

¿Reelección de la Seguridad Democrática?*

Por Andrés R. Vargas Castillo** y Jorge A. Restrepo***

* Artículo recibido en marzo de 2009.

Artículo aprobado en mayo de 2009.

** Politólogo, investigador del Cerac.

*** Director de Cerac

Un debate necesario sobre la política de seguridad¹

En la actualidad es necesario y pertinente abrir un debate sobre la política pública de seguridad que está siendo implementada en Colombia: la Seguridad Democrática (SD)². La necesidad del debate surge de dos aspectos relevantes e interconectados de la coyuntura política: el unanimismo tácito que se ha configurado en ciertos sectores alrededor de la SD y el creciente dinamismo de la competencia política con miras a las elecciones presidenciales y legislativas de 2010.

El unanimismo tácito, que se puede documentar en los pronunciamientos de políticos profesionales, analistas de política pública y formadores de opinión, hace referencia a un aparente consenso sobre la pertinencia de la SD para afrontar los retos de seguridad en Colombia, así como a su éxito (*El Tiempo*, 22 de mayo de 2008 y *Hommes*, 2008).

¹ Este artículo contó con los valiosos aportes del equipo de Odecofi en Cerac, en especial de David Aponte, Iván Mauricio Durán, Soledad Granda y Laura López.

² Lo que en este artículo se denomina como política pública de Seguridad Democrática se ha implementado en dos fases independientes, que han tenido sus propias formulaciones, y que pueden ser consideradas en sí mismas políticas públicas independientes pero íntimamente relacionadas: la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006) y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010).

Este unanimismo ha surgido de dos esfuerzos comunicacionales contrarios pero convergentes. De una parte, siendo la SD la política bandera de la administración Uribe, el balance de su gestión depende en gran medida del éxito o fracaso de ella: de manera consistente con lo anterior, el gobierno planteó como objetivo estratégico de la SD lograr comunicar efectivamente las políticas y acciones del Estado (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 64). En el marco de este objetivo estratégico ha mantenido una ofensiva mediática constante sobre los resultados de la política, por lo que es común observar a funcionarios del gobierno nacional pronunciando extensos y detallados discursos, abundantes en cifras, que resaltan una evolución de la confrontación favorable a las fuerzas del Estado (*El Tiempo*, 22 de diciembre de 2006). Igualmente, documentos y presentaciones de los resultados de la puesta en práctica de esta política aparecen en los principales sitios de Internet del Gobierno³.

De otra parte, los críticos de la SD cuestionan estas cifras y presentan sus propios informes, pero su eficiencia comunicativa ha sido muy pobre (en contraste con la experiencia gubernamental). Esto se debe, en parte, a que han sido incapaces de reconocer los avances de la política en relación con algunos de los objetivos específicos que ésta se planteó, pero también se debe a la mejoría innegable de múltiples indicadores de seguridad⁴. Esta ruta argumentativa, que se niega a reconocer avances tangibles y sustanciales, ha restado fuerza a las críticas sobre el diseño, el alcance, la naturaleza, la eficacia, la eficiencia y los incentivos incorporados en la política pública de seguridad. También les ha impedido fomentar un debate nacional sobre el tema y ha fortalecido el unanimismo de la opinión pública en torno a la efectividad de la política y la necesidad de su continuidad. La mayor parte de estos documentos hacen evaluaciones parciales y diagnósticos estáticos (que carecen de enfoques comparativos en términos temporales) y, en ocasiones, terminan siendo de hecho

³ Véase por ejemplo: Ministerio de Defensa, 2008; Ministerio de Defensa, 2009; y Presidencia de la República, 2008.

⁴ Algunos ejemplos de documentos que presentan esta línea argumentativa y comunicacional son: Codhes (2005) y Justicia y Paz (2006).

instrumentalizados por el gobierno en el marco del objetivo estratégico de comunicación de la política de seguridad⁵.

El otro aspecto que invita al debate sobre la SD hace referencia a la intensificación reciente de la competencia política y el prematuro inicio del debate electoral. Aquí se observa una paradoja: la seguridad sigue siendo un tema central para la competencia electoral pero no es objeto de debate. En efecto, ha sido el gobierno el primero en darle relevancia a la SD en el plano electoral al afirmar en numerosas ocasiones que “la idea es reelegir la Seguridad Democrática” (*El Tiempo*, 15 de enero de 2009), y que ésta es “una verdadera política de Estado de largo plazo” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 8), señalando con ello su intención de elevarla al rango de acuerdo fundamental de la comunidad política. La intención de promover la SD como política de Estado se ha concretado también en proyectos de ley, como el presentado por la congresista Martha Lucía Ramírez en marzo de 2008 (*El Tiempo*, 15 de marzo de 2008).

Los precandidatos presidenciales, por su parte, también le han dado un papel central a la SD en sus pronunciamientos, bien sea porque su estrategia electoral es construir una imagen de continuidad o porque, aun estando en la oposición, consideran que debe prolongarse su implementación. El primer caso lo ejemplifica Andrés Felipe Arias, quien ha manifestado claramente que quiere “construir la segunda generación de la Seguridad Democrática” (*El Tiempo*, 8 de febrero de 2009). El segundo caso, lo representan reconocidos políticos de la oposición como Rafael Pardo y Gustavo Petro: el primero afirmó que “no voy a cambiar la política de seguridad, ni siquiera el nombre” (*El Nuevo Siglo*, 2008) y el segundo que “una política de seguridad democrática en Colombia tiene que ser una política de Estado” (*El Espectador*, 5 de febrero de 2008).

La ausencia de debate sobre la SD en la competencia política obedece, entre otros factores, al hecho de que el posicionamiento de ésta en la opinión pú-

⁵ Un ejemplo de esta instrumentalización puede observarse en: *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2008.

blica hace muy costoso, en términos de cálculos electorales, hacer oposición a dicha política, en especial cuando ningún candidato presenta una propuesta alternativa viable y por lo menos igual de efectiva. Lo anterior redundaría en una consolidación del unanimismo en el marco de un debate pobre y poco informado.

El unanimismo constriñe el debate, mientras que la dinámica de la competencia política tiende a relegar las discusiones basadas en evidencia en función del pragmatismo electoral. En ese escenario, este artículo propone abrir un debate, basado en evidencia, tanto sobre la efectividad de la política de SD como sobre su sostenibilidad futura, al considerar la concepción del problema de seguridad en que se funda su formulación. Se busca así generar una discusión sobre los aciertos y desaciertos de la política pública de seguridad que permita conceptualizar de manera fundamentada sobre la pertinencia de su continuidad.

Para lograr el objetivo propuesto, el texto se divide en dos partes. En la primera sección se aborda una aproximación a una evaluación de la SD como política pública, la cual se divide a su vez en dos ejes de análisis íntimamente ligados pero diferenciables: los presupuestos de formulación de la política y la eficacia de las acciones, programas y proyectos implementados; finalmente se presentan una serie de conclusiones.

Esbozo de una evaluación de la política pública de seguridad

Una política pública es un conjunto de acciones, programas y proyectos que buscan precaver o solucionar problemas socialmente relevantes. Esta definición señala dos niveles distintos de la política pública, uno exógeno y otro endógeno. El nivel exógeno está referido a la problematización que se hace de la cuestión en la que se pretende incidir; para el caso acá estudiado, la problematización del tema de seguridad que subyace la formulación de la SD. Esta problematización no es algo objetivo, en el sentido que los problemas sociales se construyen, necesitan de un proceso de cabildeo para acceder a la agenda

política y sólo luego se da una respuesta estatal en forma de política pública. Así, la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad es un campo de disputa cuyo resultado afecta sensiblemente las respuestas estatales.

Un segundo nivel, que acá se ha denominado endógeno, hace referencia al conjunto de acciones, programas y proyectos que se diseñan en función de un problema previamente establecido; en este nivel la evaluación de la política se hace desde la perspectiva de la eficacia de dicho conjunto para alcanzar los objetivos que se ha propuesto. Se hace énfasis en el hecho de que en este segundo nivel lo que se busca es medir el éxito o fracaso de la política desde la metas internas que ésta se ha fijado, y no desde las metas que el evaluador considera debió haber contemplado.

Esta sección está compuesta por dos apartados en función de la definición de política pública antes esbozada. En la primera se discute la problematización de la seguridad que subyace a la SD, sus avances y limitaciones. En el segundo se abordan los avances y retrocesos de la política desde los objetivos que ella se ha planteado.

El problema de seguridad en Colombia en la PSD

Discutir la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad o la aproximación teórica que subyace a la SD es una tarea aventurada, pues se debe reconstruir a partir de referencias indirectas como los documentos de política pública hechos para responder a dicha problemática, o las declaraciones públicas de funcionarios del Ejecutivo en torno al tema. No obstante las dificultades para abordar esta discusión abstracta, pero con importantes repercusiones prácticas, es posible reconstruir los lineamientos de cómo problematiza el gobierno la seguridad.

La ausencia de Estado está en la base de la existencia de problemas de seguridad en Colombia, de acuerdo con la SD. En la introducción escrita por la

entonces Ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez al documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Pdsd) ella señala que fue el vacío dejado por el Estado en amplias regiones del territorio nacional el que da cuenta de las amenazas a la seguridad: “es justamente ese vacío el que explica el crecimiento sin precedentes del narcotráfico y consecuentemente de las organizaciones terroristas en grandes regiones de nuestro territorio” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 9). El mismo documento señala otras cuatro amenazas (además del narcotráfico y las organizaciones terroristas) para la estabilidad del país, sus instituciones democráticas y la vida de los colombianos: las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio (ibíd., 24-31).

La *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (Pcsd) señala la persistencia de las amenazas ya identificadas en la Pdsd e identifica como nuevas la aparición de las “bandas criminales” y la existencia en áreas urbanas “de bandas de criminalidad común que incurrir en delitos que van desde el hurto (...) hasta extorsión, secuestro y homicidio” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007, 26).

De estos elementos se colige que la problematización que subyace la formulación de la SD es que la debilidad del Estado y su ausencia histórica en ciertas regiones permitió la formación y crecimiento de grupos armados no estatales, los cuales a su vez son la principal amenaza para la democracia y las personas.

En los documentos de la SD se encuentra entonces un conjunto de amenazas (grupos armados no estatales, narcotráfico, tráfico de armas, bandas criminales urbanas)⁶, unos amenazados (el país, la democracia y los ciudadanos),

⁶ Si bien el documento de las Pdsd considera como amenazas el homicidio, el secuestro y la extorsión, para efectos de la argumentación estos no se retoman, pues éstas son distintas formas de victimización que generan los diversos grupos armados. Son, por tanto, riesgos, no amenazas. No es lógico poner en el mismo nivel las formas de victimización y los victimarios, confundiendo así lo que se define como el problema (los grupos) con los efectos (las diversas formas de victimización).

y una causa común a dichas amenazas: el abandono estatal. En ese orden de ideas, la SD diseña una serie de acciones y programas que buscan, a partir del fortalecimiento del Estado, desarticular los grupos armados, establecer el monopolio del uso de la violencia para el Estado en todo el territorio y garantizar la instauración y vigencia del Estado de Derecho.

Lo primero que debe reconocerse de esta conceptualización es que incluye a las personas en las consideraciones relacionadas con la política de seguridad. Este es un elemento novedoso que no debe soslayarse pues implica la inclusión de algunos elementos del paradigma de la seguridad humana en la política de seguridad, luego de décadas de aplicación única y exclusiva del paradigma de la seguridad nacional. En efecto, la SD se funda sobre la idea de que el Estado debe garantizar la seguridad del *ciudadano*; ya no se trata de sólo defender al Estado sino también de proveer seguridad a las personas (Restrepo, 2005).

En la medida en que la seguridad humana ha logrado permear las instancias de formulación de políticas, es pertinente reseñar brevemente los enfoques existentes para identificar donde se enmarca la SD. En el debate internacional es posible encontrar dos enfoques: por una parte, se encuentra el enfoque reducido o de *freedom from fear*, que se refiere a las amenazas basadas en el uso de la violencia o la fuerza contra las personas; un segundo enfoque es el *freedom from want*, que es una visión ampliada de la seguridad humana donde además de la disminución del uso de la violencia es igualmente importante el mejoramiento de las condiciones económicas, socioeconómicas, ambientales, sanitarias, etc. (Pnud, 1994 y Morillas, 2006).

El primer enfoque fue ampliamente desarrollado por el gobierno liberal de Canadá. Una excelente definición de consenso de esta tradición la provee el Informe sobre la Seguridad Humana (2006) el cual define seguridad humana como la protección de los individuos de la violencia. En Colombia parece haber logrado algún posicionamiento el primero de los enfoques, de carácter pragmático y acotado.

18 Controversia

No obstante el avance conceptual y doctrinario que implica considerar la seguridad de las personas como uno de los ejes centrales de la política de seguridad, en otros aspectos la conceptualización de la problemática de seguridad en el país por parte de la SD aparece como reduccionista; tiende a circunscribirla a la existencia de grupos criminales que surgen por la debilidad del Estado. La política pública que de ello se deriva, si bien privilegia la protección de las personas también se concentra en la represión de los grupos armados no estatales y en fortalecer, así, al Estado.

La conceptualización de la SD acerca de la naturaleza de la problemática de seguridad no reconoce la complejidad y su dimensión en el caso colombiano. La política de seguridad, por el contrario, se construye sobre el aparente consenso, señalado en ella, según la cual la seguridad es un problema de carencia de Estado, que genera un vacío, y a su vez, facilita el crimen organizado y dificulta la protección efectiva a los derechos de propiedad. Esta carencia es la que hace viable (en el sentido de viabilidad financiera) una criminalidad a gran escala, de la cual los grupos guerrilleros y paramilitares hacen parte⁷. Esta concepción de la seguridad presenta las actividades de los grupos de conflicto como “dominadas” por la viabilidad financiera, la cual responde a los motivos microeconómicos de los individuos que hacen parte de los grupos de conflicto y de sus líderes. Estos intereses están circunscritos a la depredación y captura de rentas legales y a la búsqueda del control de rentas ilegales⁸.

La concepción que subyace la SD, centrada en las agendas económicas de apropiación de quienes ejercen la violencia, sirve para negar la existencia de un conflicto armado interno, así como de las otras formas de violencia que interactúan con él y, probablemente, son determinadas por él. Ejemplo de lo anterior son los documentos y pronunciamientos gubernamentales donde se ha reducido el problema de lo violento en Colombia a una amenaza terrorista.

⁷ Nótese cómo la SD, como conceptualización supone fortalecer el Estado y no —como en un momento se temía por parte de los adversarios electorales del entonces candidato Uribe—, desinstitucionalizar la seguridad.

⁸ El lector reconocerá en ésta una visión similar a la que en su momento Paul Collier expuso sobre la violencia de conflicto en su artículo sobre las agendas económicas en las guerras civiles (Collier y Hoeffler, 2004).

Si bien este escrito no tiene como propósito discutir la naturaleza de la violencia en Colombia, vale la pena señalar cómo ésta sí supera en sus dimensiones cuantitativas y en complejidad los efectos de una amenaza terrorista. En efecto, los procesos de producción y reproducción de la violencia armada son un fenómeno que muestra altos niveles de persistencia tanto temporal como espacial, al tiempo que exhibe una dinámica compleja con prolongados períodos de auge y declive. También este fenómeno violento se caracteriza por complejas interrelaciones entre sus diversas manifestaciones y continuas transformaciones en la naturaleza de los grupos que concentran el ejercicio de la violencia y en las formas mismas de victimización. Finalmente, la violencia en Colombia sí parece estar determinada por la violencia que ejercen los grupos de conflicto (Restrepo, 2009).

Por las anteriores razones, la violencia puede ser vista como un fenómeno de profunda raigambre social: en lo local y lo regional la violencia está asociada a la producción y reproducción de órdenes sociales autoritarios que se han configurado y consolidado luego de décadas de guerra civil. No reconocer estos órdenes autoritarios en lo local y su deletéreo efecto sobre las instituciones y relaciones de poder en estos lugares —e incluso sobre el sistema político nacional—, impide construir Estado como forma de resolución no violenta de conflictos. Negar la complejidad del conflicto y su existencia impide desarrollar una política pública que permita superar la carencia del Estado en la raíz de la existencia de esos órdenes sociales violentos.

La violencia aparece así como un recurso persistente del ordenamiento social y político del país, lo que explica la reconfiguración de los grupos armados no estatales, o, en un escenario alternativo, la tendencia a la criminalización de los grupos estatales producto de las demandas locales de violencia⁹.

⁹ Esta demanda local de violencia puede tener origen puramente criminal o por disputas que van más allá de la apropiación legal o ilegal de rentas. Una explicación de los casos en los cuales las Fuerzas Militares han estado envueltas en asesinatos de personas por fuera de combate, recientemente conocidos con el término de “falsos positivos”, puede ser que estas fuerzas responden a este tipo de demandas a nivel local.

Más allá de la violencia de conflicto (tal vez la más visible y la que mayor atención atrae por parte de analistas y académicos en Colombia), la política de SD también falla en reconocer¹⁰ la gran heterogeneidad de la violencia¹¹, cuestión de vital importancia, pues es la violencia criminal urbana, menos publicitada, la que mayor impacto tiene sobre el bienestar de las personas (González y Restrepo, mayo de 2006).

La heterogeneidad de la violencia tiene múltiples facetas, entre ellas las diferencias que se dan según contextos (urbanos, rurales), objetivos (políticos, criminales) y grupos o actores que la producen.

Una de las limitaciones que impone no reconocer la heterogeneidad de un fenómeno tan complejo, es la incapacidad de prever la transformación de la violencia luego de procesos de desmovilización y desarme, como ha ocurrido en otros contextos (c.f. Nicaragua, El Salvador, Guatemala, etc.)¹².

Los fallos en la conceptualización y caracterización de la problemática de seguridad pueden conducir a resultados inestables e incluso a problemas de sostenibilidad en los resultados en el mediano plazo, en la medida en que la política pública está basada en un diagnóstico que atiende las manifestaciones del problema y no sus causas. La SD se concentra correctamente en atacar las organizaciones y su financiación, pero no prevé la transformación de la violencia, la articulación con esos órdenes locales, muchas veces construidos y funcionales a la violencia, y la fortaleza misma de las organizaciones del conflicto que se nutren de ellos y así se transforman mutando los retos a la política de seguridad.

¹⁰ Esto se hace evidente en el hecho de que la violencia criminal urbana merece apenas una mención marginal en los documentos de política de la SD.

¹¹ El carácter heterogéneo de la violencia ha sido señalado en trabajos como el de Díaz, Formisano y Sánchez (2003).

¹² Estos procesos de transformación de la violencia hacen referencia a cómo las organizaciones que la ejercen mutan sus métodos, áreas de operación y formas de financiación en función de sus intereses estratégicos, económicos y políticos.

Alcances y limitaciones de la implementación de la Seguridad Democrática

El objetivo general de la SD en su primera fase fue “lograr el completo control del territorio por parte del Estado para asegurar el pleno imperio de la ley, la gobernabilidad y por ende el fortalecimiento del Estado de Derecho” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 9). En su segunda fase, la Pcsd planteó que se debía complementar el objetivo inicial de control del territorio por parte de los grupos estatales con “la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007, 10).

La política de SD fue exitosa en lograr la recuperación de los centros poblacionales que albergan la mayor parte de la población, así como de la infraestructura y enlaces logísticos que ligaban estos nodos. El control de territorios estratégicos para el funcionamiento de la economía, es decir, aquellos donde se ubican los principales corredores viales, los oleoductos y las redes energéticas, entre otros, era un objetivo de la SD para el que se diseñó un conjunto de acciones específicas, las cuales fueron eficaces (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 58-60).

A partir de su implementación, los riesgos de seguridad, tanto el directo a la población, como el indirecto, por los costos que imponía la violencia de conflicto al sistema económico, se redujeron drásticamente¹³. La extensión

¹³ Esta dinámica, sin embargo, no puede atribuirse exclusivamente a los efectos de la PSD, pues hay procesos en lo militar que vienen de tiempo atrás y coyunturas que se explican por otras razones. Vale la pena mencionar otros factores que se unieron a la implementación de esta política para mejorar la postura en términos de seguridad, aun cuando no es posible discriminar con precisión la contribución de cada factor a esta mejora. Dentro de estos factores se incluyen la superación de la crisis económica que se inició en 1998 y alcanzó su mayor profundidad en 1999; la entrada paulatina en operación de un Ejército completamente re-entrenado en labores contrainsurgentes, a partir de 1999; la entrada plena en operación del Plan Colombia, con su efecto negativo sobre las finanzas de los grupos del conflicto apoyadas en el narcotráfico; el uso de nuevas tecnologías ofensivas incorporadas en equipos aéreos de detección y ataque (neutralizando grandes concentraciones guerrilleras) y fluviales de despliegue rápido de fuerzas (los buques nodrizas y las lanchas pirañas), la completa sustitución de armamento y material de guerra de estándares antiguos y en algunos casos obsoletos (incluyendo la sustitución

del aparato de seguridad protegiendo centros poblacionales, enlaces y sitios estratégicos, acompañado de ofensivas puntuales y campañas sostenidas, obligó a los grupos insurgentes a replegarse hacia las periferias geográficas y socioeconómicas como una manera de reacomodarse a las nuevas realidades de la guerra: esta dinámica Cerac la ha denominado la *marginalización del conflicto*¹⁴.

En términos de protección de las personas la SD también logró avances importantes que deben ser reseñados. Como se observa en el gráfico 1 los homicidios disminuyeron de manera acelerada y significativa entre 2003 y 2005 (eje izquierdo) y las muertes directas de conflicto entre 2003 y 2007 (eje derecho)¹⁵. Así mismo, es importante destacar que la caída que se presenta al final de la serie en las muertes de conflicto obedece a que aún no se ha terminado la codificación de los datos de 2008 y que los datos son representativos sólo hasta finales de 2007, cuando la serie presenta una tendencia al aumento.

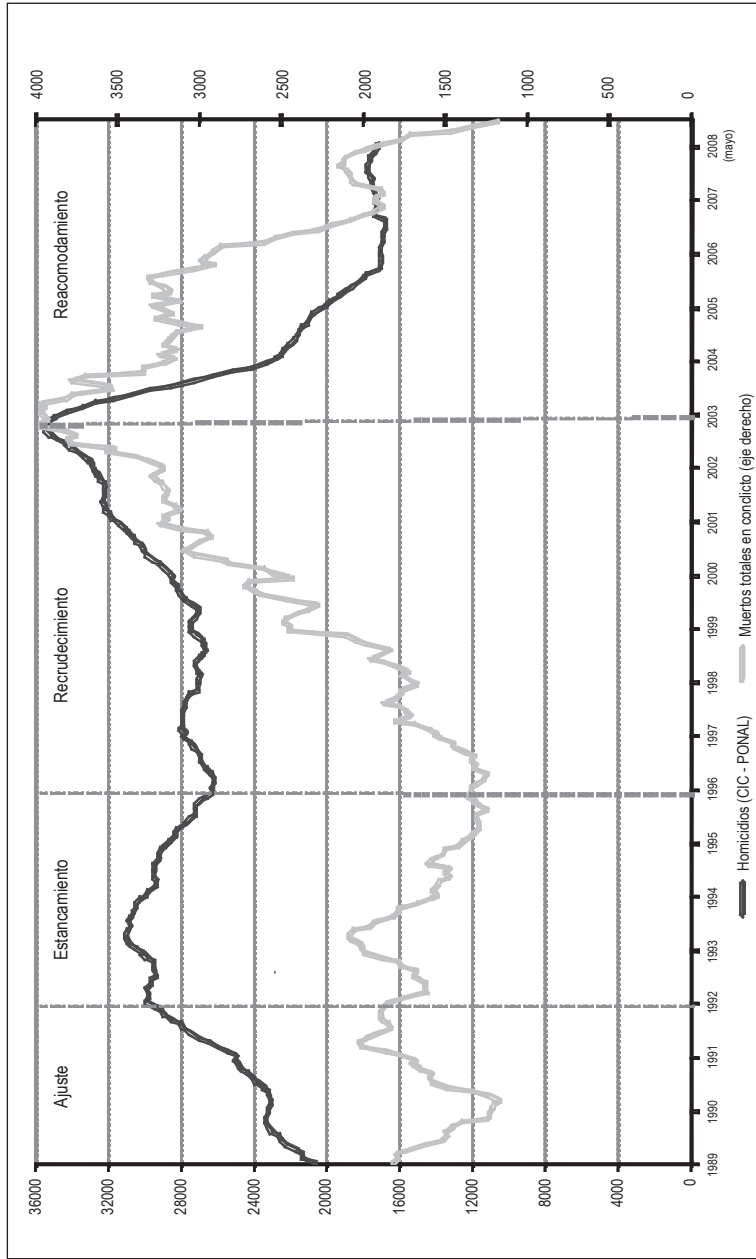
La disminución de los homicidios, así como de las muertes directas de conflicto, se explican en parte por el impacto positivo sobre la violencia homicida que tuvo el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de los grupos paramilitares. En efecto, los resultados preliminares de una investigación realizada por Cerac y el Iepri mostraban en 2006 que “la desmovilización y el desarme de un grupo paramilitar están asociados, de manera significativa a una reducción promedio de 13% del nivel de homicidios municipales” (González

completa de los fusiles por los Galil fabricados por Indumil, hacia el año 2000; la mejora en los sistemas logísticos de aprovisionamiento, comunicaciones, planeación, inteligencia y equipamiento de las fuerzas militares; la renovación de las formas operacionales, incluyendo una mayor especialización de equipos en las fuerzas militares y una mejor coordinación entre fuerzas de operaciones basadas en inteligencia.

¹⁴ La evidencia cuantitativa que ilustra y apoya esta afirmación será presentada en detalle como parte del libro *El caleidoscopio de la violencia en Colombia* (próxima publicación). En reciente publicación, Ariel Ávila, de la Corporación Nuevo Arco Iris plantea como hipótesis “que el logro de la PSD hasta ahora no consiste en la reducción de la violencia política, más bien se trata de la consolidación a gran escala, de los grandes centros de producción y comercialización lícitos”. (Ávila, 2008, 5).

¹⁵ Se debe aclarar que los datos presentados en el gráfico 1 tienen una fecha de corte en mayo de 2008 para los datos de conflicto y de diciembre de 2007 para los de homicidios y se expresan en escalas diferentes en cada eje, con el ánimo de comparar su dinámica. Los valores en cada punto de la gráfica corresponden al valor anual acumulado, calculado en cada mes.

Gráfico 1
Nivel de homicidios y muertes totales directas en conflicto. 1988-2008¹⁶



Fuente: CIC - Policía Nacional y Base de Datos en Acciones de Conflicto Armado. Cerac.

¹⁶ Los datos se presentan de forma mensual actualizada. Así mismo, son una versión preliminar de una actualización aún en curso, por lo que están sujetos a cambios y revisiones.

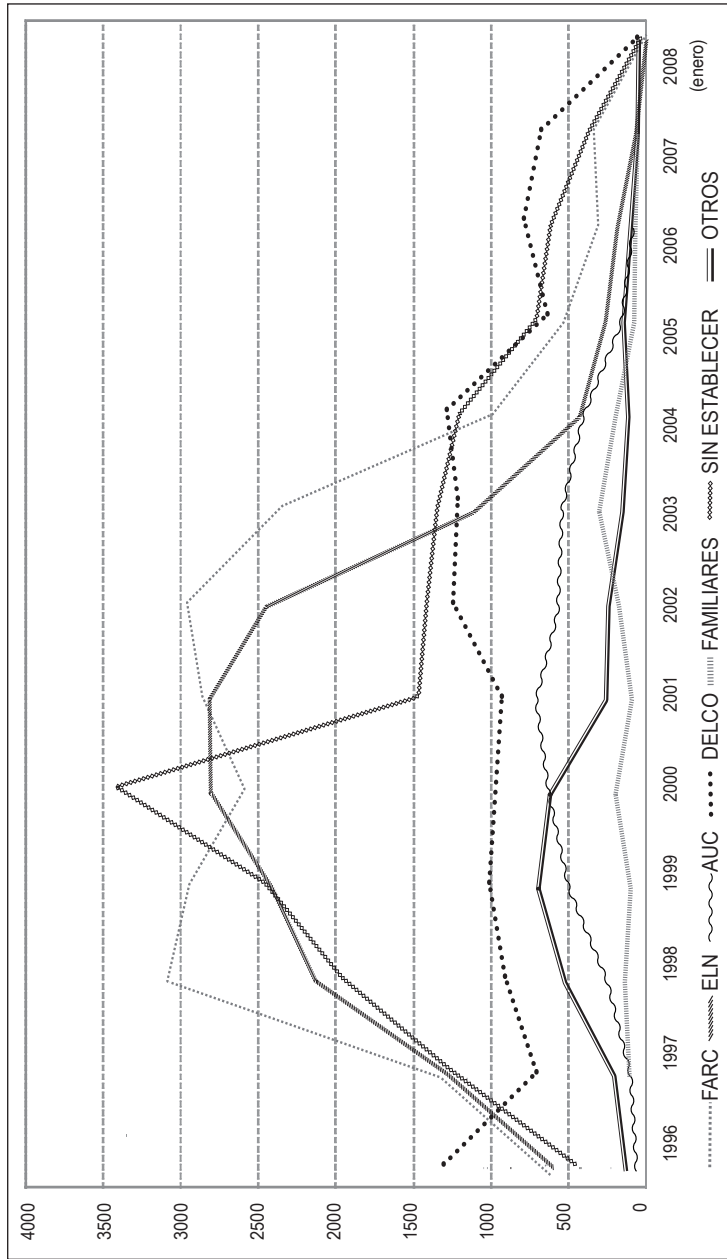
y Restrepo, 2006), aunque también advertía que la mayor presencia institucional podría explicar en parte este descenso. Una actualización de este estudio encontró que este buen resultado tendía a reducirse con el paso del tiempo es decir, que los resultados positivos no se prolongaban en el tiempo sino que correspondían a una ganancia puntual y que mostraban una gran heterogeneidad a nivel regional (Restrepo y Muggah, 2008).

Otro indicador de protección a las personas que mejoró sustancialmente es el de los secuestros, que han tenido una disminución sostenida y significativa entre 2002 y 2007 (gráfico 2). La reducción se explica principalmente por la disminución de los secuestros realizados por grupos guerrilleros, lo que está relacionado con una menor capacidad logística para acceder a centros poblados y de infraestructura para transportar y mantener a los cautivos. También se destaca del gráfico el hecho de que el secuestro perpetrado por la delincuencia común no ha disminuido en la misma proporción que lo ha hecho el perpetrado por los grupos guerrilleros, lo que pone de presente el sesgo en los resultados de la SD hacia el combate a los grupos armados no estatales, y no hacia la violencia contra las personas en general, sin diferenciar de donde provenga.

Por su parte, algo que no muestran las cifras, pero sobre lo cual existe un relativo consenso entre analistas, es que el Estado, con la implementación de la SD, logró la victoria estratégica en la guerra (Rangel, 2008 y Ortiz, 2008). El crecimiento, modernización y transformación de los grupos estatales, iniciado desde 1998, le permitió al Estado lograr una superioridad bélica tal que hoy es impensable una victoria militar de las guerrillas.

El éxito militar de los grupos estatales se logró luego de una mejoría sostenida y continuada de su iniciativa militar entre 1999 y 2005, momento en el cual alcanzan el máximo global de eventos para la serie. En 2005 los grupos estatales alcanzan también el máximo global de combates contra los grupos insurgentes para toda la serie (gráfico 4). Luego de este año los combates empiezan a descender, lo que está relacionado con el reacomodamiento de los grupos

Gráfico 2
Evolución del secuestro en Colombia por responsable 1996-2008¹⁷



Fuente: Fondelibertad
 Procesado por: Cenic.

¹⁷ Los datos de 2008 sólo cubren el mes de enero de ese año.

guerrilleros que les permite resistir con mayor éxito la ofensiva estatal, la cual para ese momento continua en pleno auge con el Plan Patriota, adentrándose en el sur del país.

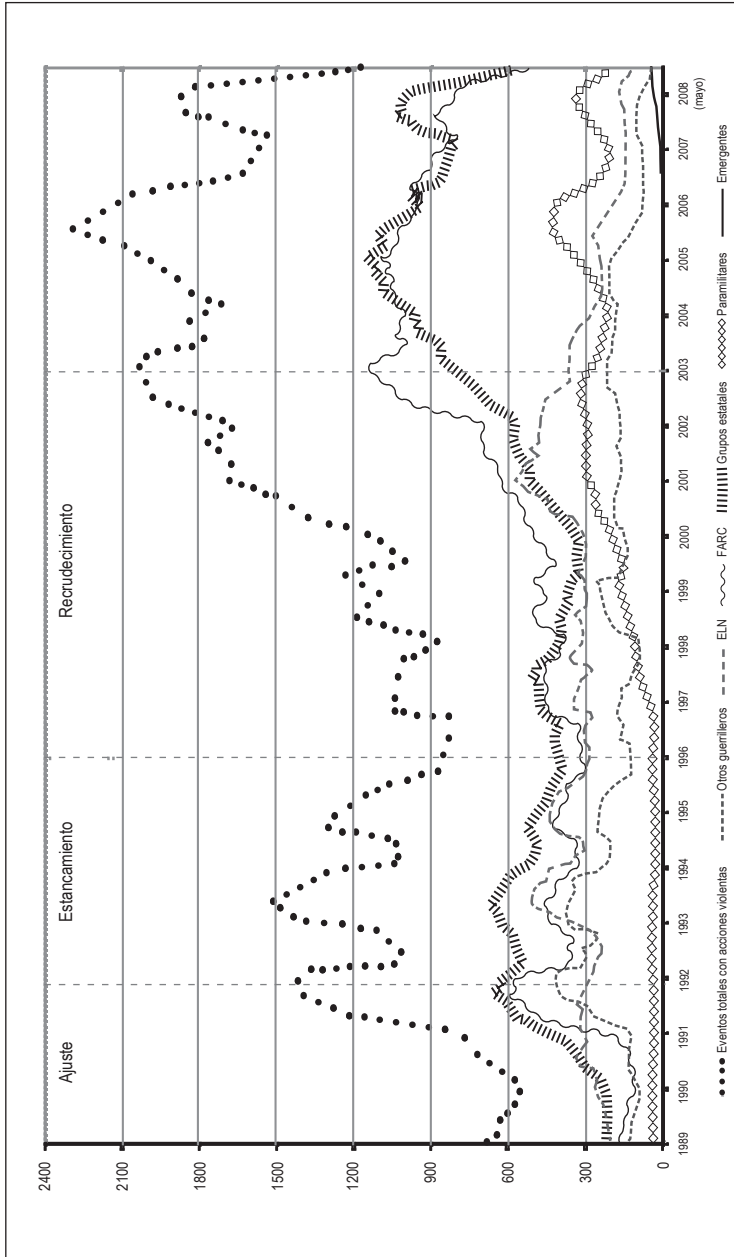
El gráfico 3 muestra los niveles de actividad de eventos directos de violencia de conflicto. Allí se evidencia que la violencia asociada al conflicto se mantiene en niveles altos y que las fuerzas del Estado y las Farc son quienes concentran esta actividad.

La ofensiva sostenida no le ha logrado quebrar el espinazo a la violencia, aun cuando al final de la serie se percibe una importante reducción. Nótese, finalmente, cómo la actividad de los grupos paramilitares y emergentes presenta un gran crecimiento *después* de la terminación del proceso de negociación, desarme y desmovilización con estos grupos. Como veremos más adelante, esto se debe en parte a que estos grupos son ahora objeto de las acciones del Estado desde una perspectiva represiva.

El gráfico 4 muestra que gran parte de este sostenido nivel de actividad se explica por los combates entre las fuerzas del Estado y la guerrilla. Los niveles de actividad, si bien han caído casi continuamente desde 2005, se mantienen en niveles históricamente altos. Este nivel de actividad refleja dos hechos: en primer lugar, la continuación de la faceta puramente militar del conflicto. Si bien es probable que la imposibilidad de un triunfo de la guerrilla supone su derrota estratégica, la presencia de una intensa actividad de combate, supone la persistencia de la violencia asociada al conflicto.

La persistencia de esta forma de violencia muestra las limitaciones, en la práctica, del enfoque de la SD para, incluso desde una perspectiva focalizada en la represión militar del conflicto, lograr en un mediano plazo la reducción de esta forma de violencia. En segundo lugar, el sostenido nivel de actividad se explica por el reacomodamiento de los grupos guerrilleros, que han logrado mantener estos niveles de actividad de combate, mediante nuevas estrategias.

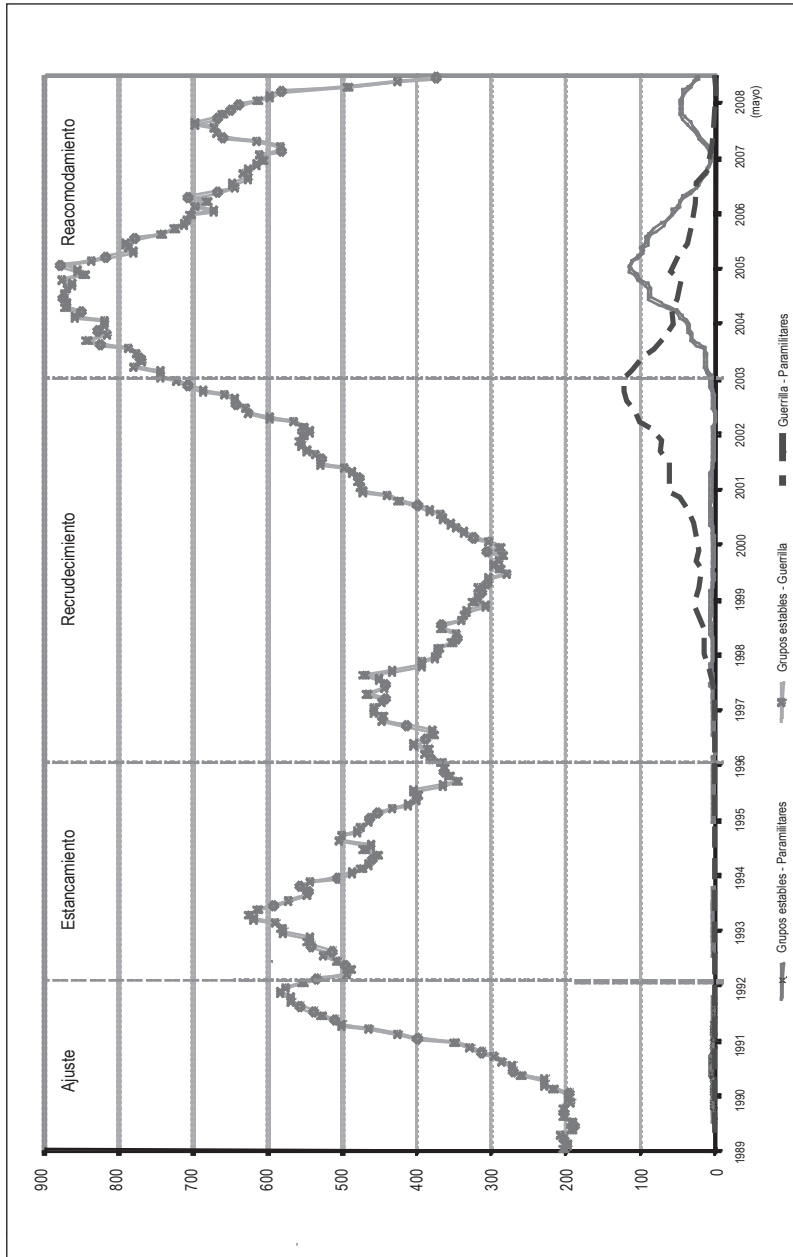
Gráfico 3
Eventos violentos por grupo responsable 1988-2008 (mayo)¹⁸



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8

¹⁸ En este gráfico, al igual que en el gráfico 1 y en el resto de gráficos presentados en este texto, las caídas observadas al final de la serie obedecen a que aún no se ha finalizado el ingreso de la información de todas las fuentes a la base de datos al sistema de información de conflicto de Cerac.

Gráfico 4
Combates por grupo participante 1988-2008 (mayo)



Fuente. Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8

Una expresión del reacomodamiento de los grupos fue la transición que hicieron los grupos insurgentes de una lógica de control territorial a una de control estratégico: “los grupos guerrilleros decidieron posponer su objetivo de lograr el control territorial para buscar, en cambio, el control de posiciones estratégicas que garanticen su supervivencia y la continuidad de la guerra” (Bechara y Echandía, 2006, 31). Este cambio es importante porque refleja, de un lado, la adaptabilidad de los grupos a los nuevos retos de la guerra, y de otro, muestra que el copamiento territorial por parte de los grupos estatales no es suficiente para acabar con los grupos armados no estatales. En ese sentido, la insurgencia efectivamente ha sido desplazada hacia los márgenes del país, pero desde allí se han reacomodado a las nuevas condiciones de la guerra convirtiéndose en una guerrilla regionalizada, en la que las diversas formas de operación y el ejercicio de violencia suponen variadas articulaciones con las comunidades locales y las fuentes de recursos. No es claro como la SD responderá a esta diversidad, a la atomización, la marginalización y la regionalización del conflicto.

Además del cambio en las lógicas territoriales y funcionales del conflicto, otro hecho que apunta al agotamiento de la SD es el estancamiento de la disminución de los homicidios y de las muertes de conflicto en 2005 (gráfico 1). En efecto, el comportamiento de los homicidios observado en el gráfico 1 corresponde al fenómeno que hemos llamado el “piso de cristal”¹⁹, el cual hace referencia a la rigidez en el comportamiento de los datos relacionados con homicidios en el país que han alcanzado un mínimo a finales de 2005 y que pese a una disminución hasta ese momento, no parecen poder traspasar dicho mínimo, creándose así un piso aparentemente insuperable, que sigue siendo muy alto si se compara internacionalmente. Este hecho no ha sido aún suficientemente explicado, pero sí se conoce que está asociado a por lo menos dos fenómenos que amenazan la seguridad de las personas: la reconfiguración

¹⁹ La expresión *piso de cristal* es una adaptación de lo que algunos economistas denominaron techo de cristal, para referirse al fenómeno laboral que consiste en que las mujeres pueden ascender sólo hasta cierto punto en las empresas por factores relacionados a la discriminación de género. El techo de cristal se refiere entonces a esa barrera invisible que las mujeres no pueden traspasar en el ámbito laboral, y en este texto, piso de cristal hace referencia a esa barrera invisible que los homicidios no pueden traspasar.

del fenómeno paramilitar en lo que Cerac ha denominado *neoparamilitarismo*²⁰ y la persistencia de la violencia de conflicto.

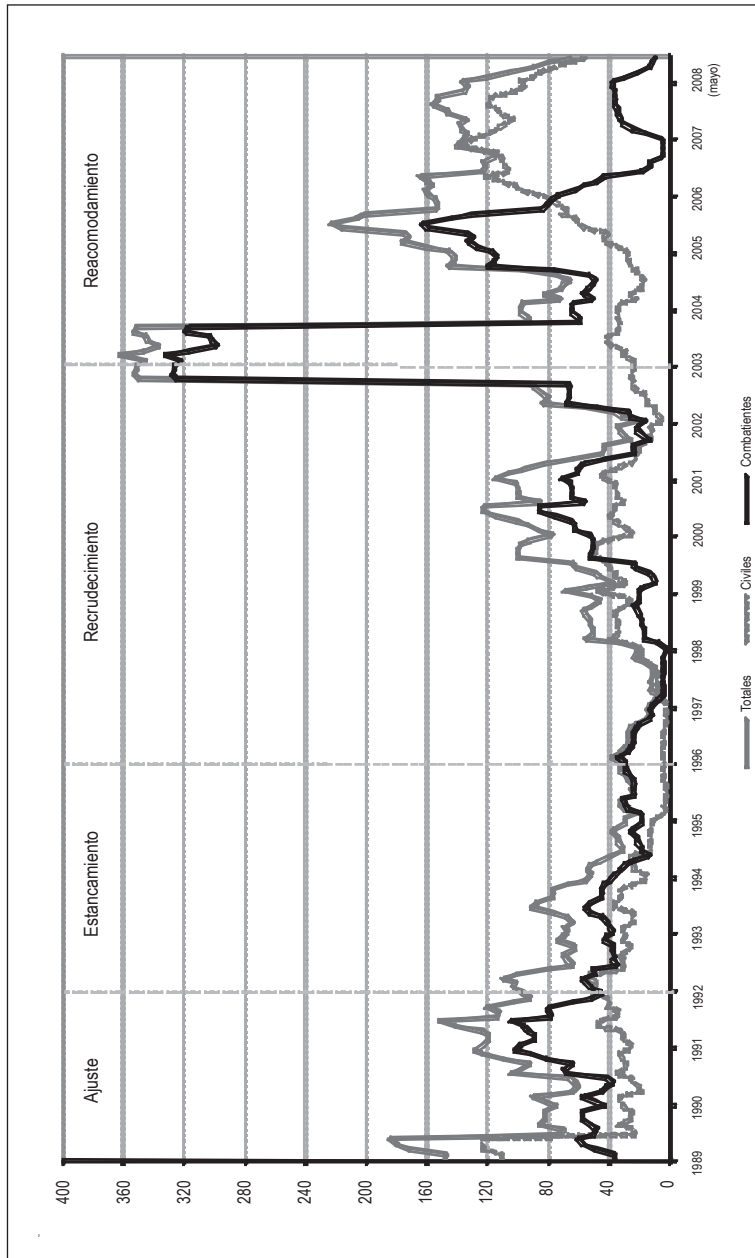
Los grupos neoparamilitares han terminado su proceso de reconfiguración y ahora crecen y se expanden rápidamente. Este crecimiento y expansión se ve reflejado en un aumento de sus eventos desde finales de 2006 como se observa en el gráfico 3. De manera similar, en el gráfico 2 se observa que los niveles de violencia de conflicto se mantienen en niveles similares a los de 2003 y cercanos al máximo global de la serie, hecho que también mantiene una seria amenaza contra la seguridad de la personas.

La persistencia, reconfiguración y reacomodamiento de los grupos armados no estatales, que buscaban ser desarticulados por la política de SD es, por lo menos, un llamado a considerar sus éxitos como limitados. El aumento en las muertes directas de conflicto observadas en el gráfico 1 durante 2007 apunta más bien a un fracaso, en tanto apunta a la incapacidad para proteger, como se lo proponía la política. La información disponible no permite saber si es una tendencia que persiste en 2008, pero en cualquier caso sí señala que la transformación de la violencia genera riesgos sobre la seguridad de las personas que la política es incapaz de aprehender.

Además, si bien la desmovilización paramilitar tuvo un efecto significativo sobre los homicidios, al mismo tiempo otras formas de inseguridad crecían, como lo es el caso del hurto: “de acuerdo al Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dijin, este delito aumentó en 44% respecto al año anterior [2005]” (González y Restrepo, 2006). Estas nocivas tendencias al crecimiento de otras formas de inseguridad no letales alcanzaron su pico a mediados del año 2008, y desde entonces se han revertido, pero con una gran heterogeneidad a nivel regional.

²⁰ *Neoparamilitarismo* es un neologismo acuñado por la Comisión Colombiana de Juristas (2008) y conceptualizado por Cerac en un trabajo aún sin publicar para referirse a la reconfiguración de los grupos paramilitares luego del final del proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) de las AUC en 2006.

Gráfico 5
Muertes totales y civiles en acciones unilaterales de los grupos estatales 1988-2008 (mayo)



Fuente: Base de datos sobre conflicto armado, Cerac. CCIDB - Cerac V.8 (mayo 2008)

Finalmente, otro elemento que aporta evidencia en el sentido que la política de SD ha arrojado resultados poco satisfactorios en términos de la protección a las personas de la violencia es la tendencia al aumento de la victimización de civiles por parte de los grupos estatales. Como se observa en el gráfico 5, desde mediados de 2004 se ha presentado una tendencia acelerada y significativa al aumento de las muertes de civiles en acciones unilaterales de los grupos estatales, lo que está relacionado con el fenómeno que la opinión pública ha conocido como “falsos positivos”.

Conclusiones

La evidencia reseñada en este documento muestra cómo la SD ha arrojado resultados que son alentadores en una mirada de mediano plazo, principalmente en términos de reducciones sustanciales de diversas formas de violencia y su positivo efecto sobre las condiciones de operación del aparato económico. Estas reducciones se han concentrado en algunas de las formas de violencia asociadas al conflicto y a aquella forma de victimización que más genera perturbaciones sobre la actividad inversora: el secuestro.

Se arguye, sin embargo, que si bien desde el 2002 se dio un punto de inflexión en el conflicto, estos resultados son insuficientes desde varias perspectivas²¹. En primer lugar porque si bien en este momento se ha generado un consenso sobre una derrota estratégica de la guerrilla, la SD no ha logrado generar una solución sostenible y completa en términos del problema de seguridad colombiano: no ha sido suficiente el avance en términos de la neutralización de las amenazas asociadas al conflicto armado interno, ni tampoco se ha asegurado una provisión suficiente de seguridad a las personas y a las comunidades.

²¹ Para una referencia que analiza este punto de quiebre en el conflicto véase Restrepo y Spagat (2005).

Tampoco se ha logrado un avance sostenido en la reducción de otras formas de violencia de gran magnitud y gran impacto que afectan a las personas: esto es particularmente cierto en el caso del homicidio, que, después de los grandes avances de 2002-2004, hoy día presenta reducciones que aparecen marginales en términos de los altos niveles de victimización homicida. Otras formas de victimización no letales aún afectan masivamente a la población, en particular las lesiones personales y los robos a personas, delitos que han crecido en el período de manera sustancial, en un caleidoscopio difícil de desentrañar y entender, por su rápida dinámica de transformación.

Más allá de llevar hasta niveles de tolerancia los principales riesgos de violencia, una política de seguridad debe resolver los conflictos en la base de esta violencia, incluso los ilegales, así como generar mecanismos de resolución y propender por su institucionalización, de manera que sus resultados sean sostenibles y logren responder al reto de la transformación de la violencia. En nuestro concepto, la SD está lejos de alcanzar estos difíciles objetivos. No sólo no ha logrado de manera decisiva ganar la guerra ni llevar a esos niveles de tolerancia los diferentes riesgos, sino que no ha logrado construir la paz al resolver el conflicto armado interno.

La SD no padece pues un “estancamiento”, es decir una falla coyuntural que pudiera revertirse con una intensificación de la guerra, o un cambio de táctica contra los grupos armados no estatales mediante mayor esfuerzo y gasto militar. Por el contrario, ésta padece un “agotamiento” que refleja deficiencias estructurales en la política pública de seguridad que, por lo tanto, debe ser reorientada.

El comienzo de la reorientación sobre esta política debe ser reabrir el debate sobre ella, sobre las causas de la violencia, de manera que se desarrolle una política de Estado de seguridad integral y eficiente. Una política integral debe reconocer ese caleidoscopio de las violencias. Una política eficiente debe propender por reducir, drásticamente, el impacto de todas estas

formas de violencia sobre el bienestar de las comunidades y las personas. Un factor prioritario, que debe comprender una política de seguridad es la necesidad de afrontar e institucionalizar formas de resolución a los conflictos, de orden legal e ilegal, que suponen una demanda de violencia y producen estas dinámicas de transformación. En tanto no se resuelvan las dinámicas locales de construcción y reproducción de la violencia que pasan por complejos procesos económicos, legales e ilegales, políticos y sociales, es probable que a nivel local la demanda por violencia se mantenga y perpetúe.

Bibliografía

Ávila, Ariel, 2008, “Farc: dinámica reciente de la guerra”, en *Arcanos*, número 1, diciembre, pp. 4-23.

Codhes, 2005, “La política del avestruz”, en *Codhes informa*, número 58, 1 de mayo, disponible en http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=38&Itemid=50, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Collier, Paul and Hoeffler, Anke, 2004, “Greed and grievance in civil war”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 56, número 4, pp. 563-595.

Comisión Colombiana de Juristas, 2008, “Neoparamilitarismo y nuevas masacres”, en Boletín N° 29, 3 de septiembre.

Díaz, Ana; Fomisiano, Michel, y Sánchez, Fabio, 2003, “Conflict, Violence and Criminal Activity in Colombia: A Spatial Analysis”, Cede Working Paper No. 2003-05, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=394380, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Echandía, Camilo, y Bechara, Eduardo, 2006, “Conducta de la guerrilla durante el gobierno de Uribe Velez: de las lógicas de control territorial a las

lógicas de control estratégico”, en *Análisis Político*, número 57, mayo-agosto, pp. 31-54.

González, Andrea y Restrepo, Jorge, 2006, “Desmovilización de las AUC: ¿Mayor seguridad humana?”, en *UN Periódico*, número 92, mayo, disponible en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/92/05.html>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Hombres, Rudolf, 2008, 1 de agosto “Seguridad democrática: segunda parte”, en *El Tiempo*, 1 de agosto, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3037423>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Justicia y Paz, 2006, “Desmilitarizando a Uribe: la auténtica seguridad democrática”, 5 de octubre, disponible en <http://www.colectivodeabogados.org/spip.php?article726>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Ortiz, Román, 2008, “El debate sobre la seguridad en Colombia. Las viejas ideas nunca mueren”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3235017>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

Rangel, Alfredo, 2008, “Balance real de la guerra”, en *Semana*, número 1.389, 13 de diciembre, disponible en <http://semana.com/noticias-opinion/balance-real-guerra/118723.aspx>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

Restrepo, Jorge, 2005, “Problemas en la medición del impacto humano del conflicto armado colombiano”, en Cepeda Ulloa, Fernando, editor, *La sostenibilidad de la política de Seguridad Democrática*, Bogotá, Cerac, disponible en <http://personal.rhul.ac.uk/pkte/126/Documents/Docs/Problemas%20HR%20Conflicto.pdf>, fecha de consulta: 4 de marzo de 2009.

Restrepo, Jorge y Spagat, Michael, 2005, “Colombia’s tipping point?”, en *Survival*, vol. 47, número 2, pp. 131-152.

Restrepo, Jorge y 2008, “Colombia’s Quiet Demobilization: A Security Dividend?”, en Muggah, Robert, editor, *Security and Post-Conflict Reconstruction Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, London, Routledge.

Restrepo, Jorge, 2009, “Dynamic Interactions between Homicide and Conflict Deaths”, manuscrito sin publicar.

Morillas, Pol, 2006, “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, número 76, diciembre-enero.

Referencias de prensa

El Espectador, 5 de febrero de 2008, “Espero que no llegue el momento de romper con el Polo”, disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/actualidad/articuloimpreso-espero-no-llegue-momento-romper-polo>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 22 de diciembre de 2006, “Positivo balance de la política de seguridad democrática hizo el Ministro de Defensa”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3375589>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009

El Tiempo, 15 de marzo de 2008, “Seguridad Democrática como política de Estado”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2863849>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 22 de mayo de 2008, “Serpa reconoce fuerza de la seguridad democrática”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2945720>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

El Tiempo, 1 de noviembre de 2008, “Uribe dijo que Amnistía Internacional y Human Rights Watch no son ‘profesores’ de Derechos Humanos”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4639171>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

El Tiempo, 15 de enero de 2009, “Uribe Habla de Reelección de Seguridad Democrática”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3269588>, fecha de consulta, 4 de marzo de 2009.

El Nuevo Siglo, 2008, “A la política de seguridad democrática no le voy a cambiar ni el nombre: Pardo”, disponible en <http://www.rafaelpardo.com/rafael-pardo/columnas-noticias/48-pardo-nuevo-siglo>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Documentos oficiales

Ministerio de Defensa, 2008, “Las Farc en el peor momento de su historia”, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Farc_el_peor_momento_de_la_historia.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Ministerio de Defensa, 2009, “Resultados operacionales enero de 2009”, enero, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%202009.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, disponible en http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf, fecha de consulta: 4 de marzo de 2009.

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2007. “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”, disponible en www.mindefensa.gov.

co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_consolidacion_de_la_seguridad_democratica.pdf, fecha de consulta: 11 de marzo de 2009.

Presidencia de la República, 2008, “Resultados seguridad democrática”, disponible en http://www.presidencia.gov.co/resultados/espanol/01_seguridad/seguridad_081124.pdf, fecha de consulta: 13 de marzo de 2009.