenaventura urbana en su mayoría está en el mar, lo que llaman "terrenos ganados al mar" y oficialmente se llama "zona de baja mar" que representa sólo el 0,35% del municipio; es estratégica porque permite el control de las rutas navegables que están en la puerta de salida al Pacífico y la conexión con el resto territorios del Puerto ubicados en la zona rural. La disputa territorial entre los grupos derivados de la desmovilización de los paramilitares entre 2004-2007 por el control de estas zonas urbanas, dio lugar a los hechos más aterradores del conflicto.

que fortalecieron su accionar militar con objetivos económicos para el control de las zonas urbanas de baja mar o rutas de salida de los cargamentos de narcotráfico por el Pacífico.

De hecho, hacerse al control de dichas rutas, implicó una escalada del conflicto entre 2004-2007 por la repartición de territorios, a lo cual dividió varios enteros al control de uno u otro bando. A ello, se sumó la llegada de nuevos proyectos de infraestructura de gran escala para fortalecer la logística portuaria que en algunos casos, más que desarrollo, provocaron nuevos desplazamientos de la población civil.

De esta manera, desde el año 2008 hasta la actualidad, se ha consolidado el dominio territorial paramilitar de las bandas criminales en las zonas urbanas reforzando las divisiones territoriales y la repartición de rentas criminales en cabeza de distintos grupos que han utilizado instrumentalmente la violencia con asesinatos selectivos y desapariciones forzosas elevando drásticamente los índices de criminalidad. Esto, sumado a los altos índices de pobreza y desigualdad de la población, ha agravado la situación social en el Puerto, reforzando la vulnerabilidad social e histórica de las comunidades negras en los últimos años. [10]

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisarán algunos elementos sobre los nexos entre las bandas criminales y las élites regionales teniendo en cuenta los proyectos económicos, el ordenamiento territorial y su relación con las élites políticas.

## *Proyectos económicos y violencia en el Puerto*

La acción delincuencial en Buenaventura se ha concentrado donde hay grandes proyectos económicos de infraestructura en desarrollo. Allí han confluido distintos actores armados ejerciendo funciones de control de la mano de obra y selección de personal; sin embargo, estos proyectos no han transformado sustancialmente la situación social de las comunidades[11]. De hecho, su establecimiento ha implicado, en algunos casos, el empeoramiento de sus condiciones de vida o incluso el abandono de los propios proyectos productivos y la economía de los pobladores soportada en actividades como la pesca y el mercado. No obstante, hace falta establecer si esta dinámica de las actividades criminales y los proyectos económicos sólo corresponde a Buenaventura o es propia de toda la región Pacífico.

## *Ordenamiento territorial y pobreza*

Uno de los grandes problemas en el Puerto, tiene que ver con la falta de titularidad del 80% territorio de las comunidades que viven en la zona urbana, así como la informalidad de las condiciones de vivienda construida en zonas de alto riesgo. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no ha logrado resolver los problemas de usos del suelo ni prestar servicios básicos en dichas zonas, lo que facilita el establecimiento de economías informales e ilegales.

10 Algunas investigaciones de defensores de derechos humanos independientes calculan que en total entre el año 1998 a 2014 se han presentado por lo menos cinco mil (5.000) asesinatos y 1.200 desapariciones forzadas. Según el Dane (2010), hasta noviembre del año 2013 había 120.000 desplazados en una población aproximada de 362.000 habitantes. Para mayor información ver: Informe Human Right Watch. (2014) "La crisis en Buenaventura".

11 El puerto de Buenaventura le reporta al país $4 billones de pesos anuales y allí solo se quedan $300.000 millones -por el Sistema Nacional de Participación-. Sin embargo, el 80 % de sus habitantes vive en condiciones de pobreza y la tasa de desempleo es del 63 %. Para mayor información ver: El País (Febrero 2 del 2014). "Violencia y pobreza, plagas que continúan azotando a Buenaventura." Disponible en línea: http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/violencia-y-pobreza-plagas-continuan-azotando-buenaventura

### *Relación entre grupos criminales y élites políticas*

En el Puerto de Buenaventura, la alianza entre grupos criminales y élites políticas es variable; los políticos a partir de sus intereses establecen relaciones con uno u otro actor. Por ello, después de cada proceso electoral hay fuertes confrontaciones por equilibrar nuevamente las relaciones de poder. Esta es una diferencia primordial en el caso de la Guajira, pues en el Puerto no hay un monopolio del poder por parte de una sola persona, sino más bien, de actores intermedios que se dividen el territorio y responden a distintos intereses particulares.

## BLOQUE II. Tipologías del crimen y sus dinámicas regionales

En este bloque se discutieron las características del crimen organizado y los tipos de organizaciones criminales en Colombia teniendo en cuenta sus objetivos, los vínculos con el Estado, las diferencias con la delincuencia común y el papel del Estado en el desarrollo de la criminalidad. Para comenzar, se presentaron distintas consideraciones sobre cómo caracterizar el crimen organizado y definir algunas tipologías de las organizaciones criminales en el país, teniendo en cuenta la definición de las Naciones Unidas y su importancia a nivel mundial como referente de los estándares internacionales necesarios para combatirlas.

**Convención de Palermo Naciones Unidas: definición organizaciones criminales.**

***"Artículo 2. a)****Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material."*

Una vez valorados los aportes de dicha definición, se expuso cómo para el caso colombiano se hace preciso hacer un esfuerzo analítico para caracterizar las dinámicas de las organizaciones criminales y sus tipologías, a partir de los vínculos de la criminalidad con el Estado, el papel de éste en el desarrollo de la criminalidad, las diferencias con la delincuencia común, la relación con la desigualdad social y los tipos de organización criminal, según el alcance territorial o la actividad económica desempeñada. En consecuencia, se propuso una discusión para avanzar en la conceptualización y caracterización conjunta del crimen organizado y sus tipologías, de la cual se destacan los siguientes puntos comunes:

### Características del crimen organizado y las organizaciones criminales en Colombia

#### *Definición y objetivos:*

- Grupo delincuencial con la capacidad de ejercer funciones relacionadas con los monopolios clásicos del Estado, es decir, de la tributación, la administración de justicia y el ejercicio de la autoridad. Estos grupos cuentan con una estructura social y fuentes económicas y políticas que les permiten operativizar parte de su accionar, en distintos niveles territoriales; además son flexibles y adaptables a las lógicas del mercado.

- Su objetivo principal es obtener ganancias por medio, bien sea de la explotación de actividades ilegales o la prestación de bienes y servicios ilícitos. A su vez, funcionan a través de lógicas de mercado, lo que implica que hacen lo necesario para maximizar sus ganancias y obtener beneficios económicos particulares o ventajas adicionales que en otras condiciones no podrían obtener. En este contexto, pueden utilizar actividades legales de diversos sectores productivos para 'blanquear' el dinero, por lo que la fortaleza de su actividad depende de la relación entre lo legal y lo ilegal.

### *Vínculos con el Estado*

- En tanto desarrollan actividades que transgreden lo legal, su interés en el Estado o las instituciones es solamente funcional, pues se aproximan para impedir que se entorpezca su actividad económica o evitar ser juzgados y/o perseguidos. En algunos casos, pueden organizar acciones sistemáticas que amenazan la estabilidad estatal, el bien común y fracturan el tejido social. Estas acciones, no obstante, dependen del alcance de estos grupos (nivel internacional, nacional, regional o local) y no son acciones siempre iguales y del mismo impacto.

- El crimen organizado en Colombia tendría la capacidad de establecer mecanismos de protección no estatales. No obstante, necesita contar con la protección de algunos sectores del Estado (por acción u omisión) para poder subsistir. En este contexto, uno de los rasgos más importantes de la relación entre el Estado y el crimen organizado, es que éste se desarrolla mejor, en lugares donde las instituciones públicas son débiles o no están en la capacidad de proveer bienes y servicios que son considerados derechos. De igual manera, el crimen prolifera en ciertas actividades que no están suficientemente reguladas, bien sea porque no hay normas claras, son prohibidas o están criminalizadas.

### *Diferencias entre el crimen organizado y la delincuencia común*

- El crimen organizado se diferencia de la noción de delincuencia común porque el primero tiene capacidad de acumulación, de proveerse de protección propia y tiene algún nivel de planeación (trazar objetivos y operar dentro de marcos estratégicos), mientras la segunda es usualmente predadora y no planificada. Además, en algunos contextos de conflicto armado, el crimen organizado no sólo tiene una finalidad económica, sino pretende imponer alguna noción de desarrollo a través de la definición de cierta agenda política.

- A su vez, el crimen organizado tiene capacidad de regular la violencia, haciendo uso instrumental de ésta para alcanzar sus objetivos. Por ello no la utiliza de manera gratuita o innecesaria. Cada vez más las organizaciones criminales privilegian la negociación o cooptación de ciertos grupos, estableciendo alianzas en distintos niveles, valiéndose de mecanismos de corrupción, tráfico de influencias o la cooptación de ciertas instituciones o funcionarios estratégicos.

### *Tipos de crimen organizado*

- Algunos investigadores consideran que el tipo de crimen organizado que opera en Colombia se puede definir a partir del alcance regional con sus características territoriales y socioculturales particulares, dado que el país y el entorno sociocultural definen las características de dichas organizaciones criminales; por ejemplo, no es lo mismo una organización criminal en Medellín que el cartel de Sinaloa.

- No obstante, otros consideran que el proceso de maduración de las organizaciones es más determinante para identificar tipos de organizaciones criminales. De esta manera, se considera que aquellas organizaciones más inmaduras no han logrado trascender la capacidad de acumulación sobre un territorio determinado y necesitan de un brazo armado. Por el contrario, aquellas que han madurado en mayor medida, pueden conformar redes más complejas para ampliar sus márgenes de acción y negocios, y por lo tanto, el control del territorio y la conformación de un brazo armado no es tan importante.

- Por otra parte, el tipo de estructura criminal puede depender de la actividad de la cual hagan parte las organizaciones criminales y del tipo de economía al que le están apostando. A su vez, la capacidad de acción y poder de estos grupos criminales podría tener una relación inversamente proporcional con la capacidad y presencia del Estado en los territorios nacionales.

### *Papel del Estado en la criminalidad:*

- Pueden encontrarse grandes organizaciones dentro del Estado que perpetran actividades criminales con la provisión de armamento, corrupción, desfalco a los dineros públicos destinados a la salud, educación y justicia. Es decir, los llamados 'delitos de cuello blanco', que no llaman la atención porque no son violentos pero movilizan mucho dinero en el mundo[12].

- Existe una tesis sobre la relación directa entre la presencia de la criminalidad y la ausencia del Estado. Sin embargo, en el caso de Medellín, el Estado no ha perdido ni presencia ni capacidad de regulación, los poderes de facto han copado espacios y se mantienen sin entrar en abierta disputa con el Estado. En efecto, en las últimas alcaldías se ha implementado políticas orientadas al desarrollo, modernización de la ciudad, emprendimiento e inclusión social que ofrecen más oportunidades para los jóvenes, pero no han logrado romper el ciclo de criminalidad que instituyó el narcotráfico.

### *Desigualdad social y criminalidad*

- Hay una relación directa entre la constitución de estructuras criminales con la existencia de brechas sociales y debilidad institucional. Se ha reconocido que la ausencia del Estado y la exclusión estructural de ciertas poblaciones, las hace más vulnerables para el desarrollo del conflicto armado y el crimen organizado.

12 Al respecto pueden referenciarse varios casos: en primer lugar, la quiebra de Interbolsa que produjo la pérdida de las inversiones de varias personas naturales y jurídicas en el mercado financiero, éste grupo fue investigado por ocultar información, negar responsabilidades y facilitar redes de corrupción a través se manipulaban acciones en la bolsa mercantil para beneficio de unos actores particulares. Un segundo caso, son las redes de corrupción que operan al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con las mercancías que ingresan de manera ilegal al país.

## BLOQUE III. Seguridad en el posconflicto y cambios en la estructura del Security Sector

A partir del desarrollo de las investigaciones por parte de algunos miembros del Observatorio se abordaron dos grandes temas durante este bloque temático. En primer lugar, se trató el rema de los cambios y retos del posconflicto en Colombia, en el cual se trataron algunos aspectos sobre la posibilidad de aumento de otras formas de violencia, así como algunas de las reformas institucionales y las transformaciones socioeconómicas necesarias en el nuevo contexto político.

**Factores para el aumento o descenso de la violencia:**

En el aspecto económico pueden entrar en la competencia nuevos actores que se disputen las rentas de la economía criminal.

En el aspecto político y militar, hay actores que ideológicamente no están de acuerdo con el proceso de paz y podrían de alguna manera sabotear el proceso.

En la administración de justicia y el poder, hay inquietudes por las estructuras que llenarán el 'vacío de poder' dejado por los grupos que garantizaban la seguridad y convivencia en los territorios.

En cuanto a los procesos de desmovilización y reinserción se plantean inquietudes frente a los desaciertos del pasado que pueden agudizar los conflictos urbanos y favorecer nuevos controles territoriales.

Se deben establecer claramente los mecanismos de protección y garantías políticas para los guerrilleros desmovilizados que quieran la participación en la vida política institucional.

En segundo lugar, se profundizaron las propuestas sobre los cambios en la estructura del sector seguridad teniendo en cuenta, en primer lugar, los legados del conflicto y las condiciones de paz; en segundo lugar, las características de la insegu-

ridad pública en la posviolencia; en tercer lugar, las alternativas, retos y oportunidades sobre las reformas al sector seguridad y finalmente, algunos planes y proyectos de modernización desarrollados en la Fiscalía General de la Nación.

## Cambios y retos en el posconflicto

En la actualidad, existen problemas y desafíos por parte de las organizaciones de la sociedad civil y la academia para disponer de la información sobre el proceso de negociación entre el Gobierno y guerrillas. Por ello, se necesitan construir metodologías de análisis y sistematización de la información e investigaciones pertinentes para la toma de decisiones políticas a partir del análisis de los siguientes factores que pueden desarrollarse en el posconflicto colombiano:

### *Posibilidad de aumento de diversas formas de violencia*

Varios estudios sobre procesos de paz en otros países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala demuestran que en la mayoría de casos, luego de la terminación de un conflicto, la violencia ha aumentado y esto se ha reflejado de manera concreta en un repunte de la tasa de homicidios. Sin embargo, esta nueva violencia se diferencia de la violencia propia del conflicto armado aunque tiene relación directa con sus legados.

Lo anterior significa que los niveles de violencia en el posconflicto dependen de factores como: el nivel de compromiso y respeto de las partes hacia lo que se pacte en la finalización del conflicto; la voluntad política y los mecanismos que se construyen para el cumplimiento de lo acordado; las garantías para quienes se desmovilizan y sus maneras de reinserción a la vida civil, entre otros.

### *Reformas institucionales*

Existe consenso en la necesidad de que haya reformas en distintos niveles institucionales del Estado en el posconflicto. A este respecto, uno de los cambios más importantes debe darse en el sector de seguridad, pues el Estado debe restablecer sus funciones, a pesar de que uno de los legados del conflicto sea la presencia de diversos agentes no estatales que regulan la vida, la seguridad y la convivencia en los territorios. Por ello, se deben realizar los cambios pertinentes para retomar o reforzar el ejercicio de estas funciones, teniendo en cuenta las limitaciones que existen 'de hecho' para mantener un control efectivo en todas las áreas de la seguridad cuidadana y el orden público.

A estas reformas del sector de seguridad, se suman otros cambios necesarios que tienen relación con la justicia, el poder legislativo y constitucional. En suma, se necesitan nuevos diseños y mecanismos institucionales para disolver la colisión de intereses entre las mismas entidades y problemas como la falta de operatividad, legitimidad y eficiencia en distintos niveles.

### *Transformaciones socioeconómicas*

Para algunos analistas es claro que se requieren algunas transformaciones socioeconómicas sustanciales en los territorios donde se ha desarrollado el conflicto armado para contener el resurgimiento de la violencia. Muchos de estos territorios, requieren mayor inversión social, políticas sociales más incluyentes, mayor transparencia en la ejecución de los recursos y políticas de prevención de la violencia, protección a las víctimas y a las comunidades.

## Cambios en la estructura del sector seguridad

A partir del desarrollo de los adelantos de investigación por parte de algunos miembros del Observatorio se realizaron cuatro presentaciones que profundizan los aspectos anteriormente mencionados. De esta manera, la primera exposición aborda de manera teórica los legados del conflicto y las condiciones de paz. La segunda, aborda los problemas de seguridad que pueden surgir en el posconflicto; la tercera, hace referencia a las posibilidades de reforma del sector seguridad; y finalmente, la cuarta se ocupa de los planes de modernización de la Fiscalía General de la Nación. A continuación se hace un resumen de los componentes principales de cada presentación.

## *Legados del conflicto y condiciones de paz*

A partir del análisis de diversas experiencias internacionales, especialmente la de Guatemala, se identifica una hipótesis de trabajo que demuestra que la firma de un acuerdo de paz no significa que la paz y la seguridad vayan a estar garantizadas; por el contrario, pueden surgir distintas manifestaciones de violencia y, dependiendo de los factores que la explican, deben plantearse respuestas políticas diferentes.

A continuación en el Cuadro 1, se resumen puntos centrales sobre los factores que explican la aparición de la violencia después de un conflicto, teniendo en cuenta situaciones que pueden presentarse; así como los factores de inestabilidad que pueden obstaculizar el mantenimiento de las condiciones de paz.

### Cuadro 1

| Factores que explican la aparición de la violencia después de un conflicto | Factores relacionados con la inestabilidad de las condiciones de paz |
|---|---|
| • Balance de poderes resultante del acuerdo.<br>• Insatisfacción masiva después de los acuerdos<br>• Retorno de poblaciones desplazadas.<br>• Limitado o incompleto proceso de DRR.<br>• Limitada reforma en el sector de seguridad.<br>• Normalización de la violencia, considerada mecanismo válido para resolver disputas.<br>• Ausencia de reparación y reconciliación de las víctimas. | • Limitada capacidad institucional para proveer justicia.<br>• Existencia de impunidad y baja capacidad coercitiva del Estado para judicializar criminales.<br>• Instituciones caracterizadas por abuso de poder y falta de transparencia.<br>• Inestabilidad social y económica, daños infraestructura, inversión del sector social y productivo orientada a la defensa.<br>• Trampa pobreza, caldo de cultivo para el surgimiento de prácticas violentas y criminales, vuelve a generar conflicto. |

Teniendo en cuenta estos factores, se explican distintos tipos de violencia que pueden ocurrir después de la firma de un acuerdo de paz. Para ello se tienen en cuenta los siguientes puntos: las dimensiones de continuidad del conflicto; el establecimiento de nuevas correlaciones de fuerza entre diversos actores; las expectativas ante lo pactado; los legados del militarismo en la solución de conflictos; así como los incentivos económicos para no dejar ciertas actividades criminales.

### ◊ Violencias que pueden ocurrir en el contexto de posconflicto

En primer lugar, el Banco Mundial ha estimado que el 40% de los países que tuvieron conflicto, pueden tener recurrencia del mismo en los diez años siguientes debido a tres posibilidades: el fracaso en la implementación de los acuerdos; la falta de conocimiento de las causas, características y factores principales del conflicto y la falta de desarrollo de las condiciones de paz.

En segundo lugar, la violencia puede resurgir en dos casos: de un lado, cuando el bando ganador retoma la violencia para consolidar su victoria a través del exterminio de sus enemigos; de otro lado, con la aparición de nuevos grupos spoilers violence o saboteadores que quieren entorpecer el proceso de paz, bien sea porque no fueron incluidos en el acuerdo de paz o porque ven amenazados sus intereses por las nuevas condiciones pactadas.

En tercer lugar, el acuerdo de paz puede generar descontento con las nuevas condiciones sociales, políticas o económicas, en la medida en que se generan nuevos equilibrios y reacomodamientos territoriales; en ese sentido, pueden resurgir con mayor intensidad conflictos sociales nuevos o antiguos relacionados con el balance de las relaciones de poder, acumulación de la propiedad, conflictos étnicos u otros conflictos territoriales que incluso pueden agudizarse con la llegada de nuevos actores del proceso de desmovilización y reinserción.

En cuarto lugar, usualmente los conflictos armados dejan un legado de legitimación de la violencia como mecanismo válido para resolver los demás conflictos, lo cual puede favorecer la continuidad o la aparición de ciertas formas autoritarias de administración de justicia comunitaria. Esto, sumado al empleo de prácticas represivas por parte de la policía, grupos militares o agencias de seguridad, puede favorecer el mantenimiento de la utilización de lógicas de guerra o lógicas represivas hacia algunos actores en el posconflicto.

En cuanto al contexto socioeconómico, existen incentivos políticos o económicos para que algunos de los grupos armados involucrados en el conflicto quieran seguir participando en actividades criminales debido a las rentas que obtienen. También, la falta de transformación de ciertas condiciones socioeconómicas puede generar una situación de inestabilidad que impida el mantenimiento de las condiciones de paz y promueva la proliferación de algunas manifestaciones de violencia interpersonal, delincuencia y criminalidad.

Para el caso colombiano, es pertinente analizar la violencia del posconflicto teniendo en cuenta tanto los factores como los escenarios posibles que se pueden generar. Para ello es necesario consolidar la información, diseñar metodologías para el análisis de impacto del conflicto que permitirían identificar la relación entre la configuración espacial y los tipos de violencia, así como implementar una variedad de políticas públicas para garantizar el mantenimiento de las condiciones de paz.

## Inseguridad pública en la posviolencia

A partir del desarrollo de las investigaciones por parte de algunos miembros del Observatorio, se analizan varios factores que explican las características de la inseguridad pública en el contexto de la posviolencia, para ello se explican en primer lugar, los cambios en la dinámica del conflicto armado; en segundo lugar, qué es y qué implica el término posviolencia; y en tercer lugar, algunos de los retos para la política pública.

**Comportamiento del gasto militar en Colombia.**

En los últimos años, el gasto militar se ha incrementado, en particular el gasto de defensa y seguridad, del cual el (30%) corresponde al conflicto armado. No obstante, el gasto está teniendo rendimientos decrecientes porque en los últimos años ha demostrado ser menos efectivo para originar desmovilizaciones, capturas y desmontes de estructuras criminales.

Adicionalmente, el aumento del gasto puede generar algunos incentivos perversos como las ejecuciones extrajudiciales, o falsos positivos que implicaron la muerte de varios civiles por parte de algunos militares en su afán por mostrar resultados de bajas, según reportes de la ONU llegaron a 857; y 1700 casos en la Fiscalía.

### ◊ Cambios recientes en la dinámica del conflicto armado interno

Para caracterizar la posviolencia se deben tener como referencia los escenarios y cambios de las dinámicas del conflicto armado en los últimos años. Una de las características centrales es que debido al aumento de presupuesto en los últimos años, la fuerza pública ha logrado incrementar su capacidad militar y reducir el área territorial y la población afectada por los grupos armados ilegales.

Sin embargo, si bien estas acciones han debilitado la capacidad militar de los grupos ilegales, no han reducido su capacidad operativa ni logística, lo cual se demuestra en la proliferación de actos terroristas con gran afectación a la infraestructura nacional en los últimos años. [13]

Esto plantea un reto importante en materia de seguridad, en el sentido de que cada vez disminuye más la eficiencia del gasto público y el accionar militar frente al propósito de terminar el conflicto por esta vía. Además, si se tienen en cuenta otras variables del conflicto, se sostiene la inviabilidad de la tesis de que es posible ganar el

13 Para profundizar en las ideas desarrolladas en esta presentación es pertinente remitirse al artículo escrito por: Ariel Ávila y Bernardo Pérez Salazar "Inseguridad Pública en la "posviolencia": lecciones de la experiencia internacional para Colombia". Fundación Paz y Reconciliación. (2014).

conflicto armado por la vía militar; por el contrario, las variables muestran la necesidad de que las acciones militares se complementen con un proceso de paz para lograr desmovilizar de manera efectiva a los grupos armados ilegales.

### ◊ ¿Qué es y qué implica la posviolencia?

Para entender la posviolencia primero debe entenderse el concepto de posconflicto como un periodo largo de transición luego de un lapso de violencia organizada, en el cual se desmantelan aparatos militares y simultáneamente se reconstruye un orden político y una institucionalidad pública. Algunos autores como Galtung (2001), han señalado la inconveniencia de utilizar el término "posconflicto" para caracterizar este periodo de transición, debido a las concepciones que hay detrás del término, que equiparan el conflicto a la guerra, con una acepción negativa. Estas interpretaciones impiden que se reconozcan las manifestaciones conflictivas de manera positiva como asuntos consustanciales a la vida en sociedad y las dinámicas propias de los cambios sociopolíticos.

Por eso, resultaría más conveniente, caracterizar la nueva etapa después de la firma de un acuerdo de paz como "posviolencia", entendida como un periodo de transición en la manera en la cual se gobierna y se regula la sociedad, caracterizada por la prevalencia de situaciones en las cuales se están desmantelando los grupos armados ilegales, así como algunas de las organizaciones criminales que se beneficiaban económicamente de las lógicas de la guerra. En este periodo, la población en general percibe cambios que se encuentran entre una delgada línea de la legalidad e ilegalidad. Algunos factores de inestabilidad en esta nueva etapa transitoria se explicarán a continuación.

### ◊ Factores de inestabilidad en la posviolencia

En primer lugar, cabe decir que uno de los factores que generan inestabilidad tiene que ver con la desinstitucionalización que tiene lugar a lo largo del conflicto armado que genera privatizaciones de funciones estatales de seguridad, administración de justicia, acceso a recursos públicos, intermediación, extorsión, y oportunidades de ingreso, difíciles de desmantelar después de la firma de un acuerdo de paz. En ese sentido, la desinstitucionalización puede continuar animada por el hecho de que la guerra sigue siendo negocio para algunos actores interesados en ampliar su capacidad de acumular y legalizar el despojo de tierras, y por ello es difícil desmontarla.

Por otro lado, cuando hay residuos de polarización política y persistencia de las desigualdades estructurales, el exceso de demandas por parte de sectores postergados puede provocar crisis de gobernabilidad local. Lo anterior, sumado a una democracia electoral desprestigiada debilita la credibilidad y legitimidad del Estado. Esta situación se agudiza cuando hay impunidad de las élites políticas y económicas que se han beneficiado del conflicto armado, ante lo cual, se generan inconformidades por parte de algunos grupos que reclaman justicia y reparaciones. Dados estos factores, se crean las condiciones de inestabilidad ante las cuales se sugieren algunas recomendaciones gruesas de política que se explicarán a continuación.

### ◊ Recomendaciones de política sobre la posviolencia en Colombia

Al analizar los distintos componentes del gasto militar y el conflicto se identifica que, si bien es pertinente mantener y fortalecer el aparato de seguridad y defensa, no es posible sobrevalorar la vía de solución al conflicto armado con la derrota militar. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno continúe adelantando una negociación política con los grupos insurgentes.

Por otra parte, uno de los retos principales de las políticas en la posviolencia está relacionada directamente con reformas al sector seguridad, pues el Estado debe encontrar y minimizar la prestación privada de seguridad, o evaluar de qué manera se diseña algún esquema de coordinación entre actores privados y públicos. En ese sentido, una política de seguridad debe incorporar el enfoque de derechos para estructurar la provisión de este bien público con calidad y de manera homogénea en todo el territorio.

Finalmente, otro de los retos de la política pública está relacionado con asegurar las condiciones para que los movimientos sociales reivindicativos se puedan expresar y que además haya respuestas eficaces a las demandas sociales. Esto es una de las formas más efectivas para que el Estado recupere su legitimidad entre las comunidades afectadas por la violencia y el conflicto.

## *Alternativas, retos y oportunidades de la reforma al sector de seguridad, tras el fin del conflicto*

En las investigaciones adelantadas por algunos de los miembros del Observatorio se abordan varios asuntos principales sobre las alternativas, retos y oportunidades de las vías y reformas que se deben adelantar en el sector seguridad tras el fin del conflicto. En este apartado, se hará énfasis en tres asuntos principales que resuelven las preguntas sobre cómo transformar el sector seguridad; cuáles serían esas reformas mínimas y cuáles serían los retos para llevarlas a cabo.

Existe un relativo consenso frente a que, en el escenario post-acuerdo de paz con las guerrillas, se presentarán nuevos desafíos institucionales para impedir que el conflicto y la violencia reaparezcan. De hecho, los marcos teóricos de la construcción de paz suponen algunas transformaciones que se destacan, entre las que se cuentan el proceso de desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales (DDR), la reforma al sector seguridad y la transformación de agentes del Estado.

Estas reformas son fundamentales. Sin embargo, hay debates y resistencias considerables en torno a la necesidad de reformar las fuerzas militares y de policía. A este respecto, si bien en Colombia es clara la necesidad de plantear una reformar el sector de seguridad, escenarios como Centroamérica y el resto de América Latina no deben ser un elemento referente homologables para proponer dichas reformas porque no son experiencias comparables con Colombia, lo que no quiere decir, sin embargo, que no se necesite en el país una reforma al sector seguridad.

### ◊ Posiciones sobre cómo transformar el sector de seguridad

Existen diversas posiciones sobre cómo transformar el sector de seguridad que pueden resumirse en tres: en primer lugar, existe la posición radical de cambiar todo el sector; en segundo lugar, una postura moderada que acepta la necesidad de incluir cambios graduales; en tercer lugar, una postura conservadora defendida por algunos miembros al interior de los estamentos militares que no acepta la necesidad de introducir reformas al sector.

La primera postura afirma la necesidad de seguir el modelo centroamericano para avanzar en las reformas al sector seguridad, lo cual implica hacer una depuración de los miembros de las fuerzas militares implicados en violaciones a derechos humanos y el derecho internacional humanitario; así como repensar la estructura de la policía y las fuerzas armadas. Sin embargo, esta postura pretende reducir significativamente el gasto militar y las fuerzas militares en su conjunto, lo que puede acarrear desventajas enormes a la hora de combatir la criminalidad que usualmente se desarrolla en el periodo posterior a la firma de los acuerdos de paz, como se ha explicado.

La segunda postura reconoce que es fundamental introducir unos cambios sustanciales en el sector de seguridad partiendo de la necesidad de separar las instituciones encargadas de la dirección tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas y clarificar de nuevo sus funciones. De igual manera, identifica la necesidad de preservar y fortalecer la capacidad disuasiva de las fuerzas militares para poder combatir el crimen organizado, pero también considera importante diseñar mecanismos para reducir gradualmente el pie de fuerza militar, como la eliminación del servicio militar obligatorio. Por otra parte, defiende la idea de plantear mecanismos de justicia transicional para algunos miembros de las Fuerzas Armadas que en ejercicio de sus funciones hayan estado implicados en violaciones de derechos humanos o derecho internacional humanitario.

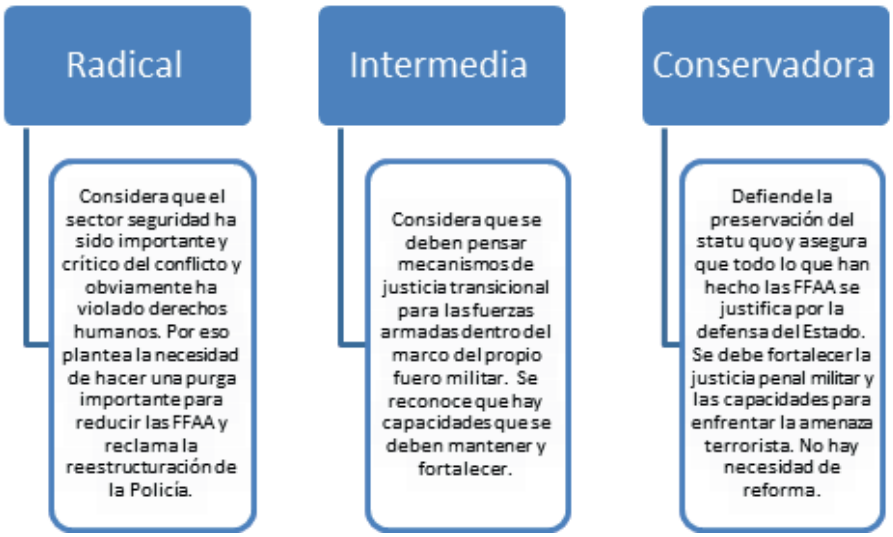
La tercera postura rechaza la posibilidad de introducir reformas al sector seguridad, y por el contrario, defiende la necesidad de preservar el statu quo actual, negando cualquier acción irregular de algunos miembros de las fuerzas militares. Bajo esta concepción, se destacar el honor policial y militar por el cual se argumenta que estas fuerzas son legítimas y sus acciones se justifican por la defensa de la democracia y el Estado Social de Derecho. En ese sentido, no es pertinente incluir mecanismos de justicia transicional sino más bien fortalecer la independencia de la justicia penal militar y asegurar la protección de los derechos de las fuerzas militares, así como fortalecer sus capacidades para poder enfrentar la amenaza terrorista en el marco de la doctrina contrainsurgente.

***Gráfica 1. Resumen posiciones reforma sector seguridad***

◊ **¿Cuáles serían esas reformas mínimas?**

Teniendo en cuenta la postura intermedia, es necesario plantear cuáles serían las reformas mínimas para el sector seguridad en el país. Para ello se plantean algunos elementos sobre los escenarios que se deberían discutir y los temas que se deberían abordar.

En primer lugar, parece existir un consenso sobre la pertinencia de plantear las reformas, pero también, la idea de que dichas reformas no deben ser debatidas ni acordadas en el marco de los diálogos de paz entre el Gobierno y las guerrillas. Al contrario, se deben adelantar con independencia del Gobierno, respondiendo a las necesidades de cambiar el esquema para proveer de manera eficiente y efectiva los bienes y servicios que tienen que ver con la seguridad, la convivencia y el orden público en todo el territorio nacional, ajustando las instituciones para ello.



Como segunda medida, se considera importante, replantear el tema de justicia transicional para las fuerzas armadas, que respete las garantías de las mismas frente al ejercicio de su deber. Así mismo, es indispensable revisar el papel de seguridad interna y diversas funciones que se le han delegado a las Fuerzas Militares, desmilitarizar y delimitar mejor el papel de la Policía, separando el sector de defensa del de seguridad, por lo cual, se propone la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Ciudadana, así como una reforma a la justicia con un enfoque más preventivo que articule a la Fiscalía General de la Nación.

## Reformas a la Fiscalía General de la Nación, de cara a los nuevos desafíos en seguridad

La Fiscalía tuvo recientemente una reestructuración y está en un proceso de modernización con el objetivo de incorporar la planeación de políticas públicas para la toma de decisiones. Por lo tanto, se plantean varias actividades y estrategias para observar los problemas con fundamento empírico de manera más sólida desde una perspectiva interdisciplinaria. Además, se pretende mejorar la gestión pública con la introducción de enfoques de planificación y evaluación de procesos.

En ese sentido, el proyecto de modernización desarrollado ha planteado una matriz para identificar los diversos problemas, destrezas y alternativas que permitan reformular algunas dinámicas institucionales de cara al nuevo contexto de posconflicto e implementación de justicia transicional. Entre los problemas, se destacan algunos relacionados con el registro y utilización de la información; insuficiencia en la implementación real del enfoque diferencial de género; bajos niveles de coordinación entre dependencias y planeación a mediano y largo plazo; tardanza en la tramitación de casos penales; falta de criterios para aplicar la priorización en la tramitación de los mismos; falta de evaluación de funcionarios, entre otros.

Como parte de las destrezas se identificaron algunos elementos positivos relacionados con la mejor producción y utilización de la información; establecimiento de normativas para implementar el enfoque diferencial y de género; mejor disposición para planificar y diagnosticar mejor; diseño de varios procesos, protocolos y mecanismos para recibir y filtrar denuncias, priorizar investigaciones y evaluar internamente la gestión de los funcionarios. Finalmente, se plantearon varias alternativas teniendo en cuenta los planes y actividades concretas para desarrollar en el marco de los próximos años al interior de la entidad.

***Cuadro 2. Matriz síntesis de identificación problemas, destrezas y alternativas Fiscalía***

| Problemas | Destrezas | Problemas |
|---|---|---|
| • Deficiente registro y utilización de información.<br>• Insuficiencia de enfoque diferencial.<br>• Bajos niveles de planeación estratégica.<br>• Procesos anacrónicos o están desarticulados.<br>• Inexistencia de una política abierta y transparente de priorización.<br>• Incentivos perversos por mal sistema de evaluación de funcionarios.<br>• Insuficiencia en el liderazgo y autonomía total para resolver los casos e interpretar normas penales. | • Mejor producción y utilización de la información.<br>• Implementar enfoque de diferencial y de género.<br>• Planificar y diagnosticar mejor.<br>• Diseñar unos procesos para la recepción y filtros de denuncias.<br>• Hacer priorización transparente y democrática.<br>• Sistema claro de evaluación de funcionarios. | • Deficiente registro y utilización de información.<br>• Insuficiencia de enfoque diferencial.<br>• Bajos niveles de planeación estratégica.<br>• Procesos anacrónicos o están desarticulados.<br>• Inexistencia de una política abierta y transparente de priorización.<br>• Incentivos perversos por mal sistema de evaluación de funcionarios.<br>• Insuficiencia en el liderazgo y autonomía total para resolver los casos e interpretar normas penales. |

## Conclusiones

A continuación se presentan algunas de las conclusiones más importantes de los temas abordados señalando en primer lugar, los casos analizados de crimen organizado a nivel regional; en segundo lugar, las definiciones, características y tipologías del mismo a nivel nacional; en tercer lugar, la caracterización de la nueva etapa después de la firma de los acuerdos de paz; en cuarto lugar, los cambios y retos en esta nueva etapa; así como las posturas frente a las reformas del sector seguridad y el proyecto de modernización adelantado en la Fiscalía General de la Nación.

- El crimen organizado en sus manifestaciones regionales está asociado estrechamente a los legados del conflicto armado, particularmente al desmantelamiento de las estructuras paramilitares y la desmovilización de ciertos grupos en alianza con narcotraficantes. Esto se refleja en los tres casos analizados de Antioquia y Medellín; Buenaventura y la Guajira, que pese a ser territorios diferentes, tienen en común ser estratégicos para las organizaciones criminales.

  - ◊ En el primer caso Medellín y el área metropolitana se constituyen territorios clave por la cercanía con laboratorios de producción de droga en el departamento, pero también por su cercanía hacia otras zonas de frontera por la que transitan los cargamentos, además de las posibilidades de desarrollo del microtráfico en las zonas urbanas. Por su parte, Buenaventura es un puerto con rutas claves para la salida de los cargamentos de droga por las rutas del mar pacífico con fuertes problemas de debilidad de la presencia institucional del Estado y vulneración de los derechos de las comunidades. De otro lado, la Guajira es una zona fronteriza donde la alianza entre el Estado y los poderes criminales ha contribuido al desarrollo de las dinámicas de corrupción y criminalidad. Con excepción de Medellín y Antioquia, las demás zonas se caracterizan por una débil presencia estatal, debilitamiento institucional y baja eficiencia de las inversiones sociales que favorecen la proliferación y desarrollo de las economías ilegales e informales.

- Por lo anterior, no es posible hablar de una sola dinámica generalizada de crimen organizado en el país, el desarrollo es diferenciado por regiones, por actividades económicas, tipo de rentas e incluso rasgos socioculturales. Sin embargo, es claro que el crimen organizado está ligado estrechamente al desarrollo del narcotráfico, así como otras economías ilegales o informales que permiten blanquear los ingresos provenientes del mismo.

- El crimen organizado podría ser definido como asociaciones de personas que tienen por objetivo generar ganancia económica a partir de la prestación de servicios en condiciones de ilegalidad o informalidad, obteniendo ventajas adicionales de rentabilidad, mantienen estabilidad en el tiempo y se financian con la explotación de varias actividades económicas. Además, las organizaciones criminales necesitan del Estado para subsistir y hacen cada vez mayor contención de la violencia, lo cual genera menor visibilidad aunque un alto impacto social y político.

- Las nuevas organizaciones ligadas a este crimen, cuentan generalmente con estructuras jerárquicas, autónomas e independientes unas de otras; se vinculan con la criminalidad globalizada y pueden tener incidencia en distintos niveles locales, regionales, o nacionales. Por su parte, se diferencian de la delincuencia común en la medida en que ésta es depredadora, por el contrario, las organizaciones criminales tienen capacidad de planificación, acumulación, regulación y capacidad de proveerse de protección.

- Hay dos tipos de crimen organizado en Colombia, en primer lugar, aquellas organizaciones con agendas políticas, en las que se ubican las guerrillas; y en segundo lugar, aquellas que simplemente tienen intereses

económicos, en las cuales se pueden ubicar las distintas organizaciones criminales: Bacrim y Odin. 14 Estas últimas organizaciones se caracterizan por una flexibilidad en sus maneras de operar que determina las distintas alianzas con actores medios y bajos de la burocracia, especialmente de la Policía, el Ejército, la administración pública y la Fiscalía para entorpecer o evitar el desarrollo de investigaciones administrativas y/o penales.

- Aún hace falta mayor investigación empírica y evidencia para identificar a los actores claramente involucrados en el crimen organizado y esclarecer las alianzas políticas o económicas con élites, familias, partidos políticos, empresarios, grupos sociales puntuales y actividades económicas implicadas. Resulta inoportuno criminalizar todos los sectores, ni tampoco presumir que todas las actividades económicas desarrolladas en las zonas donde se desarrolla la criminalidad, son per se, criminales.

- Es pertinente resaltar la definición de posconflicto como un periodo largo de transición luego de un lapso de violencia organizada, en el cual se desmantelan aparatos militares y simultáneamente se reconstruye un orden político y una institucionalidad pública. Sin embargo, algunas investigaciones han señalado la pertinencia de definir esta nueva etapa como "posviolencia", pues se considera que el término define mejor el periodo de transición en el cual, la violencia y los conflictos se transforman pero no desaparecen de las dinámicas sociales. Esta etapa se caracteriza por la prevalencia de situaciones de inestabilidad y difusa separación de los márgenes de legalidad e ilegalidad; desmantelamiento de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales que se beneficiaban económicamente de las lógicas de la guerra.

- Teniendo como referencia varios casos a nivel internacional, especialmente los centroamericanos, en esta nueva etapa de transición es posible que se generen mayores condiciones de inseguridad pública y manifestaciones de violencia relacionadas con: la reanudación de acciones armadas por desacuerdos frente a los pactos firmados o implementados; reavivación de conflictos debido a los cambios en las correlaciones de fuerzas territoriales; insatisfacción de algunos sectores sociales por el mantenimiento de condiciones estructurales de desigualdad, pobreza o impunidad; persistencia de formas autoritarias de resolución de conflictos ligados a la legitimación de la violencia como mecanismo válido para solucionarlos; y finalmente, dificultad para desmontar las economías de guerra y las rentas que de ella se derivan.

- Debido a estas condiciones es pertinente mencionar algunos cambios y retos en el posconflicto o la posviolencia, relacionados con la necesidad de adelantar distintas reformas institucionales en el sector seguridad, justicia e incluso, reformas constitucionales; así como la pertinencia de implementar algunas políticas públicas de estabilización inmediata acompañadas de transformaciones socioeconómicas que den respuestas a las demandas sociales por las vías institucionales y permitan recuperar la legitimidad estatal, así como, la gobernabilidad y el mantenimiento de las condiciones de paz en el largo plazo.

- Sin lugar a dudas, una de las reformas más importantes debe ser la del sector seguridad, no existe consenso sobre la ruta a seguir, sin embargo, se pueden identificar tres posiciones distintas: una radical que insiste en la pertinencia de reestructurar el sector y hacer una depuración en las fuerzas militares disminuyendo su poder; una moderada que plantea puntos mínimos relacionados con la justicia transicional para las fuerzas armadas, la separación entre el sector seguridad y defensa, entre otras medidas. Finalmente, otra postura defensora del statu quo que se opone a adelantar reformas al sector debido a que considera que ello desmoraliza a las tropas.

14 Entre una Organización Delincuencial Integrada al Narcotráfico ODIN y una Banda Criminal Emergente BACRIM, no hay mucha diferencia. Es más lo que tienen en común y entre ellas están su origen. Cuentan con una estructura interna adaptada a cada contexto o lugar, y su objetivo, es controlar las rentas derivadas del narcotráfico.

Entre estas posturas, las reformas moderadas parecen las más convenientes de cara a los nuevos retos, riesgos y desafíos del sector seguridad en la nueva etapa de transición.

- Debido a lo anterior, son bastante pertinentes los distintos proyectos de modernización que se están emprendiendo para coordinar las políticas entre el sector seguridad y justicia, en particular, los planes que se están implementando en la Fiscalía General de la Nación para mejorar planificación, eficiencia en los procesos, disponibilidad de información y evaluación interna de la gestión pública. Estos cambios son fundamentales dentro del fortalecimiento institucional que se requiere en la nueva etapa de posconflicto o posviolencia y además, hace parte de las garantías de estabilidad porque incidirá en la reducción de la impunidad.

- Finalmente, es fundamental que el Observatorio se proyecte hacia la incidencia política en distintos escenarios políticos, dada la necesidad de formular distintas políticas públicas y reformas institucionales, particularmente, en el sector de seguridad que adoptando el enfoque de derechos garantice el acceso a la seguridad y convivencia de manera eficiente en todo el territorio nacional, permita que el sector de defensa y seguridad pueda hacer frente a las situaciones que pueden presentarse en la coyuntura actual de negociación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y las guerrillas.

**Autor**
***Paola Andrea Salazar Carreño**
Politóloga y candidata a maestra en Historia, Universidad Nacional de  Colombia

**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
Télefono: 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.

La Fundación trabaja para que los actores 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 la violencia, crímen organizado y delincuencia común, que pueden representar un desarío 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.