

**LOS RETOS DE  
GESTIÓN DE LAS  
VIOLENCIAS  
DIRECTAS NO  
POLÍTICAS Y LA  
CONSTRUCCIÓN  
DE LA PAZ**

**ICIP Research**

**05**

**ICIP**



# LOS RETOS DE GESTIÓN DE LAS VIOLENCIAS DIRECTAS NO POLÍTICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Rafael GRASA HERNÁNDEZ (Director)  
Alexandra ABELLO COLAK  
Leticia BARRIOS TRULLOLS  
Raúl BENÍTEZ MANAUT  
Liliam BOBEA  
Alessandro DEMURTAS  
Tatyana DRONZINA  
Gustavo DUNCAN CRUZ  
Carmen Rosa de LEÓN-ESCRIBANO  
Frédéric MASSÉ  
Catalina NIÑO GUARNIZO  
Borja PALADINI ADELL  
Patricia QUINTANAR JIMÉNEZ  
Armando RODRÍGUEZ LUNA  
Camila SUÁREZ VALENCIA

**ICIP Research**  
**05**



**Uso de Herramientas de Construcción de Paz para Violencia Directa no Exclusivamente Política (Congrés) (2016 : Catalunya), autor**

Los Retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz. – (ICIP Research ; 05)

Recull de les ponències presentades al seminari “Uso de herramientas de construcción de paz para violencia directa no exclusivamente política: inseguridad ciudadana y delincuencia transnacional”, celebrat a diferents centres catalans el setembre de 2016. – Bibliografia.

ISBN 9788439397199

I. Grasa, Rafael, 1953- editor literari II. Institut Català Internacional per la Pau III. Títol IV. Col·lecció: ICIP Research ; 5

1. Manteniment de la pau – Amèrica Llatina – Congressos 2. Gestió de conflictes – Amèrica Llatina – Congressos 3. Violència – Amèrica Llatina – Congressos 4. Seguretat ciutadana – Amèrica Llatina – Congressos

327.36(8)(063)

316.485(8)(063)

316.62(8)(063)

351.74/.75(8)(063)

---

© 2018 Institut Català Internacional per la Pau

C. Tapineria, 10, 3a planta

08002 Barcelona

T. 935 544 270 / [icip@gencat.cat](mailto:icip@gencat.cat)

[www.icip.cat](http://www.icip.cat)

Disseny i Maquetació

Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

ISBN

978-84-393-9719-9

DL

B 13560-2018

---

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN	7
<b>Rafael Grasa Hernández</b>	
I. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL	13
Los cambios en la concepción y práctica de la seguridad y la potencialidad de las herramientas de construcción de paz para gestionar violencias directas no políticas	15
<b>Rafael Grasa Hernández</b>	
Violencia e inseguridad en América Latina: antecedentes y panorama actual	65
<b>Catalina Niño Guarnizo</b>	
II. CENTROAMÉRICA Y MÉXICO. SEGURIDAD Y VIOLENCIAS EN MUTACIÓN	107
Los problemas de seguridad ciudadana en Centroamérica: balance de la utilidad de los enfoques usados y debate actual sobre alternativas	109
<b>Lilian Bobea</b>	
Transformación de la violencia y combate a la impunidad en Guatemala	153
<b>Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter</b>	
Violencia organizada y la persistente crisis de seguridad en México	195
<b>Raúl Benítez Manaut, Armando Rodríguez Luna, Patricia Quintanar Jiménez</b>	

III. COLOMBIA. UN LABORATORIO DE GESTIÓN DE VIOLENCIAS TRAS ACUERDO DE PAZ	227
Violencia, (in)seguridad y posconflicto en Colombia <b>Frédéric Massé</b>	229
Bacrim, ¿el tamaño de la amenaza? <b>Gustavo Duncan Cruz, Camila Suárez Valencia</b>	253
Provisión de seguridad en una ciudad entre el conflicto armado, el narcotráfico y otras violencias: lecciones de Medellín 2002-2015 <b>Alexandra Abello Colak</b>	293
Sistemas complejos, resiliencia e infraestructuras de paz: nuevos marcos conceptuales y analíticos para pensar la paz territorial y la seguridad humana en la Colombia del posacuerdo <b>Borja Paladini Adell</b>	353
IV. UNA MIRADA DESDE EUROPA Y DESDE ASIA CENTRAL	385
El uso de herramientas y mecanismos de construcción de paz por parte de la Unión Europea en países terceros: estado del arte y desafíos existentes <b>Leticia Barrios Trullols</b>	387
Las estrategias de seguridad interior de la Unión Europea y sus estados miembros. Uso de herramientas de análisis y manejo del conflicto frente a conducta policial e inteligencia <b>Alessandro Demurtas</b>	419
La violencia directa no política en Kirguizistán <b>Tatyana Dronzina</b>	473

V. A MODO DE CONCLUSIÓN	489
Un programa de investigación y una agenda política para el futuro desde la seguridad humana y la construcción de la paz	491
<b>Rafael Grasa Hernández</b>	
BREVE BIOGRAFIA DE LOS AUTORES	505





*Rafael Grasa Hernández*

### **Un proyecto orientado a fomentar el uso de herramientas de construcción de paz para tratar violencia directa no exclusivamente política**

Como todo proyecto de investigación que culmina en una publicación, el que ahora ve la luz como libro, tiene su intrahistoria. En el caso que nos ocupa, la intrahistoria se gesta en el marco de los trabajos en Colombia del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP), que presidí desde su creación (2008) hasta mayo de 2016, en los que tuvimos la ocasión de comprobar reiteradamente la existencia de intereses y complicidades compartidas con las orientaciones y actividades de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y con su Programa de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, coordinado por Catalina Niño.

Concretamente, el programa de la Fundación Ebert había elaborado abundantes y relevantes trabajos en los años anteriores sobre evolución de la seguridad/inseguridad regional, seguridad, delincuencia transnacional organizada y narco-tráfico y, en el caso de Colombia, había apostado, como el ICIP, por acompañar el proceso de paz apuntando sobre todo a mejorar capacidades para la implementación de los acuerdos en fase de negociación. Por su parte el ICIP, como institución (en el marco de su Plan Director vigente y del programa “Construcción de paz estratégica, seguridad humana y transformación de conflictos”), y yo mismo, como investigador universitario y coordinador en aquel entonces del programa recién mencionado, estábamos especialmente interesados en la reflexión sobre el eventual uso de las herramientas derivadas de los trabajos teóricos y prácticos de construcción de la paz en fenómenos de violencia directa no estrictamente políticos (conflicto armados, terrorismo), puesto que por cantidad (80% de los homicidios violentos) y calidad constituyen el gran reto futuro.

El resultado, tras diversos contactos, fue un acuerdo de colaboración entre ambas instituciones, en el marco de sus respectivos trabajos, a lo largo del año 2016 para lograr los siguientes objetivos:

1. Poner en marcha una línea de trabajo que analizara, con las herramientas de construcción de paz, los nuevos retos de seguridad regional y nacional –en algunos países latinoamericanos pilotos– vinculados a las formas de violencia directa no directamente política. La razón era que se trataba –y se trata aún– de formas de violencia con gran incidencia en la vida social, política y económica, que deben ser comprendidas de nuevas maneras, y también deben explorarse las herramientas y los procedimientos apropiados para intervenir en ellas desde la lógica y la práctica de la construcción de la paz en los últimos veinte años.
2. Reflexionar, con esos instrumentos nuevos, la manera de mejorar y reforzar las políticas públicas de seguridad y la forma de enfrentarse a los retos de la seguridad ciudadana (nacional, subregional y regional) y los desafíos que plantea la “violencia crónica”, habida cuenta de que los enfoques de las dos últimas décadas sobre seguridad ciudadana parecen estar llegando a un punto muerto y, al propio tiempo, los prometedores enfoques de seguridad humana no han pasado en general del terreno estrictamente teórico y muy general.
3. Identificar buenas/malas prácticas y lecciones aprendidas, y comparar la región y subregión con casos de otras regiones, en particular de Asia central y de Europa.
4. Encargar trabajos a expertos y decisores que procedan de estos campos (construcción de paz, seguridad ciudadana, análisis de seguridad) para ir creando una red de trabajo conjunto, realizando eventos de hibridación y transferencia de conocimientos y creación de políticas y un eventual macroproyecto de investigación aplicada, en particular en eventuales seminarios en 2016 (Barcelona).

La puesta en marcha de esos objetivos, con implicaciones presupuestarias y de tareas a realizar, supuso, bajo la coordinación compartida de Catalina Niño y yo mismo, encargar una serie de trabajos, a partir de un documento marco y de términos precisos de referencia para cada encargo, que luego se discutirían en un seminario con los autores que se realizaría en Barcelona, y que, tras la redacción de los textos definitivos, se publicarían en forma de libro. Concretamente, se eligieron casos de América Latina, de diferente tipo (México, Centroamérica, Colombia), enfoques centrados en la UE (hacia dentro –seguridad interna– y hacia fuera –construcción de paz–) y un

caso de contraste de Asia central, con mucho interés por coincidir muchas actividades ilegales en el país y un punto estratégico de paso (Kirguizistán).

El seminario, celebrado a puerta cerrada pero con asistencia de profesores e investigadores de diversos centros catalanes, se celebró en septiembre de 2016, bajo el título de “Uso de herramientas de construcción de paz para violencia directa no exclusivamente política: inseguridad ciudadana y delincuencia transnacional”.

Tras un largo proceso de elaboración y edición de los textos, el resultado es el presente libro, editado por el ICIP y fruto del proyecto conjunto antes mencionado. El libro se ha estructurado en cinco apartados.

El primer apartado aborda el marco conceptual y contextual y está formado por dos capítulos: uno dedicado al documento marco que todos los autores conocieron mientras elaboraban sus respectivas investigaciones, a mi cargo; y otro que presenta los antecedentes y el panorama actual de la violencia y las inseguridades en la región latinoamericana, a cargo de Catalina Niño.

El segundo apartado pone el foco en Centroamérica y México, que presentan interesantes fenómenos de violencias en mutación, y está formado por tres capítulos: uno dedicado a los problemas de seguridad ciudadana en Centroamérica y cómo abordarlos desde nuevas perspectivas, a cargo de Lilian Bobea; otro, a la transformación de la violencia directa y el aumento de la impunidad en la Guatemala posacuerdo de paz, escrito por Carmen Rosa de León-Escribano; y un texto final que se ocupa de la violencia organizada y la persistente crisis de seguridad en México, redactado por Raúl Benítez Manaut, Armando Rodríguez y Patricia Quintanar.

El tercer apartado se centra en el caso colombiano, que, tras los acuerdos de La Habana / Teatro Colón, se ha convertido en un laboratorio de gestión de diversas formas de violencia directa, al que se dedican cuatro capítulos: dos se ocupan de la gestión de la violencia directa, uno de forma general viendo qué puede suceder en el posconflicto con la violencia y la inseguridad, con una posible *pax mafiosa*, a cargo de Fred Massé, y otro enfocado al problema de las bandas criminales, las llamadas BACRIM, y la amenaza que plantean, a cargo de Gustavo Duncan y Camila Suárez; el tercero analiza el caso más conocido de violencia directa durante décadas, la provisión de seguridad en Medellín de 2002 a 2015, afectada por una combinación de conflicto armado,

narcotráfico y otras violencias, escrito por Alexandra Abelló; finalmente, el capítulo noveno del libro se dedica a la visión estratégica, a los retos de construcción de paz y de resiliencia mediante infraestructuras de paz a medio y largo plazo, a cargo de Borja Paladini.

El cuarto apartado amplía el foco y la mirada y pasa de América Latina a Europa y Asia central y está formado por tres capítulos: el décimo analiza críticamente el uso de instrumentos de construcción de paz de la Unión Europea en países terceros, y se focaliza en el estado del arte y en los retos futuros, y ha estado a cargo de Leticia Barrios; el siguiente, onceavo, se ocupa de las estrategia de seguridad interior de la Unión Europea y de sus estados miembros, tanto en lo relativo a seguridad ciudadana como terrorismo, y ha sido escrito por Alessandro Demurtas; en el tercer capítulo de este apartado, Tatiana Dronzina se ocupa del caso de Kirguizistán y de los retos que las diferentes formas de violencia directa que se dan en ese país de Asia central suponen para la construcción de la paz.

Finalmente, el quinto y último apartado, con un único capítulo, a mi cargo, presenta unas consideraciones finales surgidas de los diferentes textos, una propuesta de programa de investigación y de agenda política para abordar en el futuro los problemas de violencia directa de intencionalidad no únicamente política a partir de herramientas y enfoques de seguridad humana y construcción de paz.

En suma, un libro que pretende ayudar a situar en la agenda futura una manera diferente de analizar e intervenir en la gestión de los problemas de seguridad pública y ciudadana desde una concepción que preste atención a todas las causas y no solo a los síntomas, que atienda más al proceso que a los problemas inmediatos y con clara vocación transformadora.

Dos comentarios finales. Primero, en mi nombre y en el de Catalina Niño, como coordinadora del Programa Regional de Seguridad en América Latina de la Friedrich- Ebert-Stiftung y cocordinadora del proyecto que ha dado lugar al presente libro, para mostrar nuestro agradecimiento a todas las personas de ambas instituciones que han facilitado su desarrollo. Concretamente, quisiera recordar a María Fanlo, Sandra Martínez y Pablo Aguiar, del ICIP, y a los directores de ambas instituciones, Tica Font y Lothar Witte, respectivamente, por su apoyo y trabajo para hacer realidad las diferentes fases del proyecto. Adicionalmente, a los amigos y académicos que prestaron

su valioso tiempo para discutir los borradores de los textos en el seminario de septiembre de 2016 en Barcelona

El segundo, y a modo de conclusión, recoge una analogía que he usado en algunos textos intermedios del proceso. Concretamente, aludía a *La parábola de Pablo*, un libro de Alonso Salazar dedicado a reconstruir la historia de Pablo Escobar en Medellín y Colombia. El libro, siguiendo las características de las parábolas como género narrativo-prescriptivo, intentó derivar una enseñanza transmisible y generalizable a partir de su relato que nos inspirara éticamente para acometer nuevos empeños. Concretamente, la enseñanza que nos recordó Salazar era sucinta y extrapolable al objetivo que anima este proyecto y el presente libro: Escobar (o cualesquiera de los elementos y actores que hemos analizado) *no fue un hecho fortuito, sino el resultado o fruto de la combinación de diferentes factores, de diversas circunstancias culturales e históricas, en un contexto concreto.*

Dicho de otra forma, lo que hizo enormemente rentable la producción y distribución de drogas ilícitas y convirtió a Pablo Escobar en un contrapoder a los diversos poderes formales en Colombia no fue un simple hecho fortuito ni una persona o unas personas, sin quitarle mérito causal al factor personal o humano, sino una combinación de contexto, estructura, causas aceleradoras y desencadenantes. Y eso es lo que pretendemos aprehender, en cada uno de los casos, para poder elaborar propuestas de cómo usar las herramientas de construcción de paz para casos de violencia directa no política. En suma, lo que hemos pretendido es fomentar pensamientos improbables, asociaciones de ideas poco frecuentes, inspirados por un apotegma de Jorge Wagensberg: “si no fuera por la ocurrencia de sucesos improbables, hoy seríamos aún todos bacterias”. Aplicado a las ciencias sociales y a las políticas públicas, eso significa que, sin atreverse a generar pensamientos y propuestas de análisis e intervención aparentemente improbables por ignotas hasta el momento, se acaba por repetir una y otra vez lo que ya se ha demostrado poco útil para resolver problemas. Y, no olvidemos, eso, repetir lo mismo y esperar resultados diferentes, es la manera en que Einstein definió la imbecilidad o la locura. El presente libro pretende apostar por generar algo de cordura para enfrentarse a los restos de la proliferación de formas de violencia directa no política.

Barcelona, noviembre de 2017





---

# MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL





# LOS CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN Y PRÁCTICA DE LA SEGURIDAD Y LA POTENCIALIDAD DE LAS HERRAMIENTAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ PARA GESTIONAR VIOLENCIAS DIRECTAS NO POLÍTICAS

*Rafael Grasa Hernández*

## Introducción

El año 1992, justo en medio del periodo 1990-1994 en que el Consejo de Seguridad autorizó más operaciones de paz que durante toda la guerra fría, y a resultas de una inusual reunión del Consejo a nivel de jefes de Estado y de gobierno, el secretario general Boutros Boutros-Ghali recibió el encargo de preparar un informe sobre el nuevo contexto de la paz y la seguridad en el mundo de posguerra fría y el papel que debía jugar NNUU. El resultado acabó siendo *Un Programa de Paz*, donde, entre otras cosas se recuperó y dio nuevo significado al concepto de *peacebuilding* (construcción de paz)<sup>2</sup>

- 
- 1 El presente capítulo, elaborado en abril de 2016, sirvió de documento marco para el resto de trabajos y fue redactado desde un enfoque basado en la seguridad humana y en la construcción de paz; en su redacción se tuvieron en cuenta diversos trabajos del autor del capítulo, coordinador de la investigación y director del libro.
  - 2 Conviene empezar con una precisión terminológica, la expresión *peacebuilding*, inicialmente utilizada por Johan Galtung, se ha usado mucho desde que *Un Programa de Paz* (1992) la recuperara y popularizara. Ahora es ya un término imprescindible, que se da por descontado. No obstante, plantea dos problemas, menores, pero que deben tenerse en cuenta. Primero, que al ser un neologismo en una lengua muy tolerante con ellos como es el inglés, la encontramos escrita de tres formas distintas en diferentes textos (a saber: *peace-building*, *peace building*, *peacebuilding*). Consideraremos las tres grafías sinónimas, aunque la más aceptada, y la preferida por mí, es *peacebuilding*. Segundo, en el marco de Naciones Unidas, la traducción usual en las lenguas latinas oficiales desde 1992 fue “consolidación de la paz”, una decisión que, obviamente, se ha mantenido en los documentos posteriores. No obstante, en el mundo académico y en el mundo de las prácticas de paz y de desarrollo, suele usarse “construcción de la paz”, por verter el término original de forma más literal, y, sobre todo, porque el propio texto de Boutros-Ghali dejaba claro que la tarea de “hacer *peacebuilding*” era susceptible de ejecutarse antes, durante y después de la fase violenta del conflicto; lo cual casa mejor con el campo semántico de *construir* que con el de *consolidar* (limitado temporalmente y que exige punto de partida previo). En cualquier caso, a lo largo del texto usamos, como suele hacerse habitualmente, “construcción

acuñado unos años antes por Johan Galtung, en contraposición a *peace-keeping* (mantenimiento de la paz) y *peacemaking* (establecimiento de la paz). A partir de entonces, las expresiones *consolidación de la paz* o bien *construcción de la paz* han estado bien presentes en la agenda internacional. También a partir de ese momento se fue creando un complejo marco conceptual, programático y práctico, en particular en el marco de NNUU, que ha dado en llamarse el “consenso sobre la construcción de la paz liberal” y que desde hace unos años está sometido a revisión crítica y a la búsqueda de alternativas parciales o totales. Adicionalmente, la expresión *seguridad humana*, acuñada en 1993 en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acabó siendo el tema central del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* e inauguró un enfoque de seguridad muy diferente, basado en las personas y las comunidades.

Nos ocuparemos de todo ello para centrar el contexto y los marcos analíticos del presente libro y el proyecto de investigación del que surgió.

## 1. Contexto de surgimiento: nueva concepción de la seguridad y aclaraciones conceptuales

El mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y ese cambio se refleja en la esfera internacional de forma clara, veintiocho años después del fin de la guerra fría y veinticinco después de la publicación del mencionado *Un Programa de Paz*.

### 1.1. *La posguerra fría y su impacto en la agenda global, en la seguridad y en la conflictividad violenta*

De hecho, el cambio del sistema internacional no ha concluido y diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en 2007, lo están acelerando. Dichos cambios han generado nuevos contextos y nuevos retos en el sistema internacional, al transformarse la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales, y al influir, a su vez, todos ellos en la esfera de las políticas

---

de la paz”, que incluye “consolidación de la paz” en el sentido más restringido y literal de su campo semántico coloquial (solo se consolida lo que ya existe de alguna manera).

internas. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social globalizado, en que se producen fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Y, naturalmente, esos contextos y retos afectan a la esfera de la seguridad en la que debemos insertar el debate actual sobre los retos de la agenda teórica y práctica de la construcción de la paz, y, en nuestro proyecto, su eventual aplicación con enfoque de seguridad humana a los problemas de seguridad interna.

Podemos resumir los ejes básicos de ese cambio, a efectos del presente texto, mediante una serie de rasgos, que enumeramos telegráficamente:

- a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, y no los políticos;
- b) la concepción del poder se ha transformado, así como su distribución y difusión, en el ámbito estatal, regional y de actores transnacionales y no gubernamentales;
- c) los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa;
- d) el desarrollo, entendido ya de forma plural, y no solo como crecimiento económico, está en el centro de las preocupaciones del sistema, más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y de la desigualdad;
- e) ha surgido una nueva concepción de la seguridad –entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas, y no solo a las naciones– que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia. Suele denominársele, como veremos, seguridad humana.

Adicionalmente, han cambiado también la concepción y la práctica del poder, así como su difusión y las relaciones de poder entre los actores. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural”<sup>3</sup> (la capacidad de conformar las reglas de juego) y “poder suave”<sup>4</sup> (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del “poder

---

3 Aludo al concepto acuñado por Susan Strange en *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.

4 Ambas expresiones han sido popularizadas por Joseph Nye en diferentes títulos. Véase en parti-

duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende solo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder suave). Y, además, hay que tener en cuenta otro factor de cambio, relativo a la alteración de las estructuras del poder internacional. Concretamente, se trata de un cambio que, aún en curso, combina tres fenómenos, interrelacionados: 1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte; 2) la creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo, hasta finales de la primera década del siglo XXI), con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; 3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica...).<sup>5</sup> En términos de valores, y a modo de resumen, todos esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse, en tanto que tendencia fuerte, como una “desoccidentalización” del mundo, con una presencia creciente –no solo económica– del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, a un G-2 (con EEUU y China al frente) o incluso a un G-0, un orden en el que ningún estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

Nos fijaremos ahora en lo que constituye el núcleo duro de dichos cambios para el gran problema que nos ocupa en esta investigación: cómo afectan a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los estados, el bienestar o desarrollo y la seguridad; en particular la seguridad física de la ciudadanía, y, en concreto, la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta.<sup>6</sup>

---

cular, por su presentación conceptual Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

- 5 Véase Rafael Grasa, “Cambio y continuidad en el sistema y la sociedad internacional: los impactos de la crisis económica y financiera”, en José Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid, Iustel-AEPDIRI, 2010, pp. 459-482 (actas de las XXIII Jornadas Ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009).
- 6 Respecto del desarrollo, bastará con recordar que desde los años noventa del siglo XX se ha

## La nueva concepción de la seguridad

Ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no solo a los estados, con especial incidencia sobre personas y comunidades, y que exige la intervención de numerosos instrumentos y actores. Concretamente, esa nueva concepción, la que enmarca la presente investigación, puede caracterizarse mediante los siguientes rasgos distintivos.

**Primero**, debe atender, sobre todo, a amenazas, retos y peligros que afectan a las personas, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia directa mortal con intencionalidad política.<sup>7</sup> Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia directa y de las estructuras. Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del informe *Global Burden of Armed Violence*,<sup>8</sup> las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un 80% de estas muertes no se deben a violencia intencionalmente política (es decir, a conflictos armados de diferente tipo y a terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, violencia machista e intrafamiliar, bandas juveniles...). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante, como sucede en América Central, en particular en el llamado Triángulo Norte.

---

entendido como un proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema y es concebido como un derecho humano.

- 7 Para un análisis más detallado, véase Rafael Grasa, “Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, 2007, pp. 9-46 (monográfico sobre seguridad humana coordinado por Rafael Grasa y Pol Morillas).
- 8 Declaración de Ginebra, *Global Burden of Armed Violence 2011*. Véase <http://www.geneva-declaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>. En 2014 y 2015 el porcentaje de muertes en conflicto armado subió en virtud del caso de Siria, pero ello no afecta a la tendencia señalada.

**Segundo**, debe hacer frente a la proliferación de lo que se ha denominado “violencia crónica”,<sup>9</sup> un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social que afecta a las relaciones sociales, al desempeño de la democracia y a la práctica de la vida ciudadana. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales *de facto*, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

**Tercero**, se han producido cambios en la naturaleza y la ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de estos últimos se internacionalizan. Podemos resumir esos cambios así. Por un lado, si bien todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político. Y en la posguerra fría se observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales. Por otro lado, la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado. Hasta 1990 destaca la continuada presencia en un alto grado en Asia, frente a la escasa presencia en Europa. En la posguerra fría, lo característico es la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y Asia y su descenso nítido y claro en América Latina y el Caribe.

Dicho de otra forma, la posguerra fría acentuó algo que ya era visible desde los años setenta: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. Una zona de paz, nítida, formada por unos cincuenta o sesenta países, que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan en un futuro (dejando de lado la zona fronteriza con Rusia; en particular, Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y con fuerte vinculación económica entre ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra

---

9 Véase al respecto: Jenny Pearce, *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*, Brighton, IDS, 2007; Tani Marilena Adams, “Chronic violence”: toward a new approach to 21st-century violence, Oslo, Noref, 2012.

a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo dada la interpenetración existente. Pero también existe la otra zona, la de turbulencia o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad: 1) sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos denominan “democracias inciertas” o “anocracias”, es decir, países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra *democracia*; 2) economías enormemente frágiles; y 3) población con fuerte componente de fractura étnico-cultural. África, pese a la mejora, sigue estando, globalmente, en la zona de turbulencia. Podemos decir, pues, que la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y en el Sur (generalmente, Sur-Sur). A ello hay que añadir algunos conflictos en los que el factor transnacional, muy ligado a la dimensión económica, resulta crucial, como sucede en el caso paradigmático de la República Democrática del Congo.

Por último, en la posguerra fría se ha acentuado de forma muy importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados, perceptible tanto en su ubicación geográfica y fronteriza como en el número de víctimas que causaban: descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos. La primera década de la posguerra fría agudizó dicha tendencia, hasta el punto de que entre un 90% y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, son de tipo interno. Todo ello marcó la reflexión teórica y dio pie a que se acuñaran diversas denominaciones para el fenómeno, como, sin pretensión de exhaustividad: la época de las “guerras pequeñas” (Singer, Zartman, Bloomfield); las “guerras de tercer tipo o de guerrillas” (Rice); las “guerras no clausewitzianas o no trinitarias” (Kaldor, Holsti) o las “nuevas guerras”.

El siguiente rasgo distintivo, sería, en **cuarto lugar**, que se ha producido una importante proliferación de la presencia de actores privados de seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado, a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada, etc.); b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y c) la presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales, algo muy importante desde los años noventa, por ejemplo, en el continente africano.

En resumen, se ha producido un cambio de la concepción de seguridad, que debe entenderse como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y económica, y no solo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no solo a los estados sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas. A menudo, la comunidad internacional y el mundo académico se refieren a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger y a conceptos que explican cómo, en determinadas, situaciones, amenazas o retos no directamente vinculados con la seguridad se acaban securitizando. En suma, estamos en una época caracterizada por conflictos complejos y donde las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan imposibles. Dicho de otra forma, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho, de manera que actualmente son de naturaleza muy heterogénea, con tendencia, en muchos casos y zonas, a estar vinculados a diferentes causas, y que, además, no solo afectan a estados sino a personas. Todo ello no ha hecho, como veremos, sino incrementar lo que ya era evidente en 1992, al surgir la propuesta de construcción de paz, como parte del consenso sobre la paz liberal: la necesidad de disponer de herramientas para analizar los conflictos e intervenir en ellos; la necesidad de recurrir a soluciones negociadas; y, finalmente, la necesidad de contar con instrumentos de rehabilitación y reconstrucción tras el fin de la violencia. Y ello supone ocuparse de cómo se analizan los conflictos y cómo se interviene en ellos.

Y de este punto nos ocuparemos brevemente a continuación.

### *1.2. Aclaraciones conceptuales acerca de los conflictos: análisis e intervención*

Aunque a menudo suelen usarse como palabras prácticamente sinónimas, *conflicto*, *disputa*, *crisis*, *violencia* o *guerra* aluden, si se usan con precisión, a realidades distintas, aunque relacionadas. Por otro lado, existen múltiples teorías psicológicas, sociológicas, politológicas, etc., sobre la naturaleza, las causas y las consecuencias de los conflictos, que van desde las teorías que consideran el conflicto un estado patológico a las que lo contemplan como algo inevitable. Pese a todo, en la actualidad, la posición dominante es la que considera que la noción de *conflicto* no tiene necesariamente connotaciones negativas: es connatural al ser humano y, según cómo se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio.



De acuerdo con esta posición, puede definirse *conflicto* como una divergencia o incompatibilidad entre actores en la persecución de dos o más objetivos. Habida cuenta que los objetivos perseguidos, sean personales o grupales, suelen interrelacionarse entre sí y formar un sistema, un conflicto supone por consiguiente una contraposición o incompatibilidad entre varios objetivos o intereses en pugna dentro de un sistema determinado. Ello supone que toda situación de conflicto implica elementos positivos y negativos. La dinámica conflictiva y el manejo del conflicto es lo que hará que lo positivo y lo negativo evolucionen en un sentido u otro. En cuanto a los objetivos en pugna, que son el meollo del conflicto, hay que recordar que pueden ser materiales, tangibles –es decir, intereses y necesidades–, o bien intangibles –es decir, motivaciones profundas como sentimientos, valores o pautas culturales. De ahí que pueda distinguirse entre conflictos de intereses y conflictos de motivaciones profundas. Los primeros son más fáciles de negociar y gestionar, buscando algún tipo de compromiso entre los intereses en pugna (negociación en función de intereses, y no en función de posiciones o posturas). Los segundos, por el contrario, plantean más dificultades: han de ser resueltos, lo que, en la acepción profunda de *resolución*, supone eliminar o reformular de forma radical los valores en colisión, o, de hecho, transformarlos hasta que devengan compatibles.

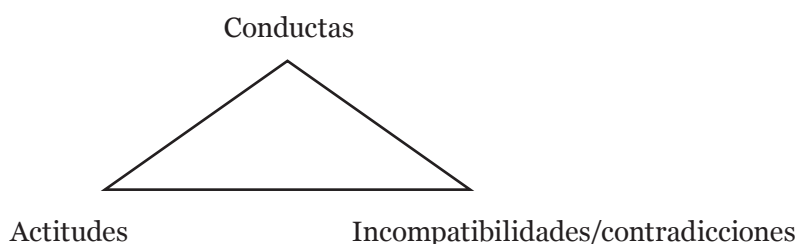
La definición anterior resulta útil por varias razones: por un lado, presupone la existencia de diversos ámbitos y escalas de conflicto; por otro, permite distinguir entre conflicto –incompatibilidades o contraposiciones de intereses, necesidades o valores– y violencias. El fin de la violencia directa (física o psicológica) no presupone, en modo alguno, que desaparezcan los conflictos; eso sí, debe desaparecer o hacerse muy improbable el recurso a la violencia como método de manejo o resolución. Dicho de otra forma, no todo conflicto implica necesariamente violencia directa entre las partes ni imposibilidad de cooperación o negociación entre los antagonistas. De ahí, pues, que puedan establecerse tipologías y asignarse probabilidades al riesgo de evolución violenta de un conflicto.

En lo relativo al análisis de conflictos violentos, hay que recordar que en cualquier conflicto están presentes tres elementos, a la manera de los vértices de un triángulo: a) las conductas de los actores, que no necesariamente son violentas; b) las actitudes y necesidades de los actores implicados (personas, grupos, insurgentes, estados...); y c) las incompatibilidades o puntos de disputa que consideran incompatibles dichos actores. Por tanto, al analizar

los conflictos o las situaciones conflictivas hay que tener presente que se percibe mucho menos directamente que lo que está oculto, a la manera de un iceberg, que oculta gran parte del hielo que lo forma.

Todo ello resulta clave para construir la paz, porque presupone que para analizar un conflicto e intervenir en él con éxito hay que prestar más atención a lo invisible o invisibilizado, a lo que no se ve a primera vista, que a lo manifiesto. Siguiendo el trabajo seminal de Galtung, lo dicho puede expresarse como lo hace la figura 1.

Figura 1. El triángulo de la estructura del conflicto



Fuente: Johan Galtung, "Direct Violence and Structural Violence", *Journal of Peace Research*, 1969.

La idea de fondo es que *antes de intervenir en un conflicto para gestionarlo, resolverlo o transformarlo, es necesario analizarlo*, algo a lo que ayuda justamente el examen de cada uno de los tres vértices de la figura 1, que permite ocuparse de la posibilidad de que exista mayor o menor probabilidad de evolución hacia formas de violencia directa, así como de las diversas intensidades en la manifestación explícita de dicha violencia.

Sin entrar en detalles prolijos, una rica literatura, teórica y práctica, en análisis y resolución de conflictos en estas dos últimas décadas<sup>10</sup> ha dejado una conclusión clara: la capacidad de intervenir con éxito en un conflicto exige herramientas de análisis de esos tres vértices y de lo que implican. Sabemos que la probabilidad de violencia aumenta notoriamente de permanecer irresuelto durante mucho tiempo el *problema* o los *problemas* que encierra la contraposición de objetivos y, sobre todo, si esa incompatibilidad o con-

10 Véanse, como resultado de todos esos desarrollos, las dos mejores presentaciones de conjunto disponibles: J. Bercovitch, C. V. Kremenyuk y W. Zartmann (eds.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*, Londres, Sage, 2009; y M. Deutsch, P. T. Coleman y E. C. Marcus (eds.), *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass, 2006.

traposición afecta a necesidades básicas para la supervivencia de personas o grupos (tangibles, como el bienestar; intangibles, como la identidad, la libertad o la dignidad). También, a propósito de los *actores*, dado que en los últimos años han cobrado especial importancia factores ligados a la identidad de grupo y a los condicionamientos culturales. Así, la identidad de grupo o dichos condicionamientos culturales alientan, a menudo, percepciones de suma nula (nuestra victoria es su derrota; su victoria, nuestra derrota), que imposibilitan o dificultan la cooperación, la búsqueda de soluciones negociadas. En tercer y último lugar, respecto de las *conductas de los actores*, resulta clave saber qué estructuras regulan las relaciones entre ellos: la perpetuación y visibilidad de situaciones muy asimétricas para las diversas partes implicadas puede alentar la aparición de conflictos de privación relativa, o sea, de situaciones en las que los grupos marginados sienten que su estatus es inferior al de otros grupos y, sobre todo, menor al que tienen derecho a poseer, lo que puede exacerbar la conducta violenta (por ejemplo, “revueltas del pan”, habituales en la región norteafricana desde hace muchas décadas).<sup>11</sup>

Si prestamos atención ahora al *tipo de violencia* presente en los conflictos virulentos, nos encontramos con conflictos en que la violencia se manifiesta mediante el uso voluntario, premeditado y a menudo masivo de instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital: las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de *conflictos armados*. En la categoría de conflictos armados entran conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas, o, naturalmente, guerras.<sup>12</sup>

---

11 El primer autor que llamó la atención sobre eso fue Ted Gurr, que acuñó el término de *privación relativa* y construyó la hipótesis al respecto. Véase, en concreto, *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton UP, 1970.

12 Según la intensidad, los conflictos armados pueden clasificarse en las siguientes categorías, de acuerdo con los criterios al uso del SIPRI o del Departamento de Estudios de la Paz de la Universidad de Upsala: a) conflictos menores, aquellos en los que se producen al menos veinticinco bajas al año pero en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto no supera las mil personas; b) conflictos intermedios, en los que se producen al menos veinticinco bajas al año y en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto supera el millar; y c) guerras, conflictos armados en los que se producen, como mínimo, mil víctimas al año.

Este último concepto, pese a su centralidad para las relaciones internacionales, no dispone de una definición unívoca. De las múltiples definiciones que existen, la más útil, por su amplitud y flexibilidad, es, probablemente, la de Hedley Bull en *The Anarchical Society*. Para Bull, la guerra es “violencia organizada ejercida por varias unidades políticas las unas contra las otras”.<sup>13</sup> La definición es apropiada para los tiempos actuales, pese a los cuarenta años transcurridos, por varias razones. Primero, porque entronca con la tradición moderna que considera la guerra como un fenómeno de naturaleza esencialmente política, un medio que nunca debe considerarse separadamente de su objetivo. Por decirlo con las dos célebres formulaciones de Clausewitz, entronca con la idea de que la “guerra es la continuación de la política por otros medios”, “un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario”. Segundo, porque abarca más fenómenos que los enfrentamientos bélicos interestatales. Tercero, porque subraya que la violencia empleada debe ser colectiva (lo que la distingue del conflicto violento sin más) y organizada, es decir, orientada a provocar daño a otras personas. Es, en suma, mucho más que uso de la fuerza o violencia ejercida al azar o sin propósito preciso. Cuarto, porque insiste en el carácter normado, reglamentado, de la guerra, y, por tanto, en el hecho de que las guerras conllevan ciertas reglas y costumbres, como, por ejemplo, el derecho de guerra y el derecho internacional humanitario. Y quinto, porque establece que sus actores deben ser unidades políticas, es decir, organizaciones políticas (sean o no estados) que recurren a la violencia masiva y organizada. En síntesis, la guerra presupone violencia organizada, de naturaleza social (no simple violencia interpersonal), focalizada y dirigida (encaminada a lograr ciertos objetivos), a la que recurren unidades políticas para lograr objetivos o finalidades expresados o expresables en términos políticos.

Para acabar, insistiremos en que el enfoque presentado sobre análisis y resolución de conflictos, además de ser ya dominante en el ámbito de las relaciones internacionales, es también el habitual en ciencias sociales. En cuanto al *análisis*, al sostener que las situaciones de conflicto entendidas como situaciones en que diversos actores mantienen pugna por lograr simultáneamente objetivos que consideran incompatibles son inevitables en cualquier relación social y, por tanto en las relaciones internacionales. En lo relativo a la *intervención*, hay que recordar que depende del análisis, lo que permite

---

13 Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Houndmills, Palgrave, 1977 (se cita la tercera edición, 2002), p. 178.

elegir una o varias de las cuatro estrategias básicas de gestión de los conflictos: a) coacción, violencia e imposición; b) disuasión y/o contención, para evitar escaladas; c) procedimientos judiciales o arbitrajes; y d) soluciones negociadas, con interacción directa entre las partes o con ayuda de terceros. En el terreno de las relaciones internacionales, la estrategia de coacción e imposición ha sido durante siglos la habitual, aunque en la guerra fría, la de disuasión y contención fue también usual. Desde el punto de vista del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas, la tercera y la cuarta suponen privilegiar el capítulo VI, el arreglo pacífico de controversias. Y, naturalmente, la seguridad colectiva, en cuanto que recurso al capítulo VII y a decretar medidas coercitivas que incluyan o no el uso de la fuerza para impedir las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, el quebrantamiento de la paz y las agresiones de unos estados a otros, forman parte del recurso legal a las estrategias primera o segunda. Conviene recordar, empero, que ninguna de esas estrategias sirve, per se, para temas de seguridad interna.

### *1.3. La noción de seguridad humana y su impacto actual*

Un tercer elemento a considerar es, obviamente, el debate generado desde 1994, por la expresión *seguridad humana* y sus diferentes usos a partir no solo del conocido informe del PNUD de 1994, que acuñó el término, sino, adicionalmente, de una conjunción de hechos, ideas y propuestas normativas presentes desde 1990 en el ámbito de la seguridad, la paz y el desarrollo. La razón principal de hacerlo en este primer apartado es, como se verá en el apartado 5 del texto, abogar por el uso en nuestra propuesta de lo esencial de ese enfoque. Una segunda razón, de menor importancia para el presente texto, pero clave como programa de investigación futura, es abogar por un uso limitado, no exageradamente amplio, de la noción de seguridad humana al considerarla a la vez producto de un síndrome y de un programa político-normativo, clave para los enfoques de construcción de paz aplicados a seguridad interna y a las formas de violencia directa no intencionalmente políticas.

La tesis central de partida es la siguiente: la expresión *seguridad humana* representa un síndrome y un programa político-normativo. Como síndrome o conjunto de síntomas, el uso de la expresión revela una convergencia de agendas y compromisos entre tres conceptos y tareas que subyacen a la totalidad de las relaciones internacionales, y en particular a las relaciones Norte-Sur (seguridad, paz y desarrollo). Como programa político-normativo, se puede reconstruir o reconstruir su génesis y evolución en el marco de

diversos organismos de Naciones Unidas (PNUD, Comisión de Seguridad Humana, Comisión sobre Intervención y Seguridad de los Estados, entre otras) y ver cómo en el camino ha planteado retos y temas de agenda para la seguridad y el desarrollo, en particular en tres dimensiones, la de desarrollo, la de protección general y la de protección de grupos vulnerables (véanse Cahill, 2004; MacFarlane y Foong Khong, 2006). Y ello dará lugar a la posibilidad de convertirla en una herramienta de diseño de políticas de seguridad interna, si se limita su significado, si se le hace operativo.

### La seguridad humana como síndrome de los cambios en la concepción de la seguridad

Ya antes del 11 de septiembre de 2001 era posible singularizar un catálogo de problemas, digamos de amenazas y riesgos a la seguridad global, de naturaleza no estrictamente militar, o al menos no solo militar o predominantemente militar. El catálogo es producto de seis rasgos o factores:

**Primero**, cambios, de intensidad desigual, en la definición de los riesgos/amenazas, referentes, dimensiones e instrumentos de seguridad, con una concepción multidimensional de la seguridad como corriente dominante compartida por civiles y militares. La seguridad se entendía, por tanto, como un proceso, algo que por definición no se alcanza plenamente nunca.

**Segundo**, cambios en la naturaleza y localización de la conflictividad armada y de las amenazas duras, en términos militares, con un creciente debate sobre si eso cambiaba o no la naturaleza de las guerras y si se confundía con el crimen organizado. De ello derivó un cambio en el eje de gravedad del debate y de la investigación, en particular sobre el papel de los actores privados y no estatales en la violencia internacional o en la violencia interna con probabilidad de internacionalizarse.

**Tercero**, difuminación creciente de la separación entre seguridad interna y la seguridad externa y, por ende, un cambio notorio del interés y la definición de la seguridad nacional, que, además, perdió prácticamente en su totalidad los rasgos de definición casi militaristas propios de la doctrina estadounidense de la etapa de la guerra fría.

**Cuarto**, creciente superposición de agendas, con el consiguiente riesgo de securitización de la agenda de desarrollo –en particular en África, Asia y

América Latina– que, en algún caso, ha incidido fuertemente en el debate sobre el nuevo papel de las fuerzas armadas (América Latina) o en el interés por la reforma del sector de seguridad (Balcanes, espacio postsoviético, África, América Latina y Caribe).

**Quinto**, contradicciones e incoherencias entre los usos científicos, políticos y programáticos de la noción de seguridad, así como escasa operatividad de algunas de las propuestas lanzadas en la escena política.

**Sexto**, impacto de los escenarios globales en la agenda regional de seguridad perceptible en los casos africano, europeo, asiático y latinoamericano, de forma clara. Ello se concreta en una mayor demanda de coordinación de las políticas nacionales, regionales e internacionales/globales y también en la necesidad de mayor coherencia y coordinación entre agentes (diferentes actores de las administraciones civil y militar, gubernamentales y no gubernamentales).

Todo ello supone un importante reto tanto para el *policymaking* en el terreno del desarrollo y de la seguridad como para el análisis científico. Desde la aparición en escena de Mahbub ul Haq y su visionario enfoque del desarrollo humano (basado en las tesis de Amartya Sen), a partir del enfoque de ampliación de las libertades y de las capacidades, y en particular, desde el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD, se ha puesto de moda aludir a esos retos hablando de seguridad humana.

### La expresión “seguridad humana”: génesis y usos

He escrito desde el principio “expresión” y no “concepto” conscientemente, porque al menos hasta el presente, seguridad humana no es en sí mismo un concepto, porque, como ya he dicho, se ha usado para aludir a un síndrome y como explicitación de una finalidad y una estrategia o proyecto estratégico a seguir para lograr dicha finalidad. Síndrome y proyecto, permiten, empero, si siguen ciertas restricciones, pensar en la construcción y operacionalización de un concepto y de un programa. Veámoslo por partes.

En cuanto **síndrome**, expresa el fin de un largo silencio, fruto de una evolución muy particular: paz y seguridad cuentan realmente en el debate teórico, político y público a partir de los años noventa. Antes habían sido, en buena

medida, omitidos.<sup>14</sup> Con el fin de la era bipolar, la seguridad se convierte en un término central en los discursos de la política de los diversos estados, de las organizaciones internacionales, de las ciencias sociales e incluso del activismo/movimientos por la paz y el desarme, a lo que no es ajeno, como veremos, el cambio radical de la naturaleza de la conflictividad armada y la existencia –en la parte más rica del planeta– de una paz prolongada, para algunos una “paz democrática”, kantiana. O lo que es lo mismo, el uso de la expresión *seguridad humana* expresa cambios muy significativos en la concepción de la paz y de la seguridad, así como en la naturaleza de la conflictividad armada, acaecidos entre los años ochenta y finales de los noventa. Esos cambios dan a la seguridad, entendida como proceso multidimensional centrado, en gran medida, en las personas, un papel central en el debate político interno e internacional de la posguerra fría. Pero, en segundo lugar, *seguridad humana* puede entenderse también en **sentido programático**, como un proyecto estratégico que pretende fusionar y/o interrelacionar tres agendas, con los diversos problemas que ello conlleva: a) la de la investigación para la paz y la resolución y transformación de conflictos; b) la de los estudios y la práctica sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo; y c) la de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno.

Para concluir, ciertamente puede convertirse en un concepto, pero para ello debe precisarse su significado, restringirse, y posteriormente operacionalizarse, lo que permitirá a su vez establecer prioridades en la consecución de las finalidades y objetivos que busca. Dejaremos de lado, por focalización y limitaciones de espacio, la evolución concreta de la expresión desde que el PNUD la creara en 1994.<sup>15</sup> Basta por ahora con recordar las dos concepciones en dis-

---

14 Históricamente, ni el concepto de paz ni el de seguridad, pese a la centralidad de este último en la guerra fría, fueron a partir de 1945 protagonistas del debate: los parámetros mentales y sistémicos posteriores a la Segunda Guerra Mundial son rígidos, el pensamiento está dominado por los enfoques anglosajones más convencionales –los estudios estratégicos–, y quienes abordan los problemas de la seguridad desde una óptica alternativa (*peace research*, por ejemplo) usan, por devoción o por obligación, otros conceptos, como paz o conflictos. No obstante, a partir de los años setenta y ochenta, esos enfoques alternativos reclaman seguridad para objetos o referentes que no son solo los estados.

15 Aludo, por ejemplo, a los primeros intentos de operacionalización, los debates en el campo de la salud y de la ciencia política de la mano de Gary King o Christopher Murray, su uso explícito por parte de países como Japón, Canadá o algunos escandinavos, e incluso los diversos trabajos surgidos de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata, incluyendo algunos del propio Sen y el informe final de 2003, titulado *Human Security Now*.



puta, la amplia, defendida por la Comisión sobre Seguridad Humana (*freedom from want*) y Japón, y la más restringida impulsada por el Center on Human Security y Canadá<sup>16</sup> (*freedom from fear*); con el apoyo práctico y en todas direcciones de los países nórdicos. Es esta última la que está reapareciendo.

## 2. La construcción de la paz entra en escena: Un Programa de Paz y el consenso sobre la paz liberal

La idea de repensar las operaciones de paz, y más en concreto la noción de *peacebuilding* o construcción de paz, tiene un origen vinculado a los cambios en la conflictividad violenta en la posguerra fría, a la que ya nos hemos referido, y a la actividad del Consejo de Seguridad en el marco de Naciones Unidas en los cuatro o cinco primeros años de la década de los noventa, el mismo momento en que surge la expresión *seguridad humana* que acabamos de examinar.

### 2.1. Contexto de surgimiento y evolución

En efecto, el éxito de mediaciones concretas de Naciones Unidas para poner fin a guerras (fin del conflicto entre Irán e Irak, 1988), la aparición de nuevos conflictos armados (con serias consecuencias humanas) y el fin del enfrentamiento bipolar revolucionaron las operaciones de paz, que empezaron a ocuparse de casos internos, de lo que luego iban a llamarse “emergencias políticas complejas”. Conviene establecer al respecto que entre 1989 y 1992, Naciones Unidas desplegó un total de siete misiones (Namibia, Angola, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina, Somalia y Mozambique) con mandatos mucho más amplios que el del envío clásico de fuerzas de interposición y que contemplaba, entre otros aspectos, el desarme de excombatientes, la preparación de elecciones o la formación en derechos humanos. En ese contexto, como ya hemos dicho, el 31 de enero de 1992 tuvo lugar un hito histórico: el Consejo de Seguridad se reunió por vez primera a nivel de jefes de Estado y de gobierno para considerar el estado del mundo a la luz de los cambios acaecidos tras el fin de la guerra fría. El comunicado final del encuentro encargó al entonces secretario general de la organización, Boutros Boutros-Ghali, preparar un “análisis y una serie de recomendaciones (...)”

---

16 En la etapa de Gobierno liberal, anterior al actual de Trudeau y al periodo conservador.

para circularlas entre los miembros de Naciones Unidas”. El mandato de ese informe era estudiar formas de reforzar y hacer más eficaces y eficientes las capacidades de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, para el establecimiento de la paz y para el mantenimiento de la paz.

El resultado final fue el informe que conocemos como *Un programa de paz*, del entonces secretario general de Naciones Unidas. El documento reinventaba la Carta y ofrecía un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones, y diferenciaba entre “diplomacia preventiva” (*preventive diplomacy*), “mantenimiento de la paz”, (*peacekeeping*), “imposición de la paz” (*peace enforcement*) y “construcción de paz posbélica” (*post-conflict peacebuilding*). De hecho, introducía una tríada formada por la diplomacia preventiva y la alerta temprana (actuaciones *ex ante* del inicio de la violencia), el establecimiento y mantenimiento de la paz (incluyendo medidas coercitivas como nueva forma de mantener la paz, la imposición de la paz o *peace enforcement*, siempre bajo la cobertura del artículo 40 de la Carta) y la reconstrucción posconflicto, es decir, tras el fin de la violencia, entendida como consolidación y/o construcción de la paz. Todo ello, además en un contexto de revitalización de formas de cooperación regional y subregional, en buena medida al amparo de lo previsto en el capítulo VIII de la Carta.<sup>17</sup>

En concreto, el texto entendía por *diplomacia preventiva* acciones orientadas a determinar con la mayor anticipación posible las situaciones eventualmente “calientes” y proclives a la violencia entre estados para prevenir su ocurrencia, mediante fórmulas diplomáticas. En cuanto al establecimiento de la paz, lo que prefiguró el texto fue lo que hoy conocemos como segunda generación de operaciones de paz, con un fuerte impacto del caso de Somalia.<sup>18</sup> Posteriormente, un texto de 1995, tras la reflexión de los fracasos

---

17 Algunos autores sugirieron que la importancia, retórica y real –al instaurar reuniones periódicas con los organismos regionales–, de Boutros-Ghali no fue ajena al hecho de que su tesis doctoral estuviera justamente dedicada a esos organismos.

18 El propio secretario general lo dijo así en 1993, para explicar la necesidad de restringir la capacidad de acordar acciones coercitivas si no se apreciaban amenazas a la paz y la seguridad: “El problema es que sería muy difícil para las Naciones Unidas intervenir mediante un proceso de imposición de la paz en el caso de violaciones de los derechos humanos por parte de un estado, habida cuenta de que el Consejo de Seguridad tiene el derecho a intervenir solo si aprecian amenazas a la paz. El caso de Somalia fue totalmente nuevo: no había gobierno. Por tanto, nuestra intervención se basó en razones humanitarias, pero su fundamento legal fue la carencia de gobierno. Pero si existiera un gobierno, y se apreciara violación de los derechos humanos, sería bastante difícil intervenir sin el acuerdo de ese gobierno, habida cuenta de que existe”. Véase la

parciales de las operaciones de Ruanda, Somalia y Balcanes (Srebrenica, Sarajevo), el *Suplemento a Un Programa de Paz* (1995) limitó el uso de la idea de la imposición de fuerza y, sobre todo, los supuestos de las operaciones a contemplar en los mandatos concretos. Concretamente, se volvieron a analizar los “principios” clásicos para asegurar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz (1, contar con el consentimiento de las partes; 2, realizarlas con imparcialidad; y 3, autorizar solo un uso bajo de medios militares y en caso de riesgo de la propia supervivencia), y, si bien se ha autorizado a menudo un uso alto de la fuerza desde finales de los años noventa, los mandatos de las operaciones han sido, por lo general, más limitados que el célebre “construcción de estado” de la operación de Somalia.

Llegando al tercer elemento de la tríada, la construcción de la paz, conviene recordar qué se entendía en aquel momento por ello. Concretamente, en el contexto de acuerdos para acabar con la violencia armada y de su alto porcentaje de fracaso dos o tres años después de la firma, se buscaban todo tipo de esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz (es decir, a evitar el resurgir de la violencia directa) y a mejorar la confianza y el bienestar de las personas: desarme, desmovilización, reinserción de combatientes, custodia o destrucción de armas, acuartelamiento de combatientes, repatriación de refugiados, formación y asesoramiento de personal de seguridad, preparación y verificación de elecciones, protección de los derechos humanos, apoyo a procesos formales e informales de participación política..., eran mandatos contemplados en dicho documento bajo este epígrafe. Al principio, se subrayó mucho la importancia de identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz firmada, con una especial incidencia en la creación o refuerzo de instituciones estables basadas en procesos formales e informales de participación política.

En suma, la principal innovación de *Un Programa de Paz* fue, además de recurrir al término acuñado por Johan Galtung,<sup>19</sup> la importancia dada al establecimiento de mecanismos de gobierno o gobernanza democrática como requisito central para lograr una paz sostenible tras el fin acordado de los

---

entrevista a Boutros Boutros-Ghali, “Setting a New Agenda for the United Nations”, *Journal of International Affairs*, 1993, vol. 46, núm. 2, p. 292.

19 Véase Johan Galtung, “Three Approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding”, en *Peace, War and Defense*, vol. II de *Essays in Peace Research*, Copenhagen, Christian Ejlertsen, 1975, pp. 282-304.

enfrentamientos armados. Posteriormente, esa visión, ya amplia, de la construcción de la paz iría agrandándose todavía más, hasta llegar a abordar las causas últimas de los conflictos armados, que es justamente el sentido que le había dado Galtung en 1975, al vincularla a su célebre distinción entre paz negativa y paz positiva.

La construcción de la paz, pues, presupone, un grado de paz positiva y estable lo suficientemente importante como para evitar que nuevos conflictos devengan violentos, al haber logrado solucionar los motivos de incompatibilidad y una reconciliación significativa. Ello supone, tras el impacto de las masacres de Ruanda y Grandes Lagos en 1994 y la articulación del concepto de “emergencias políticas complejas” para referirse a crisis humanitarias a gran escala, apostar por operaciones relativamente largas en el tiempo, con múltiples actores, lo que se denominará “respuesta sistémica y coordinada”. El salto cualitativo de esas operaciones hace que el término sea usado también por la investigación para la paz y los organismos no gubernamentales dedicados a resolución y transformación de conflictos. Lo mismo puede decirse de la literatura académica.

Empieza el embrollo: el campo de la construcción de la paz se origina en diferentes lugares, más o menos al mismo tiempo, y con diferentes elementos de base y cuestiones previas de partida, por lo que menudean los usos diferentes del mismo término, aunque, tras la coincidencia terminológica se esconde una clara diferencia de objetivos. Por poner un solo ejemplo: ¿el conflicto debe gestionarse o manejarse, mitigarse, negociarse, mediar, resolverse, prevenirse o transformarse?; ¿la paz es algo que debe mantenerse, hacerse o construirse? Todo depende de la amplitud de los objetivos y del campo semántico que se dé a la expresión *construcción de la paz*, como veremos luego: de cuán lejos se quiera llegar en el tratamiento de las causas –inmediatas y estructurales– de los conflictos.

Adicionalmente, la euforia internacionalista y humanitarista de la posguerra fría cambió después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en una dirección nuevamente securitizada, y, ya a partir de 2005, en un contexto más relajado, produjo la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz. Con la resecuritización de la agenda internacional y la lucha contra el terrorismo, el modelo de *peacebuilding* fue evolucionando hacia la noción de “construcción de estado” (*statebuilding*), merced a la aparición del problema de los “estados frágiles”, entendidos no solo como un obstáculo para la reducción

de la pobreza, sino como fuente de inestabilidad internacional, santuario del terrorismo o, más recientemente, cobijo de la violencia criminal vinculada a narcotráfico y a tráfico de personas.<sup>20</sup>

En suma, un caso en que se evidencia la coincidencia entre múltiples actores internacionales, analistas y practicantes, con un claro protagonismo del sistema de Naciones Unidas, que obliga, para entender la evolución del concepto y de la práctica, ocuparse primero del llamado consenso sobre la paz liberal.<sup>21</sup> Diversos autores, entre los cuales destacan en particular Oliver Richmond, Roland Paris y Mark Duffield,<sup>22</sup> analizaron, en los primeros años del siglo XXI, desde diferentes perspectivas y puntos de partida, los fundamentos teóricos e ideológicos de la idea y las prácticas de la construcción de la paz posbélica. La idea de fondo es que, en lo que ha venido en llamarse “consenso sobre la construcción de la paz liberal”, subyace un acuerdo o consenso sobre un tipo de modelo hegemónico, surgido poco a poco, gradual y tácitamente, entre la mayor parte de actores internacionales, en particular organizaciones internacionales, estados, donantes e incluso algunas ONG.<sup>23</sup> El consenso consistiría, por decirlo de forma rápida,<sup>24</sup> en una tesis fuerte, articulada a partir de dos discursos interrelacionados.

---

20 Para un análisis detallado, véase Oscar Mateos, *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona* (tesis doctoral dirigida por Rafael Grasa), Bellaterra, UAB, 2011. Aludimos posteriormente en varios momentos a algunos de sus principales hallazgos.

21 Además de la mencionada tesis de Oscar Mateos, el tema puede seguirse de forma detallada en los siguientes títulos: Michael W. Doyle, *Liberal Peace. Selected Essays*, Oxon, Routledge, 2012; O. P. Richmond, *Peace in International Relations*, Oxon, Routledge, 2008 (edición castellana de editorial Bellaterra); S. Campell et al. (eds.), *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, Nueva York, Zed Books, 2001; O. P. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Oxon, Routledge, 2011. Dichos textos son justamente los que se siguen en el epígrafe siguiente.

22 La nota anterior ya cita las contribuciones básicas de Richmond. Véanse también R. Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism”, *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 54-89; Mark Duffield, *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, Londres, Zed Books, 2001.

23 Por lo demás, el debate está vinculado a otras polémicas más generales, ligadas a la influencia y los resultados de ideas como la “paz democrática”, de origen kantiano, o el neocolonialismo que pueda haber tras los modelos, a las razones de ubicación geográfica de las misiones, a los dilemas y contradicciones que aparecen en su desarrollo, o a sus alternativas.

24 Véase, O. P. Richmond, *La paz en las relaciones internacionales* (prólogo de Rafael Grasa y Oscar Mateos), Barcelona, ICIP-Bellaterra, 2013; y la ya citada tesis de Oscar Mateos, *op. cit.*, 2011.

Por un lado, la tesis sostiene que en la posguerra fría el principal instrumento de resolución de conflictos son las operaciones de paz posbélicas, sancionadas por Naciones Unidas (siempre al amparo del capítulo VII, si se trata de autorizar el uso de la fuerza) y/o de organismos regionales, que contarían con un diseño integral que se ocupa de la dimensión política, securitaria, económica y de justicia/reconciliación de la posguerra.

En cuanto a los discursos compartidos, el primero tiene que ver con la caracterización pospolítica de los conflictos armados de la posguerra fría, basada en la idea de las “nuevas guerras”, presentadas como conductas violentas articuladas no tanto en torno a incompatibilidades sociales o económicas, sino, con un claro proceso de desideologización, a algún tipo de patología (visión epidémica de la guerra), de rivalidad identitaria sin control o simple recurso instrumental de control social por parte de los actores armados.<sup>25</sup> El segundo discurso, más sofisticado y sutil mediante teoría y práctica, según las reconstrucciones de París y Richmond, estableció con argumentos potentes que la “paz liberal” de la posguerra fría debía considerarse una receta, casi una panacea, universal, instrumento imprescindible de gobernanza y resolución de todos los conflictos, poniendo en el centro, como ya estaba en *Un Programa de Paz*, la dimensión política, la democracia liberal y la creación de instituciones y de estado. Dicho de otra forma, un camino que, a través de la democratización y de la reforma en clave liberal de los estados, lleva a la paz y, posteriormente, al desarrollo, siempre a partir de modelos muy cercanos a los de los países occidentales desarrollados.

El resultado de la tesis central y de ambos discursos, como ha mostrado Oscar Mateos,<sup>26</sup> ha sido sintetizar diversas concepciones de la paz, presentes desde hace siglos en el mundo occidental, y armar una propuesta comprensiva de intervención en el posconflicto violento en diferentes dimensiones o ámbitos de la sociedad que sale del conflicto armado o de la dictadura. En suma, se trata de institucionalizar la democracia, la economía de libre mer-

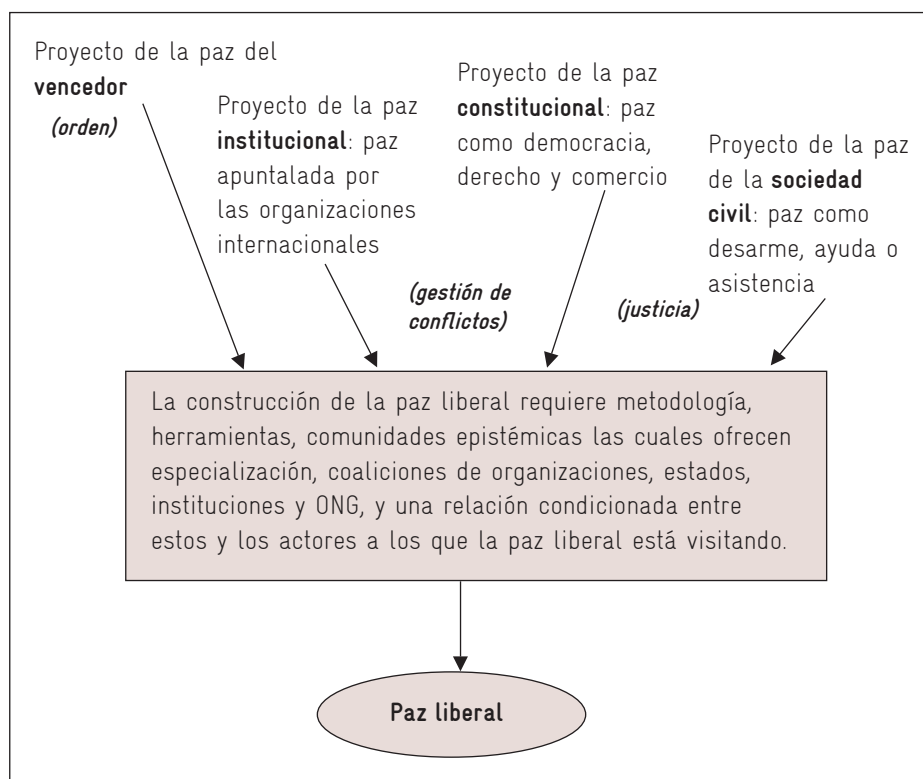
---

25 Adicionalmente, al securitizarse parcialmente la noción y la práctica de desarrollo, se estableció un vínculo, intencional o casual, entre subdesarrollo, pobreza y violencia armada, algo que, tras el 11 de septiembre de 2001, se relacionó potencialmente con el fomento y la proliferación del terrorismo. Así las cosas, para ciertas concepciones extremas, buscar el desarrollo social y el desarrollo sostenible será sinónimo, o al menos prerequisite, de buscar y lograr la seguridad. Por tanto, construcción de la paz y desarrollo, desde una visión estrecha y occidentalocéntrica, serían, a medio y largo plazo, empeños coincidentes en buena medida.

26 Oscar Mateos, *op. cit.*, 2011.

cado, los derechos humanos, y de hacerlo asegurando la existencia y vitalidad de la sociedad civil. El gráfico 1 muestra la relación entre concepciones de la paz y dimensiones de la reconstrucción.

Gráfico 1. El consenso de la construcción de paz liberal



Fuente: Oscar Mateos, *op. cit.*, 2011, p. 76.

La aplicación práctica del consenso, y de la receta, ha dado lugar a ejemplos bien diferentes, en distintos contextos regionales y subregionales, con detalles muy disímiles, y, por ende, a un sinnúmero de modelos y casos. A resultas de todo ello, surgieron varios modelos estándares, se crearon herramientas y metodología, emergió una comunidad de conocimiento y de práctica, y aparecieron coaliciones de actores, privados y públicos, y, más recientemente, una gran cantidad de estudios críticos sobre las intenciones, la implementación y los resultados reales de las diferentes concreciones de dichos modelos. Sin ánimo de exhaustividad, y pensando en el uso para violencias

directas no políticas a que aspira el presente proyecto, en el ámbito de las diferentes dimensiones prácticas, destacan herramientas e instrumentos de construcción de la paz relacionados con: a) seguridad y desarme; b) elecciones, participación política y Estado de derecho; c) reconstrucción socioeconómica, refuerzo del sector productivo y desarrollo; d) reparación, reconciliación y convivencia, que incluye todo lo relativo a víctimas, políticas de memoria y de pasado (lo que se denomina “justicia en periodos de transición”, o, con un anglicismo que confunde, “justicia transicional”); y e) reequilibrio regional, que incluye todo lo relativo a reubicación de armas y efectivos, el retorno de refugiados de países limítrofes y la nueva cooperación regional. Todo ello, además, sabiendo por la experiencia práctica que hay lecciones aprendidas, como Virginia Bouvier mostró para el caso colombiano, de centenares de prácticas de construcción de paz realizadas durante la fase de violencia.<sup>27</sup>

Pasemos a la definición conceptual y a las propuestas de implementación.

### 3. La construcción de la paz: de la definición del concepto a los modelos y prácticas<sup>28</sup>

Como se ha dicho, el término *construcción de la paz*, así como su práctica, constituyen desde hace un par de décadas algo normalizado y de uso habitual, aunque, pese a ello, la confusión es la norma. De ahí que empecemos con tres distinciones, de mayor a menor alcance: a) entre hacer las paces y construir la paz; b) entre construcción de la paz y reconstrucción o recuperación posbélica; y c) entre la construcción de la paz como agenda concreta a corto o medio plazo y como proceso a largo plazo.

#### 3.1 *Hacer las paces frente a construir la paz*

La distinción alude a la diferencia entre todo lo relativo a las negociaciones políticas para poner fin a un enfrentamiento armado –es decir, lo que suele

---

27 Virginia Bouvier (ed.), *Colombia. Building Peace in a Time of War*, Washington DC, Institute of Peace Press, 2009.

28 Se ha optado por el expediente, arbitrario, de introducir tres distinciones para evitar un largo camino expositivo de los centenares de referencias a la literatura sobre el tema.



denominarse “proceso de paz” y el eventual acuerdo final o de paz– y el proceso posterior de implementar lo acordado y, progresivamente, cambiar la situación de conflicto inicial, a corto, medio y largo plazo. En ambos casos, difieren los actores, enfoques, agendas y, sobre todo, instrumentos, tiempos y resultados esperados.

Hacer las paces alude al proceso de paz, una iniciativa de paz persistente que implica a los diferentes protagonistas de un conflicto armado con la esperanza de acabar con la violencia.<sup>29</sup> O sea, negociaciones políticas que persiguen resultados que podrían considerarse de paz en sentido restringido: fin de las hostilidades armadas y algunos acuerdos para encarar el posterior proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica. Al hacer las paces –y en función del tipo de acuerdo que se logre, firme y refrende– lo máximo que se puede esperar en cuanto a lo que hay que hacer a diez o quince años vista es una hoja de ruta relativamente consensuada sobre el proceso de implementación de la paz, que, suele incluir muchos temas poco claros o necesitados de posteriores interpretaciones. Por el contrario, cuando se habla de construir la paz o de construcción de la paz, nos referimos a un proceso temporalmente largo y temáticamente multi-dimensional, en el que paz/seguridad y desarrollo/bienestar, entendidos como bienes colectivos de los que debe proveerse a toda la ciudadanía, se entrelazan fuertemente: acometer una auténtica transición, con cambios profundos en muchas dimensiones de la vida de la nación y con un fuerte impacto territorial.

Las diferencias, pese a algunas semejanzas, son importantes y pueden resumirse así. Al hacer las paces, el protagonismo les corresponde a los actores más directamente enfrentados en el conflicto armado, y el resto se limita, a lo sumo, a influir. Es, básicamente un asunto de élites, y, en particular, de combatientes directos: si bien existen casos de influencia de otros actores, no los hay de participación continuada e importante en todas las fases, es decir, como sujetos decisionales. Por el contrario, para construir la paz hacen falta todos los actores de la vida social: administraciones e instituciones de diferentes niveles, academia y universidad, sociedad civil y actores comunitarios, empresarios y emprendedores, etc. Y el grado de influencia en la toma de decisiones dependerá no solo de lo previsto por el sistema político-

---

29 Véase, por ejemplo, J. Darby y R. Mac Ginty (eds.), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, Londres, Macmillan, 2003.

institucional, así como del acuerdo de paz, sino también de la capacidad de acción colectiva y de las diversas dinámicas sociales que se den tras la firma de los eventuales acuerdos.

Ello supone ser consciente de que un proceso de construcción de paz atraviesa todas las capas, sectores, dimensiones de un país y, por ello, necesita de todos sus actores: administraciones y gobiernos –es decir, entidades sujetas al derecho público–; sociedad civil –entidades de muy diferentes tipos sujetas al derecho privado, pero sin afán lucrativo–; y organizaciones empresariales –entidades sujetas al derecho privado, pero con interés lucrativo. Todos esos actores y entidades inciden, no sin tensiones, en todo proceso de construcción de paz. Y todos ellos son necesarios e imprescindibles. Y eso vale tanto para los actores nacionales como para los internacionales. Y a la inversa, hacer las paces e implementar los eventuales acuerdos de paz es solo una parte de la construcción de la paz, muy importante, pero limitada. O lo que es lo mismo, existe relación, pero persisten diferencias. No obstante, el cumplimiento y la verificación, en clave comparada, han mostrado ser un claro factor coadyuvante al éxito de la construcción de la paz, algo que depende de múltiples factores, pero sobre todo de la claridad de los acuerdos, de las condiciones de seguimiento, y en particular, de contar con mayorías parlamentarias y sociales sólidas para su implementación, incluyendo la renegociación de algunos apartados (algo que, la práctica comparada de los últimos veinte años, muestra que ha pasado siempre).

Por tanto, hacer las paces y construir la paz se complementan, de forma que cambian, progresivamente, todas las dimensiones de la vida social y nacional: social, económica, política e incluso cultural. El cambio, naturalmente, dependerá de la acción colectiva de los diversos actores.

En experiencia comparada, ello supone que el proceso de construir la paz se independiza, al menos relativamente, de la agenda derivada del cumplimiento de solo lo estrictamente acordado en la mesa de negociaciones. Como luego veremos, la distinción será útil para acometer los retos de transformar las formas de violencia directa no política.

### 3.2. Construcción de paz frente a reconstrucción o recuperación posbélica

La segunda distinción tiene que ver con el uso de diferentes expresiones en diferentes momentos y por diferentes organizaciones. Así, la Unión Europea suele optar por *estabilización, rehabilitación o reconstrucción posbélica*, frente al uso habitual en NNUU de *construcción de paz*.<sup>30</sup> De momento, nos bastará con señalar que la diferencia fundamental estriba, por tanto, en que el enfoque de construcción de paz tiene una dimensión temporal más larga, más claramente de proceso, lo que nos lleva a la tercera y última distinción.

### 3.3. Construcción de paz: agenda a corto plazo frente a proceso

El uso de la expresión *construcción de paz* con campos semánticos muy diferentes hace que para algunos se trate solo de simple gestión de conductas de actores individuales y colectivos (gestión de conflictos); para otros, de resolver las incompatibilidades entre actores (resolución de conflictos y prevención de recaídas); y, finalmente, para unos terceros, de lograr el cambio social en todas las escalas de la sociedad y en todos los aspectos y dimensiones del conflicto (transformación del conflicto). La figura 2 muestra los espectros de significado al usar el término.

---

30 Para la Unión Europea, véase S. Blockmans, J. Wouters y T. Ruys (eds.), *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*, La Haya, TMC Asser Press, 2010.

Figura 2. Significados posibles de construcción de paz

← Espectros de significado en la terminología de construcción de la paz →

Foco en la fase posviolencia	Foco en todas las fases del conflicto
Foco en actividades concretas como: reconstrucción, desarrollo, relaciones, resolución de conflictos...	Foco en actividades amplias, como seguimiento de los derechos humanos, <i>peacekeeping</i> , mediación, desarrollo, educación, gobernanza...
Foco en acabar con la violencia directa	Foco en resolver las causas estructurales de los conflictos violentos, incluyendo injusticias
Foco en los resultados/ soluciones	Foco en los procesos/ transformación
Foco en el rol de expertos externos	Foco en el rol de los expertos y capacidades internas
Foco en intervenciones nacionales e internacionales de alto nivel	Foco en intervenciones de todos los ámbitos: comunitarios, locales, regionales, nacionales, etc.
Foco en operaciones de paz militares	Foco en enfoques no militares para construir la paz y la seguridad
Intención	Resultado

Fuente: elaboración propia.

En suma, podemos convenir que el término *construcción de paz* cubre tanto una agenda, amplia –pero, pese a todo, limitada a un horizonte temporal de corto y medio plazo, algo relativamente estático– como algo entendido como un proceso de resolución y transformación de conflictos –que afectaría a los tres vértices de todo conflicto: actitudes, incompatibilidades y conductas. De hecho, esa era la idea del texto seminal de Galtung: mantener la paz, estable-

cerla o bien construirla no solo son objetivos de alcance bien diferente, sino que exigen contar con estructuras diferentes. Para construir la paz, dijo, se necesitan “estructuras que eliminen las causas de las guerras y que ofrezcan alternativas al recurso a la violencia o la guerra cuando puedan volver a darse”.<sup>31</sup> O sea: en su núcleo duro, la construcción de paz aspira a prevenir y resolver los conflictos violentos, a consolidar la paz tras el fin de la violencia y a la reconstrucción posviolencia con el objeto de evitar recidivas de los conflictos violentos, lo que implica abordar tanto las causas estructurales como las intermedias y próximas de los conflictos contemporáneos.

Ello permite distinguir, en el uso para problemas de violencia directa, un enfoque con horizonte temporal largo pero limitado, de seis a diez años, que es el habitual en el enfoque de Naciones Unidas, y otro con horizonte temporal mucho más dilatado, el propio de la transformación de conflictos, a la manera que definió John Paul Lederach.<sup>32</sup>

Dicho con rotundidad, permite no confundir agenda, aunque sea a medio o largo plazo, con proceso. Una distinción, que, como veremos en las conclusiones, es clave para el futuro, puesto que las críticas al consenso sobre la paz liberal se han centrado más en la concepción de la agenda que en la del proceso

### *3.4. El enfoque de construcción de paz surgido en y desde las NNUU*

Los modelos surgidos de la evolución y consolidación de las operaciones de construcción de paz posbélica, a partir de numerosos cambios, han evolucionado hacia un modelo cada vez más estandarizado y homogéneo, pasando del enfoque más centrado en la paz al enfoque más centrado en el Estado y, finalmente, al énfasis puesto en la apropiación local. Ello ha dado lugar a un modelo que, entendido como tipo ideal y no como caso concreto alguno, distingue cuatro ámbitos o dimensiones de intervención: a) seguridad y gobernanza; b) democratización y participación política; c) recuperación socioeconómica, desarrollo, y, de no existir, liberalización económica; y d)

---

31 Galtung, *op. cit.*, 1975, pp. 297-298.

32 John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC, Institute of Peace Press, 1997.

reconciliación y justicia en periodo transicional.<sup>33</sup> Además, cada uno de dichos ámbitos distingue múltiples actividades concretas y se planifica mediante tres fases: estabilización y diseño (vinculado a los acuerdos de paz, a hacer las paces); transición e implementación de las reformas; y, finalmente consolidación y evaluación.

A continuación, se analizan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus principales reformas, representadas en el gráfico 2.

Gráfico 2. Ámbitos y procesos de reforma en construcción de paz



Fuente: Oscar Mateos, *op. cit.*, 2011.

33 Se sigue la tesis ya comentada de Oscar Mateos, *op. cit.*, y M. W. Doyle y N. Sambanis, *Making War & Building Peace*, Princeton, Princeton UP, 2006; R. Mac Ginty (ed.), *Routledge Handbook of Peacebuilding*, Oxon, Routledge, 2013.

La seguridad y la gobernanza incluyen, al menos, tres actividades principales: el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora); la reforma del sector de la seguridad (RSS), que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la policía y del ejército hasta la de los ministerios de defensa o el servicio de inteligencia de un país; y, finalmente, la consolidación o creación de un auténtico estado de derecho. Los procesos de DDR son centrales, al ser un prerrequisito ineludible para todos los demás y para evitar el resurgimiento de la violencia directa. Son, pues, condición necesaria pero no suficiente de la recuperación y del desarrollo, ya que afrontan los principales problemas de seguridad relacionados con los combatientes y grupos armados presentes en un conflicto violento.<sup>34</sup> Por su parte, la reforma del sector de seguridad o RSS es clave en un enfoque muy basado en construir Estado e instituciones, puesto que consiste en una reforma integral, global, de la seguridad, en un sentido amplio, y no solo militar, para reducir los diferentes factores de vulnerabilidad y asegurar el pleno respeto del Estado de derecho.

La segunda dimensión se ocupa de la democratización y de la participación política. Según cada caso, puede centrarse en la liberalización política y la democratización, si se parte de una autocracia o dictadura, o bien en profundizar y ampliar la democracia, si ya existe –o existió– un sistema político razonablemente democrático, para hacer que sea más inclusiva y participativa.<sup>35</sup>

---

34 Se centra en acantonar a los actores armados, en registrar e inmovilizar sus armas, hasta su entrega y destrucción, y luego en reintegrar a dichos actores en la sociedad. Sus tres fases suelen tener carácter secuencial: a) acantonamiento y desarme (recogida, documentación, control y almacenamiento/eliminación de las armas y municiones); b) desmovilización; y, finalmente, c) la reintegración, un proceso por el que los excombatientes readquieren –o adquieren realmente– la condición de civiles en condiciones que se esperan plenas. Su centralidad hizo que en la década inicial del siglo XXI tuvieran claro protagonismo, ya que afectó en muchos conflictos a decenas de miles y a veces a centenares de miles de combatientes y generó gastos estimados de entre 1.300 a 1.500 dólares por persona desmovilizada.

35 Pese a la gran variedad y heterogeneidad, contempla tareas como: a) reforma de la administración pública; b) descentralización; c) (re)elaboración de la Constitución y del sistema político, y fortalecimiento, incluyendo eventuales cambios, del sistema de partidos políticos; d) refuerzo de la sociedad civil y fomento de medios de comunicación independientes; e) promoción de los derechos humanos. También, a menudo, enfoques diferenciados como políticas que favorezcan el enfoque de género o políticas e instrumentos que favorezcan la inclusión, representación, participación y apropiación de las comunidades originarias y/o étnicamente diferenciadas, en su caso.

La tercera dimensión se ocupa de la recuperación socioeconómica, y, en muchos casos, en particular en la región africana, tiene un fuerte componente de liberalización y de reformas macroeconómicas, aunque también de satisfacción de servicios básicos y de creación de empleo. Suele incluir también temas clave para el desarrollo, como la reforma agraria y/o la propiedad de la tierra, el retorno de los desplazados o la gestión de los recursos naturales y, por ende, de los recursos extractivos.

La cuarta y última dimensión es la que afecta a la reconciliación y a la justicia en periodos de transición (a menudo mal llamada “justicia transicional”). Las estrategias de la llamada justicia transicional son parte central de la construcción de la paz, ya que forman parte de la “doctrina” compartida por consenso según la cual “no puede lograrse una verdadera paz sin justicia”, es decir, con impunidad. El cambio fundamental al respecto se ha producido de la mano de la consolidación de la justicia penal internacional, en particular desde la existencia y entrada en vigor de la Corte Penal Internacional. En suma, esta dimensión se ocupa de todos los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala realizados durante un conflicto violento para garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación. Concretamente, la reconciliación implica garantizar, mediante mecanismos judiciales y no judiciales, el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, la reparación y la dignificación de las víctimas, y, fruto de todo ello, la no repetición.

Ejecutar esas cuatro dimensiones supone un complejo entramado de interacciones y de alianzas entre actores, puesto que exige la presencia de todos los actores de una sociedad (actores internos) y de muchos internacionales (externos). Entre los internos, que son clave en el modelo doctrinal de los últimos diez años, se distingue entre élites e instituciones políticas (de diferente alcance, según el modelo político-institucional del país y su grado de descentralización), las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales y/o étnicas, las organizaciones empresariales y otros actores, en particular los de seguridad. Entre los externos o internacionales, destacan los del sistema de Naciones Unidas, los organismos y agencias donantes, las organizaciones regionales y subregionales, organizaciones internacionales de la sociedad civil, y, finalmente, las empresas privadas.



### 3.5. *La construcción de la paz entendida como proceso de transformación de conflictos*

El segundo gran modelo es el que entiende que la construcción de la paz es la transformación de conflictos como finalidad estratégica, es decir, orientada a cambiar las relaciones sociales y a lograr un desarrollo inclusivo y con justicia social.

Se trata de un enfoque que procede de Johan Galtung,<sup>36</sup> que hunde sus raíces en la investigación para la paz, y que, representado, sobre todo, por John Paul Lederach, es el que proponemos priorizar en el proyecto. Está muy vinculado, en ambos casos, al sustrato conceptual en que se basa el trabajo de estudiosos y prácticos en resolución de conflictos, ya expuesto en el apartado 1, aunque con un énfasis fuerte y adicional en la necesidad de cambiar las relaciones sociales entre los actores. Parte de la concepción del conflicto como algo inevitable, como un tipo de interacción entre intereses de los actores, y no necesariamente como un tipo determinado de conducta, como se recordará. Por consiguiente, el conflicto, entendido como búsqueda de objetivos que las partes consideran imposible obtener al unísono, por responder a intereses contrapuestos, es connatural al ser humano y a su organización social, por lo que se manifiesta en la dimensión intrapersonal, la interpersonal, la intragrupal, la intergrupal y la internacional.

Respecto de estos enfoques de la construcción de la paz, es clave la insistencia en el carácter dinámico, cíclico, de los conflictos, en que no siempre se manifiesta de forma visible la incompatibilidad de fondo. El valor añadido de la transformación de conflictos estriba básicamente en subrayar el carácter de oportunidad y de proceso de todo conflicto. Por decirlo con Lederach:

“(...) la transformación del conflicto es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales, entendidos como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo. Procesos de cambio que, además, reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas.”<sup>37</sup>

---

36 Johan Galtung, *After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution: Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*, Oslo, Transcend, 1998.

37 Véase John Paul Lederach, *The Little Book of Conflict Transformation*, Washington DC, Good Books, 2003, p. 12.

Dicho de otra forma, la transformación de conflictos insiste no solo en el carácter normal y dinámico del conflicto en la sociedad, sino en su naturaleza dual: puede ser destructivo, ciertamente, y en grado sumo, pero tiene potencial para generar cambios sociales constructivos. O lo que es lo mismo, para enfrentar todas las causas de los conflictos, estos deben verse como una oportunidad de crecimiento y un motor de cambio que da respuesta a las necesidades humanas, y, en ese sentido, no puede resolverse, es decir, no se puede lograr una solución final, estable y definitiva. Para que un conflicto tenga esas virtudes potenciales, hay que transformarlo, pasar de un ciclo destructivo a uno constructivo. Y ello dependerá del análisis y de la intervención que se haga en la red de relaciones en que se inserta el conflicto. Eso ofrece un enorme potencial de cambio, por lo que:

“(…) quienes construyen el cambio social deben procurar intencionalmente establecer vínculos entre personas con mentalidades diferentes y situadas en distintos puntos del contexto. Los constructores de la paz, sea cual sea su localización o convicción, tienen que eliminar la noción equivocada de que el cambio puede darse al margen de personas que no tienen un pensamiento común y no están situadas en un espacio social, político o económico similar.”<sup>38</sup>

Por tanto, la transformación de conflictos adquiere una dimensión estratégica, de desarrollo, vinculada con la creación de capacidades y habilidades que permitan implementar procesos de cambio en todas las escalas, a partir del trabajo coordinado de líderes ubicados en diferentes sectores de la sociedad: para construir la paz, es decir, para transformar los conflictos en clave de paz y de justicia, hay que contar con las élites y las administraciones, con académicos, expertos y organizaciones de nivel medio y, también, con los actores de base y comunitarios. El objetivo es estar en condiciones de manejar los conflictos cotidianos, de corto recorrido, y de responder a ellos y, a la vez, ir construyendo estructuras enfocadas a lograr una paz sostenible a medio y largo plazo. Y para ello hace falta contar con la participación de diversos actores y de diferentes redes sociales.

La figura 3 permitirá entenderlo mejor, así como el carácter complementario del enfoque de resolución de conflictos (más a corto plazo, más estático) y el enfoque de transformación, que aspira a construir.

---

38 J. P. Lederach, *ibíd.*, p. 17.

**Figura 3. Resolución de conflictos y transformación de conflictos. Breve comparación de perspectivas**

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a lo que no queremos o deseamos?	¿Cómo ponemos fin a lo que es destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
Foco	Se centra en el contenido	Se centra en las relaciones
Objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis	Promover procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero sin limitarse a soluciones inmediatas
Desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación
Marco temporal	El horizonte supone alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a medio y largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que desescalar el proceso del conflicto	Entiende el conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos (la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo) y reflujos (la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo)

Fuente: J. P. Lederach, *op. cit.*, 2003.

El modelo más interesante para poner esto en marcha es el que se basa en la propuesta de las tres R, acuñada por Galtung en el texto de 1998 ya citado. Galtung, partiendo de su conocida distinción de 1969 entre tres tipos de violencia (directa o visible; estructural o de las estructuras, indirecta y derivada de las asimetrías e injusticias; y cultural/simbólica, invisible y legitimadora de las diferencias y del recurso a la violencia directa).<sup>39</sup> Luchar contra esas tres violencias, que se potencian entre sí, supone abordar tres macrotareas tras la violencia y el conflicto armado: reconstruir, resolver y reconciliar, las llamadas tres R.

La primera tarea es reconstruir todo lo que dañó la violencia directa durante la fase o fases violentas del conflicto, para lo cual sugiere cuatro formas de acción que pueden ser simultáneas: 1) rehabilitación, que implica buscar la curación del daño y abolir la conducta violenta; 2) reconstrucción física y económica de lo dañado, lo que pone en el centro el desarrollo humano sostenible, acordado en diálogo con la ciudadanía; 3) reestructuración de las estructuras, a partir de democracia y participación; y 4) reculturización o, lo que es lo mismo, introducción de la educación para la paz y la resolución de conflictos en todos los niveles educativos.

La segunda tarea es reconciliar a los actores, grupos y comunidades que el conflicto violento enfrentó directamente. Y propone distinguir dos dimensiones: la primera, vinculada con las conductas y la recidiva de comportamientos de violencia directa, para evitar que se reabran hostilidades, modificando la percepción de enemigo en el otro; la segunda, más vinculada con la reparación de las actitudes y hábitos de las víctimas del conflicto. Por tanto, se trata de desmontar en buena medida la violencia cultural.

En tercer lugar, toca resolver las incompatibilidades que dieron origen a la fase de conductas violentas en el conflicto y que podrían repetirse. Para afrontar soluciones duraderas que sean aceptadas por las partes existen dos grandes instrumentos: primero, los métodos de negociación pacífica y resolución de conflictos, propios de procedimientos democráticos, del diálogo y de la toma de decisiones en ámbitos parlamentarios o similares; y, segundo,

---

39 Véase Rafael Grasa, *Cincuenta años de evolución de investigación para la paz. Tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Barcelona, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, 2010.

el recurso a métodos inclusivos y a técnicas pacíficas y no violentas, con un claro protagonismo para la sociedad civil.

En suma, el enfoque de transformación de conflictos pone el énfasis en la construcción de paz en sentido estratégico, por lo que abarca toda una serie de procesos, planteamientos y etapas orientados a transformar las situaciones conflictivas en relaciones más pacíficas y sostenibles. En este sentido, la paz no se ve como una fase, condición o estadio, sino como un proceso social que, como toda construcción, implica inversión, materiales diversos, diseño, trabajo coordinado de diferentes actores, disponer de buenos cimientos, de estructuras intermedias y de acabado de detalles a la vista. Y, por si fuera poco, como todo edificio, va a requerir un mantenimiento.

Esas diversas tareas son justamente, si pensamos en construir el edificio de la paz días después del fin de la violencia directa, las que se articulan en torno a reconstruir, reconciliar y resolver. Un enfoque, por lo demás, perfectamente compatible con las ideas de desarrollo y de desarrollo humano sostenible.

Y, pese a todo, no totalmente incompatible con el enfoque de Naciones Unidas, que también contempla, sin citarlas explícitamente, las tres R en las cuatro dimensiones o ámbitos de los que nos hemos ocupado anteriormente.

#### **4. Un balance provisional: ¿modelos en conflicto frente a modelos alternativos?**

Tras presentar los dos modelos de construcción de paz realmente existentes, considerando la crítica bien fundamentada a muchos aspectos del consenso sobre la paz liberal y la creciente publicación de trabajos de evaluación crítica de las operaciones de construcción de la paz de las dos últimas décadas,<sup>40</sup> surgen dudas, que se pueden expresar en forma de preguntas:

---

40 Críticas que se han centrado en la evaluación del impacto y el resultado de las operaciones, y en las lecciones aprendidas que se desprenden de ellas respecto de sus mandatos, sus actores y su conducción. Por otro lado, otras se han centrado en la relación entre desarrollo y construcción de paz, el carácter más o menos intrusivo y/o dependiente de la intervención, la duración, la coherencia y la coordinación, la participación, y, sobre todo, cómo evaluar su impacto real en términos de desarrollo.

1. ¿Se puede salvar algo de la idea de construcción de paz, en sentido estratégico, pese al socavamiento del modelo que supone la argumentación contra las intenciones, el universalismo y los resultados realmente obtenidos?
2. ¿Puede buscarse algún tipo de síntesis entre el enfoque más centrado en la agenda y el corto plazo y el focalizado en el proceso y el cambio lento?
3. O, simplemente, ¿hay que esperar y conformarse con opciones y/o modelos alternativos?

Obviamente, las respuestas son clave para el objetivo final perseguido: aquilatar las ventajas de usar herramientas de construcción de paz para formas de violencia directa no política, o, como suelen decir algunos autores, formas de violencia armada no convencional, es decir, no subsumible bajo las categorías de conflicto armado o de terrorismo.

Para responder adecuadamente, empezaremos por presentar rápidamente algunos de los enfoques o modelos alternativos, que, tras tomar nota de todo aquello que hay que desvelar críticamente (intenciones reales), lo que no funciona (universalismo y receta genérica, por ejemplo) o lo que resulta nocivo (escasa apropiación y enfoques neocoloniales o neoliberales), se ha centrado en generar enfoques complementarios o alternativos. Concretamente, nos centraremos sucintamente en los que han puesto el énfasis en lo local, híbrido o estratégico, o en concepciones emancipatorias y republicanas.

Nos ocuparemos, en primer lugar, **de los modelos de construcción de paz híbridos**, teorizados y analizados sobre todo hace unos años por Roger Mac Ginty.<sup>41</sup> Dichos modelos se centran en entender y potenciar las sinergias entre los actores externos y los actores locales, partiendo de la cultura y de las experiencias locales. Al respecto, ha sido particularmente importante su aportación al mostrar el papel de liderazgo y la capacidad de convertirse en sujetos de los actores locales, algo que han hecho o pueden hacer de diversas maneras: bien resistiendo, bien transformando, o bien cooperando con

---

41 Véanse, R. Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Houndmills, Palgrave, 2011; O. P. Richmond y A. Mitchell (eds.), *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Houndmills, Palgrave, 2012.

los procesos de construcción de paz generados o liderados desde el ámbito internacional.

En segundo lugar, también se ha insistido mucho en los últimos años **en la defensa de modelos de apropiación local**, que fueron los preferidos en el entorno de Naciones Unidas a mediados de la primera década del siglo XXI. Ahora se pone el acento en apoderamiento o empoderamiento, en la apropiación y en las aproximaciones desde la base a la construcción de paz. En suma, se busca el protagonismo de los actores y las comunidades afectados por la violencia y susceptibles de mejorar en dimensiones como los derechos humanos, el bienestar y la justicia, lo que relaciona estos enfoques con los ya comentados híbridos.

Mencionaremos, en tercer lugar, **los modelos que propugnan el desarrollo y consolidación de infraestructuras de paz**, que han desarrollado una idea de Lederach, luego impulsada por Kofi Annan y el sistema de NNUU. La idea se prefiguró en el *Suplemento a Un Programa de Paz* de 1995: impulsar dinámicas orientadas a prevenir el surgimiento de conductas violentas, a lograr justicia social y, por tanto, a transformar conflictos. De ahí que el centro de la idea de desarrollar infraestructuras de paz sea identificar y fortalecer estructuras que tiendan a crear sentido de confianza y de pertenencia y a consolidar la paz, lo que exige, a su vez, disponer de redes dinámicas de actores y de espacios de encuentro (a escala local, departamental o regional, y nacional) de los actores clave para estimular las dinámicas antes mencionadas, siguiendo las obras de Kumar y De la Haye<sup>42</sup> o de Van Tongeren.<sup>43</sup>

En cuarto lugar, destacaremos un enfoque alternativo especialmente sugerente: **la opción de construcción de paz estratégica** elaborada por Lederach y Appleby.<sup>44</sup> El enfoque, que parte de la aproximación de transformación de conflictos, la vuelve más operativa y aplicable al terreno, y

---

42 Aludo a Neilabh Kumar y Jos De la Haye, “Hybrid Peacemaking: Building National ‘Infrastructures for Peace’”, *Global Governance*, 18, 2011, pp. 13-20.

43 Paul van Tongeren, “Infrastructure for Peace”, en S. A. Nan, Z. C. Mampilly y A. Bartoli (eds.), *Peacemaking: from Practice to Theory*, Santa Barbara (CA) - Denver (CO) - Oxford, Praeger, 2011.

44 John Paul Lederach y Scott Appleby, “Strategic Peacebuilding: an Overview”, en *Strategies of Peace*, Oxford, Oxford UP, 2010.

enfatisa la elaboración y aplicación de estrategias de acción comprensivas e interdependientes por parte de actores públicos y privados. Para ello, enfocan el cambio social, como actividad sin violencia, analizando multidimensionalmente la conflictividad y diseñando y ejecutando intervenciones en horizontes temporales a corto, medio y largo plazo.

Por último, en otro orden de cosas, cabría citar, por un lado, los **enfoques basados en la seguridad humana**,<sup>45</sup> ya comentada antes como enfoque de seguridad alternativa, o en la cultura de paz o la transformación de conflictos. Habría que citar también los **enfoques y las concepciones totalmente alternativos**, hasta el momento con nulo o escaso impacto en proyectos reales. Entre ellos, en primer lugar, la idea de construcción de paz emancipatoria, que propugna dar todo el poder decisonal y operativo a los actores locales (Duffield,<sup>46</sup> Pugh<sup>47</sup>). O, por otro lado, la sugerente, aunque abstracta idea de Barnett<sup>48</sup> de establecer una construcción de paz republicana, donde lo esencial sería posibilitar y favorecer un ejercicio constante de deliberación y generación de consenso entre los miembros de una sociedad. La razón, en clave republicana, es que la democracia que permite realmente aprender a manejar los conflictos es la que no se reduce solo a la votación periódica en comicios.

Así las cosas, la respuesta a las tres preguntas, a mi parecer, podría formularse de la siguiente manera: **no se trata de modelos en conflicto – agenda o NNUU frente a proceso, transformación de conflictos–, ni tampoco de elaborar nuevos modelos totalmente alternativos o de adoptar alguno de los existentes, puesto que de momento carecen de relevancia práctica.**

---

45 Rafael Grasa y Arnau Gutiérrez Camps, *Conflict Prevention and Decentralized Governance. Some remarks about the state of the art in theory and practice*, ICIP Working Paper, 2009/1; y Rafael Grasa, *Cincuenta años...*, *op. cit.*

46 Mark Duffield, *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Wiley, 2007.

47 M. Pugh, "The political economy of peacebuilding; a critical theory perspective", *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, núm. 2, 2005, pp. 23-42.

48 M. Barnett, "Building a Republican Peace: Stabilizing States after War", *International Security*, vol. 30, núm. 4, 2006, pp. 87-112.



Todo ello nos lleva a **dos conclusiones** clave para la propuesta para nuestra investigación, más de dos décadas después de *Un Programa de Paz* y tras una década de críticas diversas al consenso de paz liberal y a los resultados reales obtenidos por dos décadas de operaciones de paz y cambios en las organizaciones regionales de seguridad, desde un enfoque que considera el análisis e intervención en conflictos a partir de los supuestos anteriormente expuestos.

**Primero**, que, si dejamos de lado los excesos como el universalismo de receta única y eventuales intenciones de perpetuar bajo nuevas formas el colonialismo y el patrimonialismo de Occidente, en el modelo de NNUU y en el modelo de transformación de conflictos **se pueden vislumbrar algunas coincidencias fructíferas que permiten trabajar en una posible síntesis.**

Las coincidencias serían: a) que ambos enfoques ponen el acento en la concepción de la paz como algo dinámico, siempre inacabado, de naturaleza multidimensional (con componentes políticos, sociales, económicos y relacionales) y, por tanto, mucho más ambicioso que la simple ausencia de violencia directa, vinculado, por ende, al análisis y el manejo de los conflictos; b) que la paz no es algo que se logre directamente, sino un resultado de segundo orden, o, lo que es lo mismo, algo que precisa otros resultados como prerequisites o desencadenantes; c) que la paz debe realizarse básicamente en el territorio, como el desarrollo, por lo que no puede planificarse y ejecutarse con una concepción estática y centralista, sino mediante enfoques locales; y d) que la paz se concibe como un proceso que exige actores múltiples, privados y públicos, estrategias coherentes y de largo aliento temporal y de recursos, y que exige políticas públicas coherentes en el terreno del desarrollo, del fomento de los derechos humanos y, naturalmente de la paz.

**Segundo**, que construir la paz es un objetivo estratégico, que implica aceptar el cambio de la visión del conflicto en la vida política, institucional y cotidiana, como hacen las ciencias sociales desde hace décadas, y entenderlo como un fenómeno intrínseco a las relaciones sociales, inevitable, la sal de la vida, y, si se maneja bien, un elemento que propicia el cambio y el desarrollo social. En este sentido, y usando los diferentes enfoques complementarios antes analizados, veinte años después de la aceptación de la agenda de la construcción de la paz en el mundo de posguerra fría,

se puede sostener que **la manera de entender la construcción de la paz ha cambiado y, al hacerlo, arroja potenciales luces sobre formas de violencia directa no política, diferentes de los conflictos armados.**

Por tanto, hoy podemos entender mejor que **lo que se busca al construir la paz no es eliminar el conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino aprender a administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente**, con el objeto de maximizar sus beneficios potenciales y minimizar sus consecuencias destructivas. Esta gestión y resolución debe insertarse en un marco en el que las partes puedan trabajar de forma cooperativa y manejar sus incompatibilidades y diferencias. Y, naturalmente, evitar las conductas violentas. En un contexto de hacer las paces con un grupo armado insurgente, habría que facilitar que se cambie el lenguaje y la dinámica de las botas por el lenguaje y la dinámica de los votos, en un primer momento, y después, pasar a centrarse en las incompatibilidades básicas o en las causas profundas del conflicto y de las conductas violentas que se han producido en algunas de sus fases. Así pues, es cuestión de tratar tanto los síntomas, las conductas violentas, como las diferentes causas que se entrelazan en la etiología del problema y en sus diversas mutaciones a lo largo del tiempo. Se trata, por tanto, de percatarse de la importancia de un fenómeno clave: el cambio de la relación entre seguridad, paz y desarrollo durante la posguerra fría, en una dirección de progresiva convergencia y solapamiento, que rompe con un aislamiento de décadas.

Por decirlo sucintamente, el mundo bipolar estableció una separación clara entre las políticas de seguridad internas y las externas, y entre las políticas de seguridad de todo tipo y las políticas de desarrollo, pese a que ambas figuraban, con énfasis diferentes, en la Carta de las Naciones Unidas. En paralelo, pero separadas, se articularon dos arquitecturas político-institucionales en el mundo internacional; una para gestionar cuestiones relacionadas con el desarrollo socioeconómico de los estados y la otra para la paz y la seguridad. La idea de desarrollo se asoció exclusivamente al desarrollo económico de los estados. La pobreza, la exclusión social, el hambre, el respeto de los derechos civiles y políticos eran cuestiones domésticas que los estados debían tratar por sí mismos con la única ayuda de la cooperación para el desarrollo de otros países, de las agencias multilaterales y, en casos extremos, de la ayuda humanitaria. Esa arquitectura separada también, por lo general, se impuso en las políticas de seguridad y de desarrollo internas.

Desde los años ochenta, y en particular a partir del fin de la guerra fría, se impuso progresivamente una concepción de la paz, de la seguridad y del desarrollo nueva: seguridad y desarrollo se concebían como procesos multidimensionales cuyos objetivos últimos debían ser el bienestar/seguridad de las personas y, por último, con actores plurales (privados y públicos) e instrumentos diversos, y no solo militares (seguridad) ni económicos (desarrollo). En ese marco se redefinió la relación entre seguridad y desarrollo en el contexto de la posguerra fría y de los “nuevos” conflictos armados violentos, proceso que culmina con el surgimiento del concepto de *construcción de la paz*.

En la actualidad, conviene recuperar, esa concepción estratégica de transformación de los conflictos, **de construcción de paz entendida como como marco comprensivo de las agendas de paz, seguridad y desarrollo, en clave republicana, local, emancipatoria, híbrida y con el énfasis puesto en la creación de capacidades.**

Por decirlo provocativamente, bajo el *dictum* ilustrado que popularizó Kant de “sapere aude”, la tarea sería securitizar en positivo el desarrollo, hibridar la construcción de paz con el desarrollo, poniendo en el centro a las personas y las comunidades y optando por una concepción restringida de la paz positiva. La elaboración de un programa de investigación y de acción para ello queda, empero, para otro momento y lugar.

Y, como veremos en las breves páginas finales, este proyecto ICIP-Fescol pretende que esa recuperación sea la seña de identidad de una nueva aproximación a los problemas de violencia directa de índole no política.

## 5. Una propuesta operativa para el proyecto y para las investigaciones en curso

Hemos sostenido que la violencia directa política (conflictos armados, terrorismo) no es ya la forma de violencia directa más importante en el mundo, puesto que en la posguerra fría, pese al incremento en los dos últimos años merced al conflicto armado en Siria, solo suponen poco más del 20% de las muertes por arma de fuego. Y, también, acabamos de plantear que la recuperación, en clave de síntesis, de los principales enfoques de construcción de

la paz está en la base de la propuesta de investigación aplicada a la que este documento sirve de base: el uso de herramientas básicas de construcción de paz con desempeños exitosos para analizar e intervenir en el manejo, resolución y transformación de problemas vinculados a formas de violencia no política, como inseguridad ciudadana, delincuencia transnacional y delincuencia organizada, es decir, formas de violencia organizada no directamente vinculada a causas políticas.

Lo que propongo para el desarrollo de las ponencias y para el seminario en que se discutirán (Barcelona, septiembre de 2016) puede plantearse sucintamente mediante una serie de tesis, enmarcadas en diversos subapartados. Las ponencias permitirán retomarmas en las conclusiones del proyecto (capítulo 13 del presente libro).

### 5.1. *Lo que se da por supuesto. Los a priori*

**Tesis 1.** Las relaciones entre la delincuencia organizada, las formas de violencia armada no necesariamente políticas y la fragilidad social, económica y estatal plantean relaciones causales complejas, difíciles de analizar en general e incluso en casos específicos y constantes.

No obstante, suponen un reto para la construcción de la paz, tal y como se ha definido anteriormente (apartados 3 y 4 del texto), en particular porque las respuestas tradicionales del Estado, de la academia y de la sociedad a los problemas de violencia organizada no convencional hasta el presente no han resultado convincentes y, además, han sido generalmente diferentes en su análisis, conceptualización e intervención de los enfoques de seguridad interna y de seguridad externa. Sin un buen diagnóstico y relaciones plausibles de causalidad, las propuestas de actuación seguirán siendo incorrectas, como lo han sido en América Latina y el Caribe desde hace décadas (véase capítulo 2).

**Tesis 2.** Las formas de violencia directa de tipo político disminuyen, con independencia de la fuente o base de datos que se consulte. Lo podemos ver en los datos de Uppsala, en los del SIPRI y el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres o, incluso, en el célebre, y polémico, libro de Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature*.<sup>49</sup> Y eso es cierto para todas las regiones del planeta.

---

49 Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Nueva York, Viking, 2011.

**Tesis 3.** Los datos respecto de la violencia directa no convencional, empero, son escalofrantes. Por ejemplo, siguiendo el informe del Banco Mundial de 2011<sup>50</sup> y datos de la Declaración de Ginebra:<sup>51</sup> tasas anuales de muerte violenta de 7,9 por 100.000 habitantes entre 2004 y 2009, con 58 países con tasas por encima de 10 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, algo más de la mitad de ellos situados en América Latina y el Caribe. Por si fuera poco, 14 de esos 58 arrojan tasas superiores a 30. Lo relevante para nuestro trabajo es que la gran mayoría de esos países no tienen conflictos armados internos o guerras civiles, por lo que las tasas de víctimas se deben a diferentes tipos de violencia directa, organizada y bastante generalizada, vinculada a bandas, grupos criminales y delincuenciales y a veces diferentes formas de protesta violenta.

Estas tesis son datos contrastados, algo que debemos dar por descontado y una tendencia que no cambiará en la próxima década de manera significativa.

### *5.2. Tesis o conjeturas para el análisis*

Así las cosas, sugerimos prestar atención, en los diversos enfoques a las tesis que a continuación se enumeran.

**Tesis 4.** Por decirlo de forma clara, el declive de las formas de violencia organizada propias de los conflictos armados (internos, internacionalizados e interestatales), evidente pese al repunte ya comentado relacionado con Siria, muestra la creciente centralidad de las otras formas de violencia directa letal, sin intencionalidad política directa, vinculadas a inseguridad ciudadana, redes de delincuencia transnacional, violencia machista e intrafamiliar, bandas y maras, etc. **Esas formas de violencia letal, que suponen entre el 75% y el 80% de las muertes por arma de fuego en el mundo, no son, sin embargo, esporádicas: son formas de violencia organizada con un importante impacto social directo e indirecto.**

---

50 The World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington DC, The World Bank, 2011.

51 Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *The Global Burden of Armed Violence 2011*, Ginebra, Geneva Declaration Secretariat; *The Global Burden of Armed Violence 2015*, Ginebra, Geneva Declaration Secretariat.

La violencia letal directa tiene un visible impacto negativo en la organización política y social y, por tanto en el desarrollo; un impacto medible y que va más allá del costo en vidas. Afecta a las migraciones y movimientos de personas, al emprendimiento y la actividad económica, al turismo, a la legitimidad de las instituciones sociales a la cohesión social. En suma, por decirlo en términos popularizados por Johan Galtung en los años sesenta del siglo xx, no solo suponen un serio problema de violencia directa, sino también de violencia de las estructuras y, sobre todo, de violencia simbólica o cultural, al legitimar de forma generalizada el recurso –legal e ilegal– a la violencia directa en la vida social.

**Tesis 5.** En suma, **la violencia letal no vinculada a conflictos armados no solo supone un problema de “paz negativa” –siguiendo con Galtung–, de presencia de violencia directa organizada y crónica en muchos países, sino también un problema de paz positiva, es decir, de escasa probabilidad de erradicación de la violencia directa organizada de la vida cotidiana de la sociedad.**

Ello supone que debe aplicarse a ese tipo de violencia directa el mismo enfoque, el de construcción de paz y el de seguridad humana.

**Tesis 6.** En los últimos años, ese enfoque está vinculándose al problema de la **violencia crónica**. La noción de violencia crónica, usada en contextos de seguridad por primera vez por Jennifer Pearce, parte de una noción de violencia que en 2002 usó la OMS. Dice así:

“(…) se entiende por violencia el uso intencional del poder o de la fuerza física, en forma de amenaza o de utilización real, contra uno mismo, contra otra persona o bien contra un grupo o comunidad, de manera que exista una alta probabilidad de que provoque heridas, muerte, daño psicológico, desarrollo disfuncional o privación.”<sup>52</sup>

Si bien esta noción va más allá de la de simple conducta que genera daños mediante el uso de la fuerza física, es más reducida que los usos de violencia de las estructuras o estructural introducidos en 1969 por Galtung.

---

52 World Health Organisation, *2002 World Report on Violence and Health*, Ginebra, WHO, 2002, p. 2.

Dicha definición implica al menos cuatro rasgos clave: a) la violencia es esencialmente una forma de ejercer el poder, contra uno mismo o contra otras personas o grupos; b) tan importante como la interiorización de la violencia (suicidio, autodestrucción) es su proyección externa o exteriorización, que está en la base de la forma más extensa de violencia directa (la violencia doméstica y/o machista) y que también suele tener relación causal con las formas de violencia armada organizada no convencional; c) la violencia puede tener efectos en la vida cotidiana incluso sin ser ejercida físicamente, puede bastar con la simple amenaza y el efecto disuasorio de conductas violentas usadas como ejemplo; y d) la privación, el daño psicológico y el desarrollo disfuncional pueden considerarse formas de violencia con impacto tan significativo como el daño físico o la muerte.

Esas cuatro dimensiones son y serán cruciales para abordar las formas de violencia directa letales no políticas, nuestro objeto.

**Tesis 7.** Sea como fuere, parece necesario **poner orden en los diferentes usos del concepto de violencia directa**, sobre todo por su impacto en la forma de elaborar, aplicar y evaluar las diferentes políticas y estrategias orientadas a manejarla, reducirla y prevenirla, en particular en el área de la seguridad ciudadana.

Las conductas violentas no son procesos lineales, sencillos, de causas y efectos, sino, en muchos casos, un fenómeno sistémico, que se autoalimenta, un fenómeno entre cuyas fuerzas motrices y factores causales cuenta con una compleja interacción entre procesos y conductas humanas diversos en los niveles micro, meso y macro. En ese punto, resulta útil el recurso a la violencia crónica y estudiar, como haremos en el proyecto, casos diferentes y en diferentes regiones.

**Tesis 8.** Por **violencia crónica**<sup>53</sup> entenderemos un fenómeno que **presenta los siguientes rasgos, visibles de forma objetiva en un momento dado en un territorio concreto y/o grupo social:** a) tasas de muerte por violencia que doblan al menos el promedio para la categoría de ingresos en el país establecida por el Banco Mundial; b) niveles de violencia directa alta sostenidos durante al menos cinco años; y c) ocurrencia de esos

---

53 Tani Marilena Adams, *Chronic Violence and non-conventional armed actors a systemic approach*, Oslo, Noref, 2014, p. 3 y ss.

altos niveles en espacios sociales múltiples (hogares y familias, comunidades vecinales, escuelas...), lo que contribuye a la reproducción continuada del recurso a las formas violentas.

**Tesis 9. Las fuerzas motrices a las que se debe prestar atención,** además de las vinculadas a elementos contextuales y causales específicos de cada caso, son: a) factores macro y estructurales (desigualdad y nueva pobreza, relación entre urbanización creciente y alfabetización, crisis económica...); b) escasas capacidades para el desarrollo físico, social y psicológico de las personas y los grupos sociales básicos; c) escasas capacidades para construir y consolidar relaciones sociales y gestionar conflictos; d) nivel escaso o insuficiente apoyo a la protección de los derechos humanos, la democracia y el debido proceso/diligencia; e) facilidad de acceso a las armas y situación del sector de seguridad; y f) cultura de la violencia, patriarcado y formas de legitimación cultural del recurso a la violencia (violencia cultural o simbólica).

### *5.3. La esencia de la construcción de la paz y la seguridad humana aplicada a formas de violencia organizada no política*

El enfoque que se pretende aplicar –construcción de la paz, entendida como transformación de conflictos con visión estratégica– se caracterizaría así.

**Tesis 10. La esencia de la construcción de la paz, sin distinción de focalización en seguridad interna o externa, se podría reducir a cuatro elementos básicos:**

1. Contar con herramientas de análisis de conflictos, entendidos como disputas o antagonismos entre partes y no como, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.
2. Asumir e interiorizar los fundamentos del análisis de conflictos en la formulación de políticas vinculadas con la seguridad.
3. Contar con herramientas de diálogo, negociación y generación de consenso, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.
4. Contar con herramientas para fomentar y manejar la acción colectiva sin recurrir a la violencia, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.



**Tesis 11. Los supuestos o fundamentos básicos del análisis de conflictos y de la resolución y transformación de conflictos** pueden resumirse, a efectos del presente proyecto, así:

1. No intervenir sin analizar previamente y no intervenir sin tener alguna probabilidad objetivable de estar en condiciones de mejorar las cosas.
2. Lo más importante de un conflicto no son las conductas visibles, o las posiciones explícitas que exponen las partes, sino los motivos, relaciones e incompatibilidades subyacentes, no siempre visibles, al estar veladas consciente o inconscientemente.
3. Los conflictos deben entenderse como situaciones vinculadas a la interdependencia entre los actores y, por tanto, como algo dinámico y cambiantes. O, lo que es lo mismo, el conflicto es la norma y no la excepción, es un proceso en cambio constante y no simplemente un momento o estadio, tiene factores objetivos y subjetivos y, en sentido temporal largo, nunca se resuelve definitivamente.
4. Resulta fundamental fragmentar el análisis, y los problemas, distinguiendo entre **conductas** (lo único visible), **actitudes/percepciones/intereses/ necesidades de los actores** (distinguiendo entre actores primarios –directamente afectados por las incompatibilidades– y secundarios –no implicados directamente, pero muy interesados...–) e **incompatibilidades o contradicciones** (motivos de la disputa).
5. Al intervenir, conviene partir del principio de prudencia y de los recursos vinculados a la acción sin daño y, sobre todo, tener en cuenta que no solo debe prestarse atención a las conductas sino a los motivos subyacentes.
6. En cuanto a la causalidad, conviene distinguir entre causas estructurales (necesarias), aceleradores o multiplicadores (que facilitan y legitiman el recurso a conductas violentas directas) y desencadenantes (en el sentido de gotas que colman el vaso, gatillos).

En suma, lo que se está proponiendo es que los diferentes trabajos se inspiren en un recurso metodológico, sugestivamente usado por Alonso Salazar en *La parábola de Pablo*, como se ha comentado en la introducción, partiendo del axioma de que nada es totalmente casual y que en todo hay causalidad.

En suma, aprender y aprehender de cada caso estudiado para proponer herramientas de análisis y de intervención diferentes, basadas en las lecciones aprendidas de veinte años de construcción de la paz, para abordar los problemas de violencia directa no política. Por decirlo coloquialmente, no se trata de sumar peras (construcción de paz) y manzanas (violencia directa no política), algo que nos dijeron desde la escuela primaria que era desaconsejable y erróneo aritméticamente, sino explorar una nueva categoría conceptual, frutas (transformación estratégica de violencias directas), y, de ser posible, probar en el futuro su factibilidad, eficacia y eficiencia.

# VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES Y PANORAMA ACTUAL<sup>1</sup>

*Catalina Niño Guarnizo*

## Introducción

La historia de América Latina ha estado marcada por la inequidad y la violencia (De Ferranti *et al.*, 2003; Cueva, 2006). Aunque existen profundas diferencias entre los países, es posible observar que, prácticamente desde el comienzo de nuestra historia republicana, dos de los elementos clave en las dinámicas políticas y sociales han sido la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y de los beneficios del desarrollo, por un lado, y el uso de mecanismos violentos para resolver los conflictos de todo orden, por otro. Podría argumentarse que han sido las distintas formas en que ambos factores se han relacionado en cada país las que han ocasionado muchas de las diferencias históricas y actuales entre ellos, dadas las diversas consecuencias que esa interrelación ha tenido en cada caso. En algunas ocasiones, fueron mecanismos violentos los que permitieron una distribución más equitativa de la tierra, como ocurrió con la Revolución Mexicana (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2011), o de la riqueza en general, como en el caso de Cuba (Guerra y Maldonado, 2006). En otras, la lucha por mejores condiciones de vida para los sectores históricamente marginados y excluidos –a veces pacífica y por medios democráticos, como en Chile; a veces violenta, como en Guatemala o Colombia (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)– desencadenó brutales reacciones de parte de las élites tradicionales, que usaron todos los medios a su alcance, legales e ilegales, para mantener el poder y el control de la riqueza.

Desde las dictaduras en el Cono Sur hasta las guerras civiles en Centroamérica y la actual ola de violencia asociada al crimen organizado en México,

---

1 Quiero agradecer muy especialmente la colaboración de Jenny Salcedo, asistente de investigación del Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, para la elaboración de este documento.

la exclusión social, política y económica de grandes sectores sociales y las diversas formas, muchas veces violentas, en que esos sectores o aquellos que los representan –o dicen representarlos– han intentado cambiar esa situación han determinado significativamente el desarrollo de los países latinoamericanos. Esa situación se mantiene hoy, aunque con características específicas de las dinámicas sociales del siglo **xxi**.

Este texto busca mostrar la relación entre esos dos factores haciendo primero un breve recorrido histórico que se inicia en la guerra fría y pasa por las transformaciones geopolíticas, económicas y normativas que se dieron cuando esta terminó, y hace referencia especial al vínculo de Estados Unidos con la región. Luego, se ocupa de la situación actual y de los fenómenos concretos que han influido en el desarrollo de este estado de cosas. Finalmente, se refiere a las respuestas de los estados latinoamericanos frente a los desafíos que les plantean la inseguridad y la violencia actuales, y señala algunos de sus problemas y los círculos viciosos que pueden generar; y para concluir subraya una idea que se menciona a lo largo del documento: la tarea de construir y fortalecer las instituciones públicas en nuestros países aún está pendiente y, además, resulta fundamental para controlar y reducir las dinámicas generadoras de inseguridad y violencia de manera sistemática y sostenible.

## 1. Contexto histórico

A comienzos de la década de los cincuenta, terminada la segunda guerra Mundial y consolidado el bloque comunista en Europa del Este bajo la órbita de la Unión Soviética, la guerra fría tuvo en América Latina un escenario muy activo.

### *1.1. América Latina durante la guerra fría*

Ya desde mucho antes, la región era profundamente dependiente de Estados Unidos (Peña, 1999), no solo en lo económico, por la predominancia del modelo de exportaciones agropecuarias hacia ese país, sino también en lo político, dada la injerencia estadounidense en asuntos clave como la separación de Colombia y Panamá, el dominio sobre grandes extensiones de terreno, la influencia política de compañías norteamericanas como la United Fruit

Company en múltiples países de la región (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2011; May y Plaza, 1958) o el control sobre importantes sectores económicos en Cuba.

El surgimiento de movimientos comunistas en América Latina fue visto por Estados Unidos como una injerencia indeseada de la Unión Soviética en una región que consideraba su “patio trasero” y, más significativo para el tema que nos ocupa, como un riesgo para su seguridad nacional que debía evitarse a toda costa. El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y las acciones del Gobierno de Fidel Castro, como la nacionalización de los recursos naturales y la expropiación de los bienes de las empresas norteamericanas en la isla, reforzaron esa percepción. Es entonces cuando toma forma la llamada “doctrina de la seguridad nacional” (Leal, 2003), con la que Estados Unidos logró que sus gobiernos aliados en América Latina asumieran un concepto de seguridad enfocado ante todo en la seguridad del Estado, que calificaba como un “enemigo interno” a cualquiera que buscara poner en peligro esa seguridad. El objetivo era garantizar el apoyo de las fuerzas armadas y de policía en cada país en el combate a cualquier persona, movimiento u organización que apoyara o se identificara –aunque fuera solo ideológicamente– con el comunismo, usando todos los medios disponibles. Esto justificaba los abusos y las violaciones de los derechos humanos como males necesarios o daños colaterales menores en la lucha contra el gran enemigo del Estado, o el derrocamiento de gobiernos democráticamente elegidos como ocurrió en Chile en 1973 (Leal, 2003; Chernick, 1998).<sup>2</sup>

La doctrina de la seguridad nacional se arraigó de manera muy profunda en la mentalidad de los cuerpos militares y de policía en la región. De hecho, su influencia persiste incluso hasta hoy en la conducta de esas instituciones frente al manejo de problemas que no tienen nada que ver con el comunismo o la seguridad del Estado, como las protestas y movilizaciones ciudadanas, por ejemplo. La influencia de esta doctrina es un elemento central para el análisis de los desarrollos que se han dado en América Latina, tanto en las dinámicas de seguridad como en las respuestas de política pública formuladas por los gobiernos frente a ellas. Por eso es importante no perder de

---

2 La Escuela de las Américas, que durante esa época funcionó en Panamá, sirvió de sitio de entrenamiento para militares y policías de la región. En ella se enseñaban técnicas de contrainteligencia para controlar y espiar a la población, y métodos de intimidación, abuso e incluso tortura de prisioneros, dejando de lado consideraciones como el imperio de la ley o la diferencia entre movimientos civiles y grupos armados (The National Security Archive, 2004).

vista cómo ha perdurado en el tiempo, a pesar de los profundos cambios que se han producido en el mundo desde su desarrollo a mediados del siglo pasado (Leal, 2003).

## *1.2 Las transformaciones de la posguerra fría*

Las nuevas dinámicas geopolíticas globales tras el fin de la guerra fría y la caída del bloque soviético a finales de los ochenta tuvieron un gran impacto en muy diversos campos, incluidos los de la seguridad, el respeto a los derechos humanos, la política y la democracia. El relajamiento del control por parte de los dos polos de poder que habían existido por cincuenta años permitió la expresión de otras tensiones que habían estado presentes por mucho tiempo.

En el contexto latinoamericano, el fin de la Unión Soviética facilitó los procesos de paz en Centroamérica dado que las guerrillas en esos países perdieron un apoyo que era fundamental para su sobrevivencia como estructuras y para su funcionamiento en el terreno. Los resultados de esos procesos son variados, como veremos más adelante, pero en ese momento las Naciones Unidas, a través de las misiones de paz en la región y otros mecanismos de diálogo político y cooperación internacional, jugaron un papel central en las negociaciones que llevaron a la firma de la paz en El Salvador y Guatemala. Al mismo tiempo, la caída del bloque socialista debilitó el apoyo que Estados Unidos daba a los dictadores del Cono Sur, que se había justificado con el argumento de la lucha anticomunista (Chernick, 1998). Esto impulsó los procesos de retorno a la democracia en el continente, en lo que parecía ser el comienzo de una época de paz y seguridad.

No obstante, es sabido que tal cosa no ocurrió. Las razones de ello son diversas y, a grandes rasgos, pueden enmarcarse en dos fenómenos estructurales básicos: por una parte, la incapacidad de los estados latinoamericanos para modernizarse, construir instituciones eficaces y eficientes, tener presencia real en sus territorios y obtener legitimidad a los ojos de sus ciudadanos; y, por otra, los procesos de globalización que facilitaron el flujo de capitales, bienes y servicios legales e ilegales, y que hizo de América Latina una región con sectores productivos débiles, con poca capacidad para generar empleo de buena calidad y, de nuevo, atada a modelos económicos muy dependientes de la exportación de materias primas.

Las debilidades históricas del Estado en la región no se corrigieron con el retorno a la democracia y el fin de buena parte de los conflictos armados que existían en ella. Se mantuvieron aparatos de seguridad y defensa poco modernos, no solo en términos doctrinarios, en los que la seguridad nacional seguía siendo la línea directriz, sino también en el ámbito estructural y de entrenamiento, capacidades y equipamiento. Los sistemas de justicia siguieron siendo poco eficaces e inaccesibles para amplios sectores de la población, en parte por su débil presencia en el territorio. La pobreza, la inequidad y el abandono estatal siguieron siendo generalizados en las zonas rurales y también en muchas áreas urbanas marginadas.<sup>3</sup>

La globalización, por su parte, facilitó el tráfico de drogas y el desarrollo del crimen organizado, en tanto que el enorme éxito económico de esos negocios ilegales, sumado a la inequidad y la marginalidad de algunos sectores, fue un caldo de cultivo para que muchas personas, sobre todo jóvenes sin oportunidades, vieran en las organizaciones criminales una alternativa de ascenso social.

### *1.3 La relación entre América Latina y Estados Unidos en la posguerra fría*

Desde comienzos de los noventa, con el optimismo generado por la caída del bloque soviético, Estados Unidos comenzó a impulsar decididamente el proceso de globalización, que implicaba reformas económicas profundas en muchos niveles, que se promovieron especialmente en los países de su esfera de influencia. Así, con el regreso de la democracia, América Latina inició una serie de hondas transformaciones políticas y económicas que respondían al programa globalizador.

#### *Apertura económica*

De ese modo, junto con los cambios constitucionales, en muchos países se inició también la aplicación de una serie de recetas económicas, impulsadas desde las instituciones financieras internacionales que llegaron a conocerse como el Consenso de Washington. De modo muy general, esas recetas promovían la estabilidad macroeconómica, la apertura de las economías a la

---

3 Los acelerados procesos de migración del campo a la ciudad durante los últimos sesenta años han contribuido a ese estado de cosas.

inversión y al comercio extranjero y la reducción del tamaño del Estado y de los controles que este ejercía, en particular, sobre las actividades de las empresas. Esos cambios y, sobre todo, la forma en que se implementaron expusieron a los países latinoamericanos, con sectores productivos dependientes y poco competitivos, a la entrada masiva de bienes y servicios novedosos y, en muchos casos, más baratos o de mejor calidad que los disponibles en los mercados locales. En algunos casos, esto tuvo consecuencias muy negativas en términos del empobrecimiento de amplios sectores de la población y del aumento de la marginalidad (Vilas, 2000).<sup>4</sup>

En ese marco, el final del siglo xx y el comienzo del XXI, en América Latina fueron años de aumento de la pobreza en algunos países o de estancamiento en las tendencias de reducción, en una de las regiones más desiguales del mundo (Lustig, 2011), siguiendo una agenda que muchos veían como impuesta desde Estados Unidos.

### Guerra contra las drogas

Como es sabido, la globalización económica no solo facilitó la circulación de bienes y servicios de todo tipo, sino también de los flujos financieros y de capital, lo cual abrió el espacio para el florecimiento del crimen organizado transnacional y el lavado de activos. Y aunque el presidente Nixon declaró la famosa “guerra contra las drogas” en los años setenta, con el fin de la amenaza del comunismo Estados Unidos retomó esa bandera como un elemento central de su relación con América Latina, en cierto modo impulsado por las dinámicas de la globalización. En los años noventa, la lucha contra el narcotráfico comenzó a copar la relación de Estados Unidos con la región, y, más específicamente, con los países andinos, en donde se concentraban los cultivos de hoja de coca y la producción de cocaína. Estrategias como la fumigación aérea de esos cultivos, la destrucción de laboratorios, la interdicción aérea y la extradición de personas involucradas en el negocio fueron fuertemente promovidas por el Departamento de Estado y juiciosamente seguidas por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

---

4 Hay que decir que en ese entonces muchos coincidían en que esas recetas de ajuste macroeconómico eran necesarias para atender problemas muy concretos que impedían la mejora de los niveles de desarrollo en la región (Kuczynski y Williamson, 2003).



En el caso de Colombia, hay que decir que esa relación sentó las bases no solo para un estrecho involucramiento estadounidense en la política nacional, como ocurrió durante la administración Samper y el escándalo del “Proceso 8.000”, sino para el posterior desarrollo del Plan Colombia, que facilitó la modernización del aparato militar y éxitos significativos en la lucha antisubversiva en los primeros años del siglo XXI.

### Lucha antiterrorista y narcotráfico

Con los atentados del 11 de septiembre contra las torres gemelas en Nueva York se inició una nueva etapa en el escenario internacional, dado que, después del fin del comunismo real, ahora había reaparecido un claro enemigo que, de acuerdo con Estados Unidos, la comunidad de naciones debía combatir de forma conjunta. A partir de ese momento, el terrorismo y sus diversas formas de financiación, entre ellas el crimen organizado, se convirtieron en el nuevo caballo de batalla estadounidense, y capitalizaron hasta cierto punto el apoyo generalizado que los atentados generaron entre los gobiernos del mundo.

En América Latina, el intento por establecer un vínculo entre narcotráfico y crimen organizado en general, por una parte, y terrorismo, por la otra, no tuvo el eco esperado, lo que generó un nuevo elemento de tensión entre el país del norte y la región. La excepción fue Colombia, cuyo Gobierno vio en esa relación una oportunidad de mantener el apoyo estadounidense para su lucha antiguerrillera, lo que se puso en evidencia cuando el Gobierno de Álvaro Uribe declaró que lo que había en el país no era un conflicto armado sino una amenaza terrorista; y esa afirmación se convertiría en la política oficial de toda su administración. Sin embargo, es claro que el problema del terrorismo no puede generalizarse a todas las regiones ni vincularse con todos los fenómenos de criminalidad transnacional, que en muchos casos tiene ante todo una motivación económica, como ocurre hoy en México y Centroamérica.

## 2. Desarrollos normativos después de la guerra fría

Además de las transformaciones en las dinámicas geopolíticas globales y regionales, el fin de la guerra fría también trajo cambios conceptuales y normativos en la concepción de la seguridad, que han sido analizados con

detalle en el capítulo 1, en particular la aparición de la noción de la seguridad como proceso multidimensional y centrada en las personas, la seguridad humana. Adicionalmente, y como ya se ha señalado, los campos de seguridad y desarrollo comenzaron a confundirse y se produjo una tendencia a la securitización de diversas agendas más propias de la política, el desarrollo y la política social (Leal, 2002). En América Latina, el predominio del discurso de la seguridad nacional con claro enfoque militarista introdujo un elemento problemático adicional en esa tendencia, ya que el manejo de muchos asuntos que ahora encajaban dentro de la “seguridad humana” recaía con frecuencia en las fuerzas armadas. Dinámicas que persisten hasta hoy, como la participación de militares en labores de desarrollo o construcción de infraestructura estratégica (véanse Alda, 2010: 221-241; Celi, 2010: 255-266), evidencian el arraigo de las nociones sobre el rol privilegiado de los cuerpos de seguridad en la vida social y económica que hay en algunos de nuestros países.

Otros cambios normativos que vale la pena mencionar en relación con las dinámicas actuales de violencia e inseguridad en la región son los ocurridos en el campo de los derechos humanos y la noción de la responsabilidad de proteger. Con el fin de la guerra fría, los derechos humanos cobraron importancia y centralidad en el discurso político y se ampliaron a nuevas áreas que caen dentro de la responsabilidad de los estados en términos de protección y garantía. Lo que algunos han llamado “tres generaciones de derechos” ha ampliado su alcance a nuevos asuntos, mucho más allá de las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos (primera generación), para incluir los derechos sociales, económicos y culturales (segunda) y los derechos de los pueblos, a la paz, el desarrollo y el medio ambiente sano (tercera) (Brenes, 1992). La responsabilidad de proteger, por su parte, es un principio relativo al deber de los estados de proteger a las personas de la violencia genocida y los crímenes de lesa humanidad (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005). Si bien es claro que esa responsabilidad implica, antes que nada, el uso de todos los medios diplomáticos y pacíficos disponibles, se deja abierta la opción de que el Consejo de Seguridad tome medidas de fuerza, como se hizo en Libia en 2011, cuando hay suficientes pruebas de que un gobierno no está haciendo lo posible para proteger a su población del genocidio y los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Se ha señalado que su desarrollo es débil y que, además, choca con el concepto de soberanía, uno de los principios fundacionales del sistema internacional y al cual los países latinoamericanos están muy apegados, teniendo en cuenta su larga

experiencia de intervenciones indeseadas, sobre todo por parte de Estados Unidos. Sin embargo, puede ser útil considerar aplicaciones novedosas de sus elementos no coercitivos para atender situaciones de violencia no política en el contexto del presente proyecto.

### 3. Factores que han influido en la situación de violencia crónica que vive hoy la región

Rafael Grasa, en el capítulo anterior, ha llamado la atención sobre la importancia fáctica y conceptual de la noción de violencia crónica, que está bien presente en la región. ¿Qué pasó? ¿Por qué una región que, con el fin de los conflictos armados de carácter político y el retorno a la democracia, parecía en el camino del progreso y del logro de la paz es hoy una de las más violentas del mundo?<sup>5</sup> ¿Tiene eso algo que ver con la violencia crónica?

Mucho de lo que ocurre hoy en la región en materia de (in)seguridad pública y violencia, y también en el ámbito de las respuestas de política pública frente a estos problemas está relacionado con los cambios geopolíticos mencionados que se dieron desde finales de los ochenta del siglo pasado, sumados a problemas institucionales y de nuestra cultura política que son históricos y no han logrado corregirse, como el caudillismo, por ejemplo, y a las herencias que nos dejó la guerra fría.

Uno de los factores que más ha influido en la situación actual ha sido la debilidad de las instituciones públicas, históricamente frágiles o ausentes y, en todo caso, incapaces de cumplir con sus funciones de manera eficaz y eficiente, debilidad que aumentó con los procesos de apertura económica y achicamiento del Estado impulsados por el Consenso de Washington. Otras dinámicas también han jugado un papel en la situación de inseguridad y violencia que vive la región. Entre ellas están algunas consecuencias no atendidas de las guerras en los países centroamericanos (migración, de-

---

5 Los niveles de violencia, incluida la homicida, y de inseguridad tanto objetiva como percibida varían mucho entre los países de la región, así como los factores que inciden en ellos. En el marco de este documento, nos concentraremos en los países más afectados hoy en día por situaciones de violencia crónica sin motivaciones políticas, en particular los de Centroamérica, junto con México y Colombia. Eso no excluye algunas referencias puntuales a otros que también presentan desarrollos preocupantes en esta materia.

portaciones, disponibilidad de armas); otras tienen que ver con la mala o débil implementación de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz (mantenimiento de estructuras armadas ilegales, poco compromiso de los sectores sociales y económicos poderosos, falta de voluntad política); y otras más con el empobrecimiento y el aumento de la marginalidad de ciertos sectores, lo que se suma a la falta de legitimidad de las instituciones del Estado y a una cultura ciudadana realmente alineada con la gobernanza democrática. A todas ellas se añade el fenómeno de la criminalidad organizada transnacional, con un portafolio cada vez más amplio de negocios que no se limitan a lo ilegal, y en particular no solo al narcotráfico, especialmente relevante en América Latina, cuyos efectos han tenido un impacto profundo tanto en la situación de violencia e inseguridad como en la calidad de la gobernanza democrática en nuestros países. Veamos algunos de estos factores.

### *3.1 Las maras en el Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras*

En el marco de los conflictos armados, en Centroamérica se generó un fenómeno migratorio que llevó a muchos ciudadanos a huir de la violencia en sus países hacia Estados Unidos. Los Ángeles, en California, fue uno de los principales centros de recepción de esta población, en su mayoría de muy escasos recursos. Así, el centro de Los Ángeles, con sus barrios deprimidos y su población ya marginada y discriminada, fue la zona en la que se asentaron muchos centroamericanos, y en particular salvadoreños. En estas áreas, era, y aún es, común la presencia de pandillas, bandas o “gangs” que ejercen control, a veces violento, sobre los territorios y las comunidades. Estos grupos cuentan con algún grado de organización interna, miembros bastante jóvenes, liderazgos claros, aunque cambiantes, y reglas de conducta y funcionamiento, y mantienen actividades ilegales, en especial la distribución de drogas a pequeña escala. Además, proveen un sentido de pertenencia y de identidad a jóvenes pobres y discriminados, con pocas perspectivas de progreso o ascenso social (Liebel, 2015). En las décadas de los años setenta y ochenta, ese tipo de organización era común en Estados Unidos, pero no en Centroamérica, en donde a pesar de la pobreza, otro tipo de valores y estructuras sociales, por ejemplo, la familia o la religión, proveían de redes de apoyo e identidad a las personas. Adicionalmente, cabe señalar que muchos de los inmigrantes que llegaron

de Centroamérica no lograron el estatus de refugiados,<sup>6</sup> lo que perpetuó su marginación en difíciles condiciones económicas y enfrentando barreras de idioma y situaciones de violencia intrafamiliar vinculadas a las secuelas de los traumas de la guerra, esto generó incentivos para que muchos jóvenes de estas familias entraran en pandillas que ya existían, como la Barrio Dieciocho, o crearan grupos nuevos, entre los cuales el más famoso hoy es la Mara Salvatrucha (Wolf, 2009).

Con el fin de los conflictos armados, el Gobierno estadounidense asumió la política de deportar a los inmigrantes indocumentados que habían cometido algún delito, con el argumento absurdo, pero común, de que los problemas de violencia e inseguridad en muchas ciudades de Estados Unidos los generan los inmigrantes. Así, al sacarlos del país, sostenían, el problema desaparecería. Obviamente, esto no ha funcionado, pero además ha contribuido a la expansión en los países del Triángulo Norte de una dinámica social foránea y violenta. Sumando las dificultades, esta dinámica se ha complejizado en los últimos diez a quince años puesto que la marginación y la falta de oportunidades que afectaban a estas poblaciones en Estados Unidos se repiten, quizás con mayor fuerza, en estos países en donde la inequidad social es la norma (Cruz, 2014). Por otro lado, las estrategias antidrogas de Colombia y México han empujado a los grupos criminales de esos países hacia Centroamérica, buscando territorios en donde los controles estatales sean más débiles. A su vez, el cierre de la ruta por el Caribe, resultado de los esfuerzos de interdicción marítima realizados por Estados Unidos, hizo que la ruta centroamericana adquiriera mayor importancia. Todo ello influyó para que el fenómeno de las maras se hiciera aún más complejo a medida que una parte significativa del negocio del narcotráfico llegaba a estos países, lo que abrió mayores oportunidades para que las maras participaran en él. Al principio, los narcotraficantes mexicanos subcontrataron mareros para realizar labores de vigilancia, transporte, acopio y distribución de drogas. Con el tiempo, los grupos locales comenzaron a querer una mayor participación y hoy en día muchos consideran que las maras son ya organizaciones criminales en sí mismas, con control territorial de algunas zonas urbanas en las que han ampliado sus activi-

---

6 El término de *refugiado* se refiere a personas que se ven obligadas a abandonar sus países contra su voluntad, porque existe el peligro de que sean perseguidos por motivos de raza, género, religión, opinión política, pertenencia a un grupo social, entre otras (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

dades, especialmente a la extorsión, una de sus fuentes más importantes de recursos. En el Salvador, por ejemplo, dominan muchos barrios de la capital y de centros urbanos cercanos (*El Salvador.com*, 2016).

### 3.2 Disponibilidad de armas

Por otra parte, en América Latina hay una gran disponibilidad de armas pequeñas y ligeras. En los países en donde hubo conflictos armados, los procesos de desarme posteriores a los acuerdos de paz fueron muy imperfectos, por lo que muchos de estos artefactos siguieron circulando y en manos de civiles. En otros lugares, como en Brasil, hay producción nacional de armamento ligero que frecuentemente se desvía por canales ilegales y es fácil de transportar hacia otros países como Paraguay, por ejemplo. En Colombia, en donde el conflicto armado persiste desde hace más de cincuenta años y existen grupos criminales organizados con mucha capacidad de fuego y de pago, también es significativa la cantidad de armas en circulación. En México, con el fenómeno del narcotráfico en pleno desarrollo, organizaciones criminales de diversos tamaños y naturalezas adquieren y distribuyen armamento que puede llegar a ser bastante sofisticado. No sobra mencionar que existen además factores culturales que legitiman y valoran la posesión y el uso de las armas en el contexto de una cultura machista en donde la inseguridad es la norma y no hay confianza en la capacidad de respuesta del Estado (Rangel, 2012). Los canales por los que este material entra en circulación en nuestros países son múltiples. En México se aprovecha la cercanía con Estados Unidos, en donde las leyes de compra y venta de armas son muy laxas. En todos los países, los controles de los arsenales oficiales son débiles y los robos y desvíos son comunes, en muchos casos facilitados por la corrupción de los funcionarios encargados de su vigilancia. Dado que estos artefactos tienen una vida útil muy larga y pueden pasar fácilmente de unas manos a otras, sea en transacciones a pequeña escala, legales e ilegales, su control es difícil. Al mismo tiempo, las instituciones responsables de la seguridad tienen poca capacidad para investigar y analizar el fenómeno, y menos aún para controlarlo.

En el caso de Centroamérica, el área se ha convertido en un corredor de tránsito, de drogas y personas hacia el norte y de armas hacia el sur, lo que complejiza aún más algunos de los fenómenos de violencia que enfrentan hoy esos países (véanse, por ejemplo, Wielandt, 2005; IEPADES, 2006; Devia Garzón *et al.*, 2014).

### 3.3 Lastres de las guerras civiles y de la implementación parcial de los acuerdos de paz<sup>7</sup>

Tras el fin de los conflictos armados en los países mencionados, hubo dificultades importantes para la implementación de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz. En Guatemala, los avances en el cumplimiento de los más de diez acuerdos que se firmaron son bastante pobres, aparte del cese al fuego y el fin del conflicto político-militar que sí se lograron. Con respecto a los compromisos en educación, salud, derechos de los pueblos indígenas y derechos de las mujeres, precisamente los puntos que tocan el problema de la inequidad y la desigualdad, los avances han sido bastante limitados (*Prensa Libre*, 2014; Mack, 2005). A la falta de voluntad política de las élites del país para implementar los acuerdos y de los grupos de poder económico para apoyar una mejor distribución de la riqueza entre la población, se sumó el fracaso del proceso de refrendación popular de los acuerdos.

Más grave aún, en el caso guatemalteco, es el hecho de la existencia de algunos grupos ilegales que tienen su origen en las estructuras clandestinas de inteligencia militar establecidas durante la guerra civil, que a veces funcionaban como grupos paramilitares y cuyo récord de violaciones a los derechos humanos y de persecución de civiles opositores al Gobierno es nefasto, y que no se desmantelaron con el fin del conflicto. Por el contrario, algunos se reorganizaron para dedicarse a actividades ilegales, entre ellas el narcotráfico y otros negocios del crimen organizado. Estas estructuras, conocidas como *cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad*, o CIACS, cuentan entre sus miembros con exgenerales y tienen contactos tanto dentro del sector de la seguridad privada como dentro de las instituciones públicas (InSightCrime, 2016). Para muchos, los acontecimientos ocurridos en Guatemala, que llevaron a la renuncia y detención preventiva del presidente Otto Pérez Molina en septiembre de 2015 por el caso de corrupción de La Línea,<sup>8</sup> evidencian las estrechas relaciones entre intereses y actividades criminales y las élites del país. La presencia de la Comisión Internacional contra la Im-

---

7 Aunque Nicaragua también vivió un conflicto armado, es un caso con unos desarrollos excepcionales en materia de seguridad, por lo que nos referiremos a él más adelante y de modo singularizado.

8 En el escándalo de corrupción de La Línea, el hoy expresidente Otto Pérez Molina y varios otros altos funcionarios de su Gobierno fueron acusados de formar parte de una mafia que robaba los recursos públicos a través de las aduanas.

punidad en Guatemala (CICIG), como un mecanismo para el fortalecimiento del sistema de justicia, representa un intento novedoso de construcción de institucionalidad. Los balances sobre la gestión de la Comisión son diversos y aún están por verse sus resultados en ese frente.

En El Salvador, el cumplimiento de los acuerdos también fue bastante parcial, incompleto. Siguiendo la tradición latinoamericana, los compromisos de reformas sociales y económicas no contaron con la voluntad política necesaria para su implementación efectiva. Sin embargo, en materia de reforma de las fuerzas armadas, la policía y los derechos humanos, sí se hizo un esfuerzo significativo y hoy en día diversos sectores políticos y sociales de la sociedad salvadoreña reconocen los logros en estos asuntos, entre ellos, la depuración del ejército, la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la creación y fortalecimiento de un cuerpo de policía civil. No obstante estos avances, hay sectores que critican la decisión que se tomó en el marco de los acuerdos de disolver las instituciones de seguridad que existían, argumentando que crear una fuerza –en este caso de policía– totalmente nueva toma tiempo y que la inexperiencia del nuevo cuerpo generó un vacío que permitió el fortalecimiento de la delincuencia y la criminalidad. Otros consideran que la reforma profunda de la doctrina y estructura del sector de seguridad y defensa era necesaria para lograr un mínimo de confianza entre las partes frente al proceso de paz y no creen que haya una relación causal entre la reforma y la situación de violencia que se vive desde hace algunos años en ese país.<sup>9</sup> Hoy la suma del fenómeno de las maras, el narcotráfico y la incapacidad de las instituciones públicas para controlarlos ha hecho que El Salvador tenga la tasa de homicidios más alta de la región –y una de las mayores del mundo (103 por cada cien mil habitantes en 2015)– y niveles de extorsión, por ejemplo a los opera-

---

9 Estos temas se discutieron en el taller “Los procesos de paz en América Central: ¿qué podemos aprender para el proceso de paz y sus resultados en Colombia?”, organizado por FESCOL y las Comisiones de Paz del Congreso de la República, en Bogotá el 4 de abril de 2013. En él participaron Óscar Santamaría, miembro del partido ARENA y negociador y firmante de los acuerdos de paz, con funciones de coordinador y jefe de la Delegación del Gobierno de El Salvador; Héctor Rosada-Granados, signatario de los acuerdos de paz en los temas de Acuerdo Marco para la Reanudación de las Negociaciones de Paz, Derechos Humanos, Reasentamientos de Poblaciones Desarraigadas por la Violencia, Comisión de Esclarecimiento Histórico del Pasado, entre otros, de Guatemala; Benito Lara, diputado del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), de El Salvador; e Iduvina Hernández, directora de Seguridad en Democracia, periodista y defensora de derechos humanos, de Guatemala.



dores del transporte público, muy elevados. La tregua establecida entre las maras con apoyo del Gobierno resultó una estrategia tremendamente polémica, cuyos resultados positivos en la reducción de los homicidios se vieron opacados dado que estos aumentaron descontroladamente cuando la tregua se rompió. La violencia en el país centroamericano continúa y el Estado aún no logra diseñar una respuesta adecuada y sostenible frente al problema (*El Faro.com*, 2016).

### *3.4 Nicaragua, el caso excepcional*

El caso nicaragüense ha sido muy estudiado y comentado por la diferencia significativa que presenta con respecto a otros países de la región con características históricas similares,<sup>10</sup> en particular los del Triángulo Norte de Centroamérica, en términos de niveles de violencia e inseguridad. En efecto, las tasas de homicidio en Nicaragua están por debajo de los 10 por cada cien mil habitantes y los delitos comunes no tienen una incidencia tan elevada. Ello responde, al menos en parte, al modelo policial que se instaló después de la Revolución Sandinista, que optó por desarrollar una policía de proximidad con fuertes vínculos con las comunidades, a las que incluso involucraba en el mantenimiento de la seguridad en sus barrios. La confianza de la población en la policía ha facilitado el trabajo de esta y ha permitido mantener bajos los niveles de violencia. Adicionalmente, algunos han planteado que los patrones migratorios de los nicaragüenses durante el conflicto armado, principalmente hacia Costa Rica y Florida, impidieron la formación de un fenómeno de maras como el que han vivido El Salvador, Honduras o Guatemala (InSight Crime, 2014).

Aunque la violencia y la inseguridad están controladas, hay que señalar que el crimen organizado y el narcotráfico tienen presencia en Nicaragua, y existen indicios de que este puede ser un problema en crecimiento. Además, hay quienes han señalado vínculos entre organizaciones criminales internacionales, en particular el cartel de Sinaloa, y el alto Gobierno, que además ha manipulado repetidamente las leyes para buscar la reelección del presidente Daniel Ortega. La debilidad de las instituciones de control ha permitido un retroceso significativo en la democracia del país centroamericano.

---

10 Fuerte dependencia e intervencionismo de Estados Unidos en sus asuntos internos, dictaduras y gobiernos represivos, débil desarrollo económico, gran inequidad, conflictos armados.

### 3.5 Aumento de la pobreza y reducción del tamaño del Estado

La forma abrupta y poco planeada en que se implementaron las políticas de apertura económica en la región hizo que muchas empresas medianas y pequeñas no lograran sobrevivir la entrada de productos extranjeros más baratos a los mercados domésticos, con lo que muchos empleos se perdieron. El establecimiento de maquilas y la eliminación de subsidios, sobre todo en el sector agrícola, se añadieron al problema y contribuyeron a la precarización del empleo en varios países. Frente a ello, el Estado, que al menos en la teoría debía garantizar el bienestar y el desarrollo de la población, tuvo una respuesta muy limitada, dado que su tamaño y capacidad, ya desde antes bastante acotada, estaban en franco recorte, por lo que no tenía herramientas para proteger a sus ciudadanos de los efectos negativos de las políticas de ajuste. Así, durante los primeros años de este siglo América Latina, con sus enormes niveles de desigualdad, vivió un aumento de la pobreza en algunos países o de estancamiento en las tendencias de reducción.<sup>11</sup>

Esa tendencia se revirtió en la última década, época en que la región se movió políticamente hacia la izquierda con la llegada al poder de partidos progresistas en varios países y en la que vivió un periodo de crecimiento económico importante debido al aumento en los precios de las materias primas. Entre 2003 y 2013, las economías de la región crecieron a un ritmo de más del 4% anual en promedio, dinámica que permitió avances importantes en la reducción de la pobreza, que pasó de afectar a un 44% de la población en 2002 al 29% en 2012, y de la pobreza extrema, que se redujo del 19,5% en 2002 al 11,5% en 2012. La tasa de empleo mejoró, al igual que la distribución de la riqueza, lo que llevó a mejoras en el índice de Gini en 15 países de la región (Economy Weblog, 2013).

Sin embargo, la bonanza de los precios de las materias primas no se aprovechó para invertir adecuadamente en el fortalecimiento de la capacidad de los estados y, como es sabido, ni los niveles de violencia ni los indicadores de inseguridad mejoraron. Veremos esto con más detalle en la siguiente sección.

---

11 Varios autores han señalado que las tasas de pobreza en la región no se deben a que los países sean pobres, sino a los altos niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza (Caetano y Armas, 2015).

### 3.6 Narcotráfico y crimen organizado

Los grupos criminales existen en la región desde mediados del siglo xx. En sus inicios, se dedicaban al contrabando y al comercio de la marihuana y, a partir de la década de los setenta, al tráfico de cocaína hacia Estados Unidos. Sin embargo, a finales del siglo pasado, en un contexto de empobrecimiento de la población y de debilitamiento del papel del Estado, encontraron el terreno ideal para el desarrollo de sus negocios. Por una parte, las instituciones públicas no tenían, ni tienen, capacidad para controlarlos y, en muchos casos, son tremendamente permeables a la corrupción, dadas las precarias condiciones de trabajo de muchos de los funcionarios, pero también debido a las enormes cantidades de dinero que hay a disposición de los grupos criminales. Así, cuando la corrupción no funciona, se recurre a la amenaza, la intimidación y la violencia. La ya conocida premisa de “plata o plomo” ha sido una política del crimen organizado en la región desde hace años. Por otro lado, la falta de oportunidades de movilidad social y la marginación de algunos sectores sociales se convierten en un incentivo perverso para muchos, sobre todo jóvenes, que ven en esos grupos una alternativa laboral, con réditos que ningún trabajo legal –si lo consiguieran– les daría.

Nos ocuparemos con detalles de un caso bien especial, el de Colombia. Los carteles colombianos fueron los primeros que alcanzaron estatus transnacional en la región. Con sus conexiones en Bolivia y Perú, principales productores de hoja de coca en los comienzos del negocio, y sus redes de distribución hacia Estados Unidos, construyeron inmensas fortunas, con las que compraron a jueces, policías, empresarios y políticos, lograron escaños en el Congreso, influyeron en los procesos electorales del país y se ganaron el afecto, el respeto y el miedo de ciertos sectores de la población abandonados por el Estado y cuya participación en el negocio como informantes, distribuidores, sicarios o mensajeros era su única opción laboral (Garay *et al.*, 2008). También montaron no solo arsenales con armamento a veces más sofisticado que el de la fuerza pública, sino ejércitos privados para proteger sus actividades.

Los intentos iniciales del Estado por contener el fenómeno lo llevaron a una guerra abierta con el tristemente famoso cartel de Medellín (Atehortúa y Rojas, 2008). En su afán por detener la amenaza que este y su jefe, Pablo Escobar, representaban, el Estado colombiano y la DEA, Agencia de Drogas de Estados Unidos (Drug Enforcement Administration), terminaron alián-

dose con otro grupo criminal conocido como los PEPES (Perseguidos por Pablo Escobar), reconocido por muchos como uno de los orígenes de los grupos paramilitares que durante los años noventa y primera década del siglo XXI sembraron el terror en muchas zonas rurales del país, al tiempo que se beneficiaban del lucrativo tráfico de drogas (Duncan, 2006). Esta alianza es un ejemplo claro de la poca visión estratégica y a medio y largo plazo de las instituciones responsables para enfrentar una amenaza que se les había escapado de las manos.

### El caso de Colombia

Como es sabido, ya desde antes del surgimiento del crimen organizado, Colombia vivía un conflicto armado interno en el que varios grupos guerrilleros disputaban la legitimidad del Estado por medios violentos. Aunque en un comienzo esos grupos eran relativamente pequeños, el abandono estatal en amplias zonas del país y la concentración de los esfuerzos y recursos del Estado en la lucha contra los carteles facilitaron su fortalecimiento y el de su base social. En ciertas regiones del país, las guerrillas eran el único Estado conocido, que proveía los pocos servicios disponibles, en especial los de seguridad y justicia. En el contexto del fin de la guerra fría, en sus últimos años, las guerrillas también empezaron a beneficiarse del floreciente negocio del narcotráfico, en el que encontraron una nueva fuente de recursos que reemplazó, con mucho, el apoyo que antes recibían de los países del bloque comunista. Aunque algunos grupos guerrilleros, como el M19, se desmovilizaron a comienzos de los noventa, otros, sobre todo las FARC y el ELN, continúan activos hasta hoy, lo que ha complejizado mucho la situación de violencia e inseguridad en el país, por razones diversas. Entre ellas, una muy relevante fue la lucha entre grupos guerrilleros y paramilitares, no solo por motivos políticos sino también por intereses económicos, a veces vinculados con el tráfico de drogas y otras con la posesión de tierras. Esa competencia y las alianzas que algunos sectores del Estado, en particular las fuerzas armadas, establecieron con los paramilitares, degradaron mucho el conflicto y convirtieron a la población civil, sobre todo la rural, en la principal víctima de todos los actores armados. El dinero del narcotráfico fue fundamental para el mantenimiento del conflicto armado en Colombia. Probablemente, sin esos enormes recursos, la confrontación hubiera terminado hace años.

Así las cosas, a finales del siglo XX el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) hizo un esfuerzo importante de modernización y fortalecimiento de las

fuerzas armadas para la lucha contrainsurgente que se enmarcó en el Plan Colombia, cuyo énfasis era el combate al narcotráfico<sup>12</sup> (Valencia, 2002). Sin embargo, como es tradición en el país y en la región en general, se hizo muy poco para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia o por llevar servicios básicos a las zonas tradicionalmente abandonadas por el Estado, no solo en áreas rurales, sino también en espacios urbanos marginados en los que las milicias de las guerrillas y de los grupos paramilitares se disputaban el poder y el control del territorio.

A su llegada al poder, Álvaro Uribe (2002-2010) endureció la respuesta militar frente a los grupos guerrilleros, al tiempo que buscó negociar la desmovilización de los paramilitares. Los resultados de esa negociación han sido muy debatidos entre políticos y académicos. Aunque hay que reconocer que los indicadores de violencia e inseguridad se redujeron significativamente durante ese Gobierno, los medios utilizados para lograrlo generaron graves violaciones a los derechos humanos, no justificables en el marco de un Estado democrático.

El surgimiento de nuevos grupos delincuenciales, que el Gobierno llamó bandas criminales o BACRIM, como consecuencia de la desmovilización paramilitar, generó un nuevo foco de inseguridad y violencia asociada al crimen organizado y el narcotráfico, que sigue representando un desafío para el Gobierno. De hecho, en el contexto de las negociaciones de paz con las FARC, implementadas por el actual Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), muchos analistas han llamado la atención sobre cómo las bandas criminales han comenzado a copar algunos de los territorios que tradicionalmente han sido dominados por las FARC, aprovechando el cese de hostilidades declarado por esa guerrilla (Garzón *et al.*, 2016).

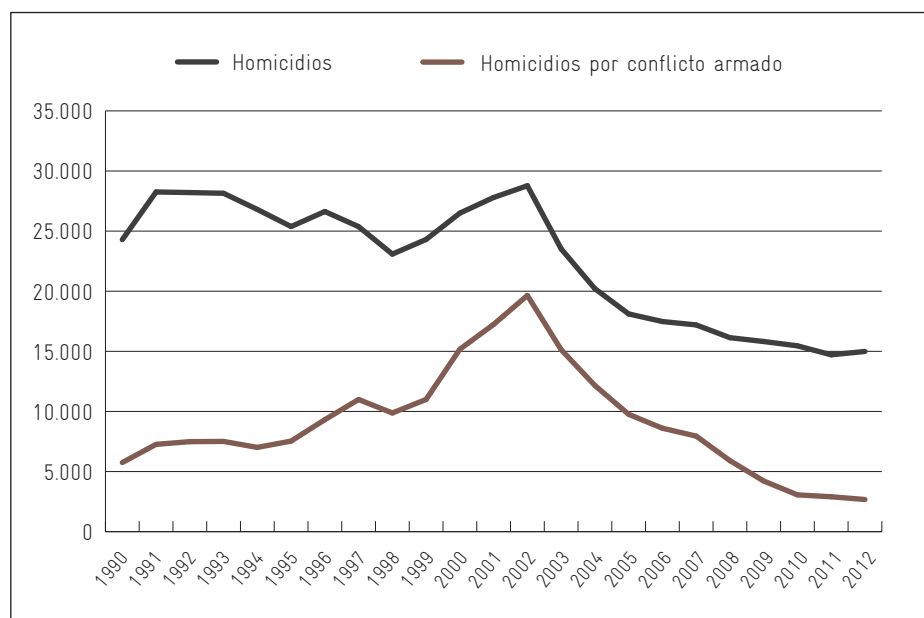
La multiplicidad de actores involucrados complejiza el manejo del conflicto colombiano y dificulta la delimitación de lo que se puede considerar violencia política y lo que no. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en el caso de Colombia, la violencia política ha convivido con niveles

---

12 Este esfuerzo se hizo a la par con un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP, que fracasó rotundamente por la falta de una agenda concreta para las negociaciones y de una planificación adecuada. La administración Pastrana condujo también las fallidas negociaciones de paz del Caguán con las FARC. El fracaso de este proceso abrió la puerta para que en 2002 se eligiera como presidente a Álvaro Uribe, con una propuesta de mano dura y combate frontal a la “amenaza terrorista” que representaban los grupos guerrilleros.

importantes de violencia común y, durante muchos años, no ha sido el factor que más aporta a las cifras de inseguridad. El conflicto armado, en general, da cuenta de una tercera parte de los homicidios en el país. Estos datos indican que la violencia no política ha estado presente en la sociedad colombiana desde hace mucho, aunque, en el marco del conflicto, es difícil diferenciarla de la que tiene motivación política. El gráfico 1 y la tabla 1 muestran esa comparación y cómo en el periodo que va de 1990 a 2012 solo durante 6 años –de 2000 a 2005, la época más dura de la violencia paramilitar– los homicidios por razones del conflicto armado representan más de la mitad del total.

**Gráfico 1. Número de homicidios comparado con el número de homicidios por razones de conflicto armado en Colombia (1990-2012)**



**Tabla 1. Número de homicidios comparado con el número de homicidios por razones de conflicto armado en Colombia (1990-2012)**

Años	Homicidios (P)	Homicidios por conflicto armado	Porcentaje (%)
1990	24.291	5750	23,7
1991	28.255	7263	25,7
1992	28.206	7487	26,5
1993	28.147	7507	26,7
1994	26.802	7010	26,2
1995	25.380	7534	29,7
1996	26.629	9317	35,0
1997	25.371	10994	43,3
1998	23.087	9871	42,8
1999	24.306	11000	45,3
2000	26.499	15178	57,3
2001	27.798	17240	62,0
2002	28.774	19649	68,3
2003	23.523	15138	64,4
2004	20.210	12158	60,2
2005	18.111	9760	53,9
2006	17.479	8604	49,2
2007	17.197	7950	46,2
2008	16.136	5910	36,6
2009	15.817	4216	26,7
2010	15.458	3061	19,8
2011	14.712	2903	19,7
2012	14.990	2676	17,9
<b>Total</b>	<b>517.178</b>	<b>208.176</b>	<b>40,3</b>

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional (para el total de homicidios) y el Registro Único de Víctimas (para los homicidios por conflicto armado).

## El caso de México

El surgimiento de grupos criminales en México se vio facilitado por el dominio político que el PRI ejerció durante setenta años. Dado que por entonces el Estado mexicano tenía el control del uso de la fuerza, esos grupos casi nunca usaban la violencia contra funcionarios públicos o policías, puesto que sabían que eso tendría consecuencias posiblemente letales (Astorga, 2014). El control del PRI era real. A la vez, las autoridades locales y estatales del partido aprovecharon ese control para beneficiarse de los negocios de los grupos criminales, asumiendo una postura cómplice y dejando que los grupos llevaran a cabo sus actividades sin perseguirlos y cobrando por su silencio. Aunque no era democrático o legal, el control que ejercían las instituciones vigentes permitía el desarrollo no violento de los negocios del crimen organizado. Cuando desaparece la hegemonía del PRI, ese control comienza a romperse. A la vez, la lucha que el Gobierno colombiano emprendió contra los carteles de Medellín y Cali comenzó a dar resultados, por lo que se abrió un espacio para que los mexicanos adquirieran mayor participación en el negocio. A comienzos de los noventa, grupos como los carteles de Tijuana y Juárez fueron algunos de los primeros que se enfrentaron violentamente por el dominio de rutas y plazas. La fragmentación de esas primeras organizaciones aumentó la competencia y, con ello, la violencia.

Con la llegada al poder del presidente Felipe Calderón (2006-2012), el Gobierno mexicano decidió implementar una estrategia similar a la que Colombia había aplicado. Así, al comienzo de su mandato, Calderón declaró su conocida “guerra contra el narco”, durante la cual puso al ejército en las calles para combatir a los grupos criminales. La competencia entre ellos y las fuerzas del Estado generó más violencia. Después de seis años de Gobierno, el saldo de la estrategia fue de más de 120.000 muertes violentas y 26.000 personas desaparecidas (*Proceso.com.mx*, 2013). Hoy los grupos mexicanos manejan negocios de narcotráfico, tráfico de armas y de migrantes –que en muchos casos se transforma en trata de personas–, y en algunos estados tienen una fuerte penetración en la política local y control sobre las policías municipales que a veces están prácticamente a su servicio. El caso de los estudiantes de Ayotzinapa demuestra esas relaciones (*Animal Político*, 2014). Allí, la premisa de “plata o plomo” describe bien el tipo de dominio que ejercen estas organizaciones.



Dado que en México no existen hoy grupos insurgentes que recurran a la violencia para impulsar su causa,<sup>13</sup> se puede argumentar que la violencia en su mayoría no es políticamente motivada. Resulta mucho más difícil saber qué porcentaje de ella está directamente vinculada al fenómeno del crimen organizado y cuánto responde a la delincuencia común. Sin embargo, el claro aumento que muestran los indicadores de homicidios y desapariciones, por citar solo dos, a partir del inicio de la lucha entre grupos criminales y de estos con el Estado permite inferir que este problema ha tenido una influencia determinante en la situación de violencia e inseguridad que hoy vive México.

Nos ocuparemos ahora, siguiendo el esquema propuesto en el capítulo 1 por Rafael Grasa que estableció el marco de la investigación, de otras formas de inseguridad y de violencia directa sin motivación política.

#### **4. (In)seguridad en América Latina hoy: violencia crónica sin motivación política**

Los factores mencionados han hecho que, aun cuando en los últimos años América Latina ha experimentado un progreso importante en materia de desarrollo económico y social, dichos avances no se hayan traducido en condiciones de vida más tranquilas para sus ciudadanos. Por el contrario, a pesar de las mejoras en salud, educación y reducción de la pobreza y la desigualdad, la región se ha tornado la más insegura del mundo. Esta realidad está vinculada no solo con el accionar de los grupos de crimen organizado transnacional, sino también con otros actores de delincuencia común con dinámicas negativas de convivencia que afectan a la vida cotidiana de las comunidades.

Como vimos, en todo el corredor que va de Colombia a México hay presencia de grupos criminales organizados con alcance transnacional. Aunque es importante no perder de vista que el crimen organizado no siempre es violento, al menos no en los niveles que se observan en nuestros países, y que en algunos contextos desarrolla sus actividades más o menos en la sombra, buscando evitar llamar la atención de las autoridades (Ávila, 2011), en los

---

13 El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, surgido a mediados de los noventa, se convirtió en un movimiento político no armado a comienzos de este siglo.

países de los que estamos hablando una parte significativa de la violencia está relacionada con los negocios de estos grupos.

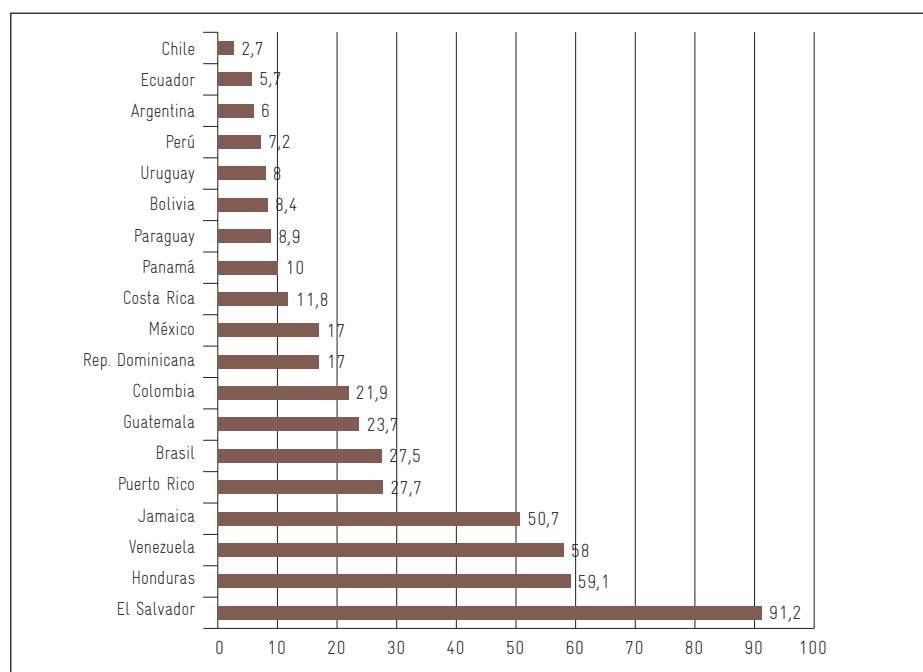
Existen también problemas importantes de delincuencia común, que puede estar relativamente organizada pero que tiene un alcance sobre todo local, como el robo de celulares, la extorsión como la operada por maras y pandillas en muchas ciudades latinoamericanas, el microtráfico de drogas o el control de la mendicidad o la prostitución. Además, están los problemas de convivencia que generan importantes niveles de violencia y que pueden llegar al asesinato; son los llamados “casos de intolerancia” por riñas o disputas entre vecinos, por ejemplo, muchas veces agravados por el consumo de alcohol.

De nuevo, las razones de estas dinámicas están relacionadas con la ausencia o incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones en términos de provisión de justicia, tanto a través del aparato judicial formal como en el mantenimiento del orden social y la garantía de cumplimiento de las normas de convivencia social. En contextos en los que los conflictos no pueden solucionarse por vías institucionales, bien sea porque no existen instituciones capaces de atenderlos de manera efectiva y oportuna o porque son conflictos que involucran a actores o actividades ilegales, el recurso a la violencia se vuelve el camino más expedito para resolver las disputas. Y cuando estas situaciones se mantienen a lo largo del tiempo, como ha sido el caso en partes importantes del territorio de algunos países latinoamericanos, la violencia se vuelve crónica puesto que, al menos a los ojos de la mayor parte de la población, es el camino más efectivo y expedito para solucionar problemas y conflictos. Si, además, el uso de la violencia no es penalizado por las instituciones que en el papel serían las responsables de hacerlo, se refuerza una dinámica perversa: los conflictos se “solucionan” violentamente y dado que ello no tiene ninguna consecuencia, el mecanismo se legitima y se arraiga.

Según el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Ciudadanía con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina* (PNUD, 2013), mientras que los índices de homicidio disminuyen en otras regiones, el problema ha aumentado en América Latina, en donde se registraron más de un millón de asesinatos entre 2000 y 2010. En 11 de 18 países, las tasas de homicidios superan la clasificación que la Organización Mundial de la Salud establece como un “nivel epidémico”, con más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. Aunque hay países que han logrado reducir

sus tasas,<sup>14</sup> América Latina es la única región en donde la violencia letal se incrementó entre 2000 y 2013, con un significativo 12%.<sup>15</sup> El gráfico 2 muestra las enormes diferencias en tasas de homicidios entre los países de la región y evidencia que todos los países considerados en este documento están entre los diez más violentos de la región: los del Triángulo Norte de Centroamérica, Colombia y México.

**Gráfico 2. Tasas de homicidios en Latinoamérica y el Caribe en 2015 (por cada 100.000 habitantes)**



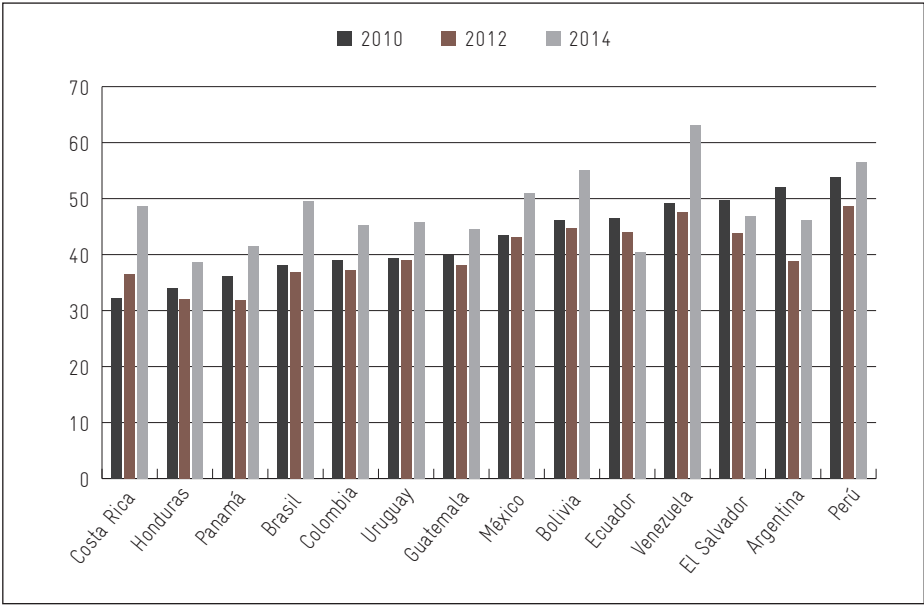
Fuente: InSight Crime, 2016.

- 14 Colombia, por ejemplo, logró reducirla en un 32% entre 2005 y 2015, lo que de todos modos la ubica en 25 homicidios por cada 100.000 personas, una cifra todavía muy alta.
- 15 Irónicamente, a pesar de la bonanza económica de la primera década del siglo XXI, hay estudios que demuestran que la inseguridad ciudadana afecta incluso el potencial económico de la región: sin el exceso de muertes por homicidios, el producto interno bruto (PIB) de América Latina sería un 0,5% mayor. Un estudio del PNUD y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) analizó los costos de la delincuencia y los niveles de victimización en cinco países y reveló que Honduras sufre los más altos costos con el delito y la violencia en porcentaje de su PIB en el 2010 (10,54%), seguido de Paraguay (8,7%), Chile (3,32%), Uruguay (3%) y Costa Rica (2,52%).

Otros delitos, como el robo y la extorsión también han aumentado. Los robos se han triplicado en los últimos veinticinco años y son el delito que más afecta a los ciudadanos de la región: de acuerdo con el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2012), una de cada cinco personas señala que ha sido víctima de un robo en el último año. Y más de la mitad de esos delitos son cometidos con violencia. Con respecto a la extorsión, aunque es difícil contar con datos fiables, varios reportes indican que es un delito que ha aumentado significativamente en la región en la última década (*Crónica.com.mx*, 2015).

Consecuentemente, la percepción de inseguridad también ha crecido, y en varios países de la región la población la menciona como uno de sus principales problemas. Según el informe del LAPOP 2014, la percepción de inseguridad en la región va en aumento, especialmente en Suramérica: en una escala de 100 puntos “aumentó de 37,6 en 2012 a 43,2 en 2014”. Aunque entre 2004 y 2014 el porcentaje de personas que reportaron haber sido víctimas de un delito en el último año se mantuvo alrededor del 17%, las percepciones de inseguridad han aumentado en muchos de los países de la región (LAPOP *et al.*, 2014). En el gráfico 3 es posible observar el comportamiento de esta variable en el periodo 2010-2014.

**Gráfico 3. Percepciones de inseguridad**



#### *4.1 La respuesta del Estado para el manejo de la seguridad en América Latina*

Los estados latinoamericanos no han sido muy eficaces a la hora de enfrentar sus problemas de violencia crónica e inseguridad pública. Históricamente han faltado visión estratégica, información fiable sobre la cual construir planes y programas, y políticas integrales de administración de justicia, incluyendo políticas criminales y carcelarias serias. Un argumento común para justificar esa situación ha sido la limitación de recursos para atender los múltiples frentes de problemas; sin embargo, cuando se trata de invertir los que están disponibles, los gobiernos de la región siempre han tendido a priorizar el gasto en defensa sobre el gasto en seguridad, al igual que la búsqueda de crecimiento económico pero sin redistribución de la riqueza.

En ese marco, a pesar de todas las transformaciones, normativas y objetivas, que trajo consigo el fin de la guerra fría, las instituciones militares y de policía de la región han sido reacias a incorporar cambios en sus doctrinas y modos de comportamiento. Algo similar ha ocurrido con los sistemas de administración de justicia latinoamericanos. Aún es muy común que una protesta o movimiento social sea visto con recelo por estas instituciones y manejado como un riesgo de seguridad. Por supuesto, ha habido procesos de reforma con notables logros y avances. Pero al analizar la región como un todo, aún se observan rastros de la concepción que entiende al ciudadano, no como un sujeto de derechos, sino como un potencial peligro para el Estado. Esta situación se agrava cuando se trata de ciertos sectores sociales, casi siempre los más desfavorecidos económicamente, que son discriminados sistemáticamente por las instituciones supuestamente encargadas de protegerlos. En Brasil, por ejemplo, los hombres negros jóvenes son víctimas frecuentes, y muchas veces mortales, de la acción del Estado, representado en las calles por la policía que, de hecho, tiene niveles de letalidad muy altos. Para dar un dato, en 2013 las policías brasileras dieron muerte a 6 personas por día (Foro Brasilerero de Seguridad Pública, 2014). De este modo las instituciones encargadas de la seguridad también contribuyen a perpetuar las desigualdades que existen en los campos económico y social, y ello no solo porque no sus procesos de modernización no se han completado, sino también por factores culturales muy arraigados en nuestras sociedades.

En todo caso, como dijimos, las políticas con las que los estados latinoamericanos responden a los desafíos que enfrentan en materia de seguridad han sido insuficientes. Veamos por qué.

### El problema de la falta de cifras

Una de las dificultades básicas para que los estados latinoamericanos formulen e implementen políticas adecuadas para enfrentar los fenómenos de inseguridad y violencia crónica que les afectan es la falta de información estadística y cualitativa tanto sobre los delitos como acerca de los éxitos y fracasos de las políticas que ya están aplicándose. La región padece de un problema crónico de falta de estadísticas fiables en materia de delito, incluso en relación con los homicidios, que impide diseñar estrategias basadas en hechos reales y comprobables. Además, ante el aumento de la inseguridad objetiva y de la percepción de inseguridad, los gobiernos tienden a reaccionar desde una postura política y no técnica; es decir, prefieren imponer medidas que sean populares a pensar en lo que puede funcionar o no en determinado contexto.

A la vez, la otra cara de la falta de información fiable es la relacionada con el poco seguimiento y evaluación que se hacen de los programas y estrategias implementados. En general, las políticas de seguridad pública no se sostienen por mucho tiempo y tienden a cambiar con los cambios de gobierno, a veces de manera radical. Esto impide hacer evaluaciones serias de sus resultados positivos y negativos, para determinar los ajustes que deben hacerse o los elementos que deberían mantenerse. Así, cuando la situación mejora, o empeora, muchas veces es difícil saber qué fue lo que generó el cambio.

### Políticas públicas de seguridad reactivas e inmediatistas

Existe una tradición en América Latina de formular las políticas públicas como una reacción a las coyunturas, en vez de pensar en transformaciones a medio y largo plazo. Las urgencias del día a día en el juego político y en los escenarios electorales determinan los planes y las estrategias que se implementan para atender diversas situaciones. En particular, frente a casos de violencia que generan fuertes reacciones por parte de la opinión pública, que pide medidas contra los delincuentes, los gobiernos reaccionan de manera populista con iniciativas que enfatizan la represión como el uso indiscriminado de –o la atribución de nuevas funciones a– los cuerpos de seguridad,

en detrimento de las libertades civiles y sin tener en cuenta sus capacidades reales para actuar o las de los organismos de control para vigilar que no haya desmanes, como cuando se envían unidades antimotines para atender protestas y manifestaciones pacíficas o se autorizan los arrestos sin necesidad de una orden judicial.

Esa reactividad se extiende también a los cuerpos legislativos y al manejo de la administración de justicia. Es típico ver que gobiernos y parlamentarios proponen y aprueban medidas como el aumento de penas o la tipificación de nuevos delitos cuando se ven enfrentados a las demandas ciudadanas. Este fenómeno, que se ha denominado *populismo punitivo*, abusa del uso del sistema penal, a pesar de que en un contexto garantista este debe ser el último recurso (Benavides *et al.*, 2016), para todo tipo de conductas que podrían manejarse por otros caminos. Este afán de castigar penalmente y con castigos “ejemplarizantes” aun los delitos menores, se ha convertido en un círculo vicioso que impide que los sistemas de justicia mejoren su desempeño, dado que muchos de ellos están colapsados por la cantidad de casos que se deben atender.

Frente a esta situación se necesita que los países desarrollen políticas criminales integrales y coherentes, que definan y limiten las conductas que llegan al sistema penal, aclaren cuáles pueden manejarse a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos y establezcan escalas razonables para definir las penas que corresponden a los diferentes delitos.

En la misma línea de la reactividad de los gobiernos de la región en materia de seguridad está su tendencia a las políticas de mano dura. En uno u otro momento, todos los gobiernos de los países considerados aquí han usado este tipo de políticas, que además muchas veces se enfocan en la represión de un sector de la población que ya está marginado y se siente alienado. Aquí, los réditos políticos y electorales son lo que más cuenta, dado que, en general, la opinión pública favorece respuestas represivas cuando se siente insegura. Por ejemplo, en 2011, en México, el 59% de la población apoyaba la estrategia del Gobierno de la guerra contra el narco (Benítez, 2011). Además el Proyecto de Opinión Pública de América Latina muestra que las percepciones de la gente con respecto a las fuerzas armadas en la región son consistentemente más positivas que las que existen con respecto a la policía: un promedio de 61,5% para las primeras entre 2006 y 2014, comparado con el 46,5% para la segunda durante el mismo periodo (LAPOP, 2016); o que en 2013 el 33%

de la población en Colombia justificaba un golpe de estado por parte los militares para atender la creciente criminalidad (LAPOP *et al.*, 2013). Este último punto se relaciona con un factor preocupante: otro reporte del mismo proyecto muestra que el aumento de la inseguridad está correlacionado con una baja satisfacción con la democracia y con un menor apoyo al sistema político (LAPOP *et al.*, 2014).

Un asunto relacionado con el populismo punitivo y la mano dura es el problema de hacinamiento carcelario que vive la región. El recurso fácil y rápido al uso del sistema penal, a la creación de nuevos tipos de delitos, al aumento de las penas y a la utilización de mecanismos como la prisión preventiva, que claramente son violatorios de los derechos de los acusados, ha generado un aumento excesivo de la población carcelaria. El hacinamiento en los centros penales en la región es grave: en los últimos quince años la población presa ha crecido en un 130%; en Colombia, algunas cárceles tienen más del 400% de hacinamiento; en 2013, en El Salvador, había 26.614 presos en cárceles diseñadas para albergar 8.500 personas (InSight Crime, 2013). Esto ha generado situaciones de crisis alimentaria y de salud en estos lugares en donde el Estado cotidianamente viola los derechos humanos de los internos.<sup>16</sup>

Por otra parte, es claro que en esas circunstancias estos espacios no pueden ser lugares de rehabilitación, que se supone debe ser su función. Por el contrario, se han convertido en universidades del crimen en donde personas acusadas de cometer delitos, pero que aún no han recibido una sentencia, entran en contacto con criminales experimentados que los reclutan y los entrenan, por ejemplo, para unirse a una mara o a un grupo criminal. El hacinamiento carcelario es quizás una de las evidencias más claras del fracaso de estas políticas.

### Militarización de la seguridad pública

Las medidas de mano dura pueden referirse al populismo punitivo que ya mencionamos y también a una dinámica común y muy negativa para la consolidación de las instituciones y de la gobernanza democrática en la región: la militarización de la seguridad pública. Sacar al ejército o a cuerpos de policía militarizada a las calles es una reacción común al aumento de la vio-

---

16 Basta hacer una búsqueda rápida en YouTube para ver las condiciones de absoluta indignidad en la que vive esta población.



lencia o a los llamados de la opinión pública por castigos ejemplares para los delincuentes. Por ejemplo, a finales de 2014, Honduras agregó 1.000 nuevos oficiales a su Policía Militar de Orden Público (PMOP) para la lucha contra el crimen organizado, con lo que aumentaba en un 50% los miembros de su tropa. Para esa fecha, la institución ya contaba con 2.000 miembros (InSight Crime, 2014a).

Aunque la militarización puede producir réditos políticos que son visibles de modo inmediato en las encuestas, a largo plazo no han funcionado, y sus riesgos son muy elevados, dado que la misión de las fuerzas armadas es la defensa del Estado, por lo que cuentan con armamento y con doctrinas y protocolos de acción pensados para enfrentarse a potenciales enemigos, y no para proteger a los ciudadanos. Esa labor le corresponde a la policía como una institución de carácter civil cuya doctrina se enfoca en la seguridad interna de los países. Tener a los militares en las calles genera riesgos de abusos y violaciones de derechos humanos, situación que de hecho se ha presentado a menudo en la región.<sup>17</sup>

El problema es que este es un recurso fácil de usar y que cuenta con apoyo por parte de la población, o al menos de una parte de ella, y que además tiene una larga tradición en América Latina, habida cuenta del arraigo de la doctrina de la seguridad nacional que por años utilizó a las fuerzas armadas para labores de seguridad interna, que no tenían que ver con su misión y naturaleza. Sin embargo, a largo plazo, estas acciones han demostrado ser insuficientes: los niveles de violencia e inseguridad realmente no bajan de modo sostenible y si por un periodo de tiempo lo hacen, es a expensas de crear complicaciones adicionales, como un aumento de la desconfianza en las instituciones del Estado por parte de la población, que se siente estigmatizada y victimizada por las acciones públicas.

### Impunidad y poco acceso a la justicia

Otro de los problemas relacionados con la violencia y la inseguridad, objetiva y percibida, en la región es la impunidad generalizada en nuestros países. Los aparatos de administración de justicia son inoperantes y poco accesibles a los ciudadanos del común. A pesar de los procesos de reforma de los sistemas de justicia que se han llevado a cabo en muchos de los países de América Latina

---

17 Pueden verse algunos ejemplos dramáticos de esto en <http://cadenademando.org/>.

desde hace dos décadas, los progresos no han sido suficientes para superar el atraso en la resolución de casos y mejorar las respuestas del sistema a las necesidades de las personas.

A pesar de los logros que la región ha conseguido en materia de crecimiento económico, el fortalecimiento y la consolidación de las instituciones del Estado en todo el territorio, más allá de las fuerzas armadas y, en menor medida, la policía, siguen siendo un programa pendiente, especialmente cuando se trata de proveer bienes y servicios a los sectores más desfavorecidos. Aunque ha habido progresos en la disminución de la pobreza, la indigencia y la redistribución de la riqueza, los Estados no han logrado comprometer ni el capital político necesario ni los recursos humanos y financieros suficientes para la consolidación de instituciones eficaces. Por ello, la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo, no solo en términos económicos, sino también de inclusión social y garantía de derechos (Caetano y Armas, 2015).

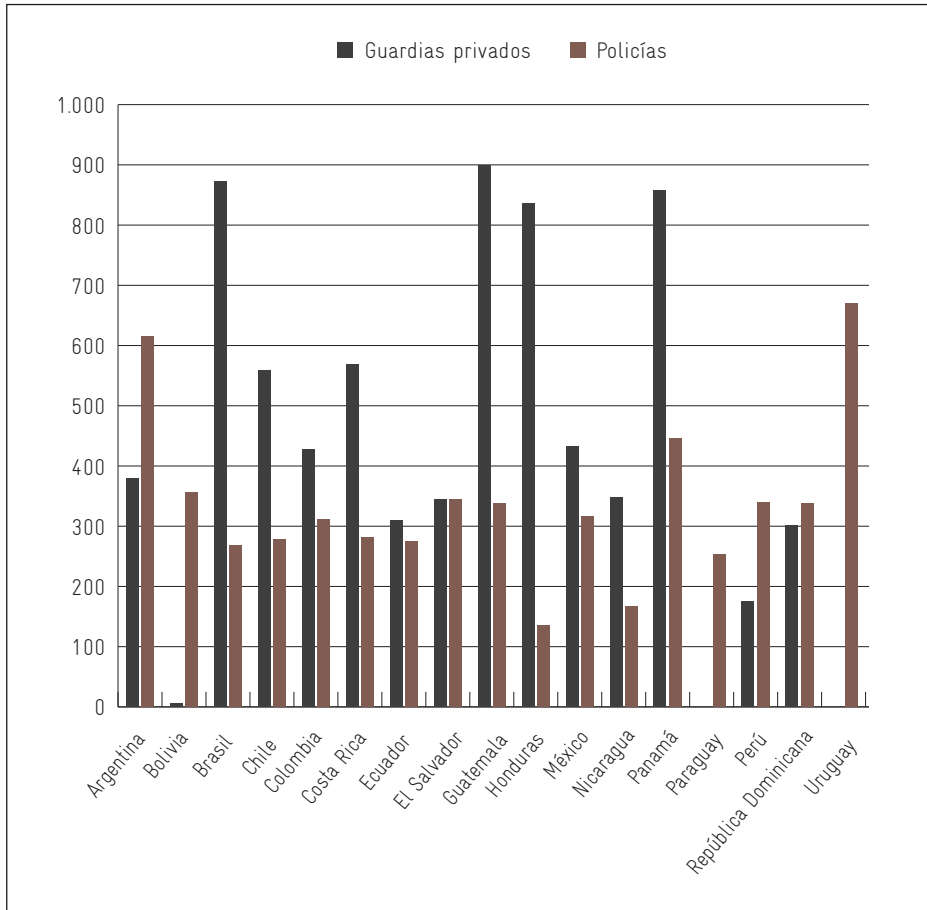
### Seguridad privada en ascenso

Por supuesto, este estado de cosas acentúa la desconfianza que los ciudadanos tienen con respecto a la capacidad o incluso a la voluntad de las autoridades, policiales y judiciales, para enfrentarse eficazmente a la delincuencia y la criminalidad organizada. Ante ello, la población se siente insegura y toma medidas para protegerse que debilitan aún más a las instituciones públicas, como, por ejemplo, la toma de justicia por mano propia, el recurrir a grupos ilegales con poder local para que solucionen las disputas o la contratación de vigilantes privados. Este último fenómeno ha crecido en América Latina a una tasa estimada del 10% anual. Tomando los países que cuentan con datos,<sup>18</sup> la región contaba hasta 2013 con casi un 50% más de vigilantes privados (3.811.302) que agentes de policía (2.616.753), situación que agudiza la desigualdad: solo tienen seguridad quienes pueden pagar por ella (PNUD, 2013), en contravía con el cumplimiento de la responsabilidad del Estado de proveer seguridad a sus ciudadanos como un servicio público, accesible para todas las personas.

---

18 No hay que olvidar los serios problemas de falta de información actualizada y fiable que existen en la región.

**Gráfico 4. Tasas de guardias de seguridad privada y de policías por cada 100.000 habitantes en América Latina**



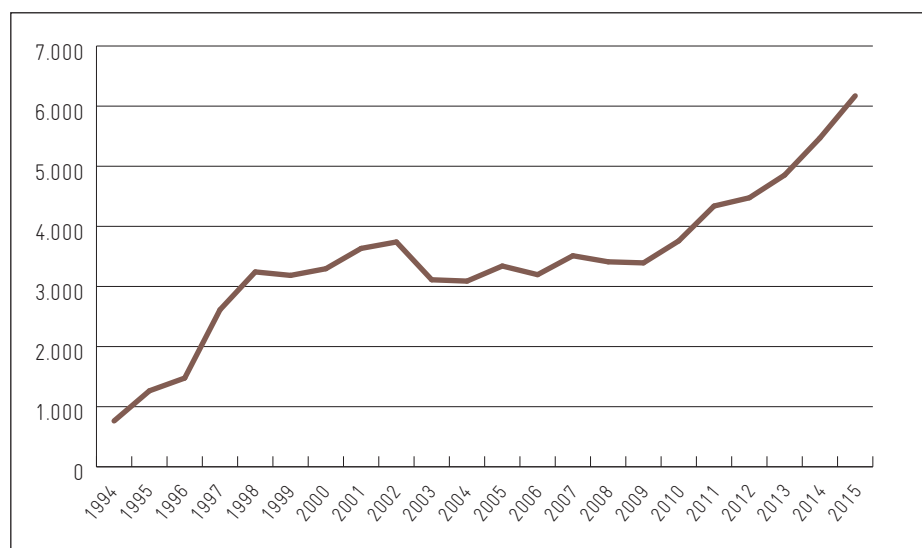
Fuente: PNUD, 2013.

Como se observa en el gráfico 4, existen diferencias notables entre los países; sin embargo, es claro que los miembros de empresas de seguridad privada superan en número a los policías. Los casos más alarmantes se encuentran en Centroamérica, particularmente en Guatemala, que en 2013 tenía 19.900 policías y 120.000 guardias privados, y Honduras, con una relación de 12.301 policías frente a 60.000 guardias privados (PNUD, 2013).

En Centroamérica en general, según las cifras de la Federación Panamericana de Seguridad Privada, se invierten más de 1.500 millones de dólares

anuales en el pago de los servicios de más de 200.000 guardas de seguridad privada. Guatemala sigue siendo el país que más invierte, seguido de El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua (*RevistaSumma.com*, 2015). Datos adicionales sugieren que esta tendencia se expande horizontalmente y va en aumento. En Perú, a finales de 2014 había 680 empresas de seguridad privada registradas, de las cuales 144 se habían creado ese año (Sucamec, 2015). En Colombia, tal como se observa en el gráfico 5, el número de servicios de vigilancia y seguridad privada pasó de 763 en 1994 a 6.171 en el año 2015, mientras que los ingresos operacionales de este sector pasaron de 3.158.003 de dólares en 2007 a 7.525.824 en 2014 (SuperVigilancia, 2015).

Gráfico 5. Evolución de servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia (1994-2015)



Fuente: SuperVigilancia, 2015, "Antecedentes del sector".

En México, la Confederación Nacional de Empresas de Seguridad Privada y Similares de los Servicios de Ramo estima que el número de agentes de seguridad privada duplica el número de policías a la fecha (*Animal Político*, 2016). Ello ha llevado, por ejemplo, a que existan más de 73.000 agentes de seguridad privada.

## 5. A modo de conclusión final

En suma, para acabar esta visión general, podemos afirmar que el fenómeno de violencia e inseguridad que se vive hoy en día en muchos de los países de América Latina, particularmente en Centroamérica, **es uno de los desafíos más complejos para la consolidación de la gobernanza democrática y de unas instituciones públicas capaces de cumplir con sus funciones.**

Como hemos visto, las razones de este fenómeno son diversas. Por un lado, la debilidad de las instituciones del Estado en amplias zonas geográficas y sociales del territorio, y su incapacidad para cumplir con sus funciones de provisión de servicios de desarrollo/bienestar y seguridad, que no son problemas nuevos, han facilitado que esos vacíos de institucionalidad sean tomados por diversos grupos legales e ilegales que incluso han ganado la legitimidad que el Estado no tiene frente a la población. Por otra parte, la desconfianza y falta de legitimidad del Estado, causada por esa misma debilidad que hemos mencionado, lleva a los ciudadanos a tomar medidas como la contratación de seguridad privada o el recurso a mecanismos no institucionalizados, a veces ilegales e incluso violentos, para resolver sus conflictos. Esto, a su vez, debilita aún más al Estado en el cumplimiento de su responsabilidad de proveer seguridad a la población como un servicio público.

Además, las respuestas estatales son cortoplacistas y amarradas a cálculos políticos electorales que no permiten superar de manera permanente y sostenible la situación actual. Es necesario que además de implementar procesos serios de reforma y fortalecimiento institucional de los sistemas de administración de justicia, que van desde la policía hasta las cárceles, que cuenten con voluntad política real y sean mantenidos en el tiempo, se hagan inversiones enfocadas a mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de bienestar y desarrollo que debe proveer el Estado a los sectores de la población tradicionalmente marginados y que son los más vulnerables al reclutamiento o la cooptación por parte de grupos delincuenciales y criminales de todo tipo.

Por todo ello, sin duda alguna, parece que sí, que la propuesta de usar herramientas de construcción de paz y de seguridad humana, que apuntan a todas las causas y no solo a las más epidérmicas, puede resultar de ayuda.

## Bibliografía utilizada

### *Libros y artículos*

- AGUILAR, Jeannette (coord.) (2014), *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandillera*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- ACNUR - ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2000), *La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona: Icaria Editorial.
- ALDA, Sonia (2010), “Los cambios en las Fuerzas Armadas y la defensa en la ‘revolución democrática’ de Evo Morales”, en MATHIEU, Hans, y NIÑO, Catalina (eds.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, FES.
- ASTORGA, Luis (2014), “Opciones de la clase política frente a la delincuencia organizada en México”, en NIÑO, Catalina (ed.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, FES.
- ATEHORTÚA Cruz, A. L., y ROJAS RIVERA, D. M. (2008), “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”, *Historia y Espacio*, 5, 20.
- ÁVILA, Ariel (2011), “Crimen organizado, narcotráfico y seguridad”, en NIÑO, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Quito, FES ILDIS, pp. 29-40.
- BASTOS, Santiago, y LEÓN, Quimy de (2015), “Guatemala: construyendo el desarrollo propio en un neoliberalismo de posguerra”, *Pueblos y Fronteras Digital*, vol. 10, núm. 19 (junio-noviembre), pp. 52-79. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90638786004>.
- BENAVIDES, Farid, BINDER, Alberto, y VILLADIEGO, Carolina (2016), *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*, Bogotá, FES, 2016.
- BENÍTEZ, Raúl, y RODRÍGUEZ, Armando (2011), *México: perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil*, En MATHIEU, Hans, y NIÑO, Catalina (eds.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, FES.

- BRENES, Raymundo (comp.) (1992), *Introducción a los Derechos Humanos. Antología*. San José de Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- CAETANO, Gerardo, y ARMAS, Gustavo de (2015), “Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)”, en *Contrapuntos*. Blog de *El País* (30 de marzo), <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html> [consulta: mayo de 2016].
- CELI, Pablo (2010), “Ecuador, tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa”, en MATHIEU, Hans, y NIÑO, Catalina (eds.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, FES.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013), ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad Informe General Grupo de Memoria Histórica, Bogotá, Imprenta Nacional.
- CHERNICK, Marc (1998), “Las dimensiones internacionales de los Conflictos internos en América Latina: de la guerra fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra antinarcótica”, *Revista Colombia Internacional*, núm. 41, pp. 5-43.
- COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA (2011), *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual*. Disponible en: [http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/LA\\_Regional\\_ESP\\_web\\_16.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/LA_Regional_ESP_web_16.03.11.pdf).
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999), *Guatemala, memoria del silencio*, Guatemala, UNOPS.
- CUEVA, M. (2006), *Violencia en América Latina y el Caribe: Contextos y orígenes Culturales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales (Cuadernos de Investigación, número 33).
- CRUZ, J. M. (2014), “La transformación de las maras centroamericanas”, *Cuestiones de Sociología*, núm. 10. Disponible en <http://www.cuestiones-sociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a14>.
- DE FERRANTI, D., et al. (2003), “Historical Roots of Inequality in Latin America and the Caribbean”, en *Inequality in Latin America and the Car-*

*ibbean: Breaking with History?*, pp. 171-189 (Estudios del Banco mundial sobre América Latina y el Caribe). Disponible en [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29107/inequality\\_latina\\_america\\_complete.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29107/inequality_latina_america_complete.pdf).

- DEVIA GARZÓN, Camilo Andrés, ORTEGA AVELLANEDA, Dina Alejandra, y MAGALLANES MONTOYA, Marcela Julieth (2014), “Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica”, *Revista Republicana*, núm. 17 (julio-diciembre), pp. 119-148.
- DUNCAN, Gustavo (2006), *Los señores de la guerra*, Bogotá, Planeta.
- FESCOL (2013), “Relatoría del taller ‘Los procesos de paz en América Central: ¿qué podemos aprender para el proceso de paz y sus resultados en Colombia?’”, organizado por Fescol y Comisiones de Paz del Congreso de la República, Bogotá (4 de abril).
- FORO BRASILEIRO DE SEGURIDAD PÚBLICA (2014), *Anuario Brasileiro de Seguridad Pública*, São Paulo, Foro Brasileiro de Seguridad Pública.
- GARAY SALAMANCA, L. J., SALCEDO-ALBARÁN, E., LEÓN-BELTRÁN, I. de, y GUERRERO, B. (2008), *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Bogotá, Fundación Método - Fundación Avina - Transparencia por Colombia.
- GARZÓN, J. C., LLORENTE, M. V., y ÁLVA REZ, E. (2016), *Economías criminales en clave de postconflicto: tendencias y propuestas para enfrentarlas*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz.
- GUERRA, S., y MALDONADO, A. (2006), *Historia de la Revolución Cubana. Síntesis y comentario*, Caracas, Comala.com (Colección Nuestra América).
- IEPADES - INSTITUTO DE ENSEÑANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, GUATEMALA (2006), *Armas pequeñas y livianas en Centroamérica*, San José de Costa Rica, FLACSO.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo, y WILLIAMSON, John (eds.) (2003), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (2002), *La seguridad nacional a la deriva: del frente nacional a la posguerra fría*. Bogotá, Alfaomega - Universidad de los Andes - FLACSO, sede Ecuador.



- LEAL, Francisco (2003), “La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 15 (junio), pp. 74-87.
- LIEBEL, Manfred (2005), “‘Barrio gangs’ en Estados Unidos: un reto a la sociedad excluyente”, *Desacatos*, núm. 18 (mayo-agosto), pp. 127-146.
- MACK, Helen (2005), “La reconciliación en Guatemala: Un proceso ausente. Estudio de caso”, en *Verdad, justicia y reparación: Desafíos para la democracia y la convivencia social*, San José de Costa Rica, IIDH-IDEA. Disponible en [http://www.idea.int/publications/vjr/upload/Guatemala%20\(Spanish,%20pdf\).pdf](http://www.idea.int/publications/vjr/upload/Guatemala%20(Spanish,%20pdf).pdf).
- MAY, Stacy, y PLAZA, Galo (1958), *Empresa estadounidense en el extranjero: Caso de estudio: La United Fruit Company en América Latina*, Washington DC, National Planning Association (Serie NPA, 7º caso de estudio).
- PEÑA, Sergio de la (1999), *El antidesarrollo de América Latina*, México, Siglo XXI Editores (13ª ed.).
- PNUD - PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, PNUD.
- LAPOP *et al.* - PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (2014), *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Disponible en [http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014\\_Guatemala\\_Country\\_Report\\_V4\\_Print\\_2\\_W\\_041515.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014_Guatemala_Country_Report_V4_Print_2_W_041515.pdf).
- LAPOP *et al.* - PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (2013), *Cultura política de la democracia en Colombia, 2013*. Disponible en [http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia\\_Country\\_Report\\_2013\\_W\\_081414.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2013_W_081414.pdf).
- RANGEL BANDEIRA, Antonio (2012), “Armas pequeñas y campañas de desarme. Matar los mitos y salvar las vidas”, *Policy Paper*, núm. 41 (mayo), Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES.
- VALENCIA, León (2002), *Adiós a la política, bienvenida la guerra: Secretos de un malogrado proceso de paz*, Bogotá, Intermedio.

- VILAS, Carlos (2000), “¿Más allá del Consenso de Washington? un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 26, pp. 31-39.
- WIELANDT, Gonzalo (2005), *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*, Santiago de Chile, CEPAL.
- WOLF, Sonja (2009), “El control de pandillas en la relación El Salvador - Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 4.

### *Documentos oficiales*

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2005), Resolución aprobada el 16 de septiembre de 2005. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1> [consulta: mayo de 2016].
- Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- SUCAMEC (2015), *Memoria institucional 2014*, Lima, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil. Disponible en <https://www.sucamec.gob.pe/web/images/2016/pdfs/MEMORIA2014.pdf>.
- SUPERVIGILANCIA (2015), *Informe de Gestión 2015*. Disponible en <file:///C:/Users/Jenny/Downloads/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20SVSP%202015%20PDF.pdf>.

### *Páginas web*

- *ANIMAL POLÍTICO* (2014), “Policías entregaron 17 normalistas al crimen organizado; habrían sido asesinados: PGJ-Guerrero” (5 de octubre). Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/10/reportan-hallazgo-de-fosa-en-iguala-investigan-si-se-trata-de-normalistas-desaparecidos/> [consulta: mayo de 2016].
- *ANIMAL POLÍTICO* (2016), “Miles de escoltas en México trabajan sin ley nacional y sin respetar convenios” (22 de febrero). Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2016/02/miles-de-escoltas-en-mexico-trabajan-sin-ley-nacional-y-sin-respetar-convenios/>.

- *CRÓNICA.COM.MX* (2015), “Extorsiones telefónicas al alza en nueve países de América Latina” (13 de octubre). Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/920106.html> [consulta: mayo de 2016].
- *ECONOMY WEBLOG* (2013), “10 años de crecimiento en América Latina”. Disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2013/04/10-anos-de-crecimiento-en-america-latina.php> [consulta: octubre de 2016].
- *EL FARO.COM* (2016), “Mayo cierra con el promedio de asesinatos más bajo de los últimos 15 meses” (1 de junio). Disponible en [https://www.elfaro.net/es/201606/el\\_salvador/18681/Mayo-cierra-con-el-promedio-de-asesinatos-m%C3%A1s-bajo-de-los-%C3%BAltimos-15-meses.htm](https://www.elfaro.net/es/201606/el_salvador/18681/Mayo-cierra-con-el-promedio-de-asesinatos-m%C3%A1s-bajo-de-los-%C3%BAltimos-15-meses.htm).
- *EL SALVADOR.COM* (2016), “Transportistas pagaron a pandillas \$37 millones de extorsión en 2015” (15 de enero). Disponible en <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/transportistas-pagaron-pandillas-millones-extorsion-2015-98726> [consulta: mayo de 2016].
- GURNEY, K. (2014), “Percepciones de inseguridad aumentan en Latinoamérica: Informe” (9 de diciembre). Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/percepciones-inseguridad-aumentan-latinoamerica-informe-InSightCrime> [consulta: 29 de junio de 2016]. CIACS. Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/ciacs> [consulta: mayo de 2016].
- INSIGHT CRIME (2013), “Hacinamiento en prisiones de Centroamérica refleja fracaso de políticas de ‘mano dura’” (25 de julio). Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/hacinamiento-en-prisiones-de-centroamerica-refleja-fracaso-de-politicas-de-mano-dura> [consulta: mayo de 2016].
- INSIGHT CRIME (2014a), “Honduras aumenta la policía militar en un 50%” (13 de noviembre). Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/honduras-aumenta-policia-militar-50> [consulta: agosto de 2016].
- INSIGHT CRIME (2014b), “Perfil de Nicaragua”. Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-nicaragua/nicaragua> [consulta: octubre de 2016].
- INSIGHT CRIME (2016), “Balance de InSight Crime sobre los homicidios en Latinoamérica en 2015” (15 de enero). Disponible en <http://es.insightcrime.org>.

org/analisis/balance-insight-crime-homicidios-latinoamerica-2015 [consulta: mayo de 2016].

- LATIN AMERICA WORKING GROUP (1997), “Reporte sobre Manuales desclasificados del ejército y la CIA”. Disponible en <http://www.lawg.org/our-publications/72-general/319-declassified-army-and-cia-manuals> [consulta: mayo de 2016].
- *PRENSA LIBRE* (2014), “Ven escasos avances de acuerdos de paz”, Carlos Álvarez (29 de diciembre). Disponible en <http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Ven-escasos-avances-de-acuerdos-de-paz-0-1275472444>.
- *PROCESO.COM.MX* (2013), “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi” (30 de julio). Disponible en <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi> [consulta: mayo de 2016].
- LAPOP - PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (2015). Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/> [consulta: mayo de 2016].
- *REVISTASUMMA.COM* (2015), “Guatemala es el país centroamericano que más gasta en seguridad privada” (23 de marzo). Disponible en <http://www.revistasumma.com/guatemala-es-el-pais-centroamericano-que-mas-gasta-en-seguridad-privada/>.
- THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE, GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY (2004), “Prisoner abuse: patterns from the past”. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu> [consulta: mayo de 2016].



---

**CENTROAMÉRICA Y  
MÉXICO. SEGURIDAD  
Y VIOLENCIAS EN  
MUTACIÓN**



# LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA: BALANCE DE LA UTILIDAD DE LOS ENFOQUES USADOS Y DEBATE ACTUAL SOBRE ALTERNATIVAS

*Lilian Bobea*

## Introducción

Durante los últimos siete años, Centroamérica ha encabezado, junto con África del Sur, el listado de regiones más violentas del mundo. Con un promedio de 38,7 en la tasa de homicidios por 100.000 habitantes (PNUD, 2013), Centroamérica duplica la tasa de homicidios del resto de las Américas (16,3 víctimas por 100.000 habitantes) y cuadruplica la tasa mundial de muertes violentas (6,2 por 100.000). Los países que conforman el denominado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), especialmente los dos últimos, concentran el mayor porcentaje de la violencia delincriminal en la región. Esta violencia está asociada en la mayoría de los casos, aunque no exclusivamente, con la criminalidad organizada, especialmente con el tráfico de drogas, personas y otros flujos que alimentan economías ilícitas.<sup>1</sup> Fuentes noticiosas y de investigación contabilizan en 48.947 los asesinatos ocurridos en los últimos tres años en estos tres países, donde apenas se produjeron 2.295 detenciones, lo que refleja una tasa de impunidad del 95% respecto a la violencia letal.<sup>2</sup>

---

1 La nomenclatura del Triángulo Norte proviene de la firma del tratado comercial en Nueva Ocotepeque, Honduras, entre este país, El Salvador y Guatemala, en mayo de 1992. Paradójicamente, lo que inicialmente fue denominado como una iniciativa de desarrollo pasó a convertirse en un estigma cuando la noción de Triángulo Norte comenzó a resonar en el marco de Naciones Unidas como la región geográfica con los niveles más altos de violencia letal.

2 Véase Suchit Chávez y Jessica Ávalos, “The Northern Triangle: The Countries That Don’t Cry for Their Dead”, 23 de abril de 2014, InSightCrime.org [consulta: 6 de mayo de 2016]. Por otro lado, los datos del UNODC sobre los homicidios en los últimos cinco años muestran una tendencia ascendente que llegó a registrar 91,4 muertes por 100.000 habitantes en 2011, con una reducción de apenas un punto en 2012. Hay que anotar, sin embargo, que estas cifras discrepan con las ofrecidas por el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), cuyo observatorio ofrece una trayectoria interanual más bien decreciente de los homicidios y unas tasas mucho más bajas que las que aporta UNODC. Según el IUDPAS, la tasa de muertes violentas

¿Cómo se organiza esta violencia compleja? ¿Quiénes participan en este proceso? ¿Qué relación guarda la violencia común, callejera y desorganizada con la criminalidad compleja y organizada en Centroamérica? ¿Qué posibilidades existen de encarar exitosamente la creciente influencia de estos comportamientos anómicos en los sistemas políticos, sociales y económicos de los países centroamericanos? Son algunas de las preguntas que intento esclarecer en este ensayo.

## 1. Etiología de la violencia letal

Las violencias del siglo XXI en la región centroamericana trazan un patrón, que expondré a continuación. Primero, es espacialmente asimétrico, mayormente centrado en las zonas urbanas y en ciudades secundarias, como Santa Ana (45,2 homicidios por 1.000 habitantes), en El Salvador, o San Pedro Sula (166,4 por 100.000 habitantes), en Honduras.<sup>3</sup> Segundo, demográficamente tiende a inclinarse hacia la población joven. Tercero, es expansiva y crecientemente armado. Cuarto, es característicamente sistémico, en la medida en que su evolución y entroncamiento redefine a las sociedades y a sus gobiernos. Quinto, es concurrentemente plural, situación esta que demanda un entendimiento holístico y a la vez un acercamiento particularizado, si se busca un diagnóstico y un abordaje comprensivo de sus manifestaciones. En suma, a modo de resumen, se trata de fenómenos simbióticos, habida cuenta de que estas manifestaciones violentas alimentan a las partes y al todo, se influyen entre sí y determinan escenarios cada vez más complejos y cambiantes. Esto quiere decir que las expresiones violentas en Centroamérica siguen una trayectoria diacrónica, a lo largo

---

tas en 2011 fue de 86,5 por 100.000 habitantes; en 2012 fue de 85,5 por 100.000; en 2013 bajó a 79 por 100.000; en 2014 fue de 68 por 100.000; y en 2015 bajó a 60 por 100.000 habitantes. Llama la atención las marcadas fluctuaciones de las tasas ofrecidas por el IUDPAS entre un año y otro. Sin embargo, en cualquiera de los dos escenarios, no hay duda de que Honduras es, por antonomasia, el país más violento del mundo. El país con la segunda tasa de homicidios más alta es El Salvador, con 41,2 por 100.000 habitantes, y le sigue Guatemala, con 39,9 víctimas por 100.000.

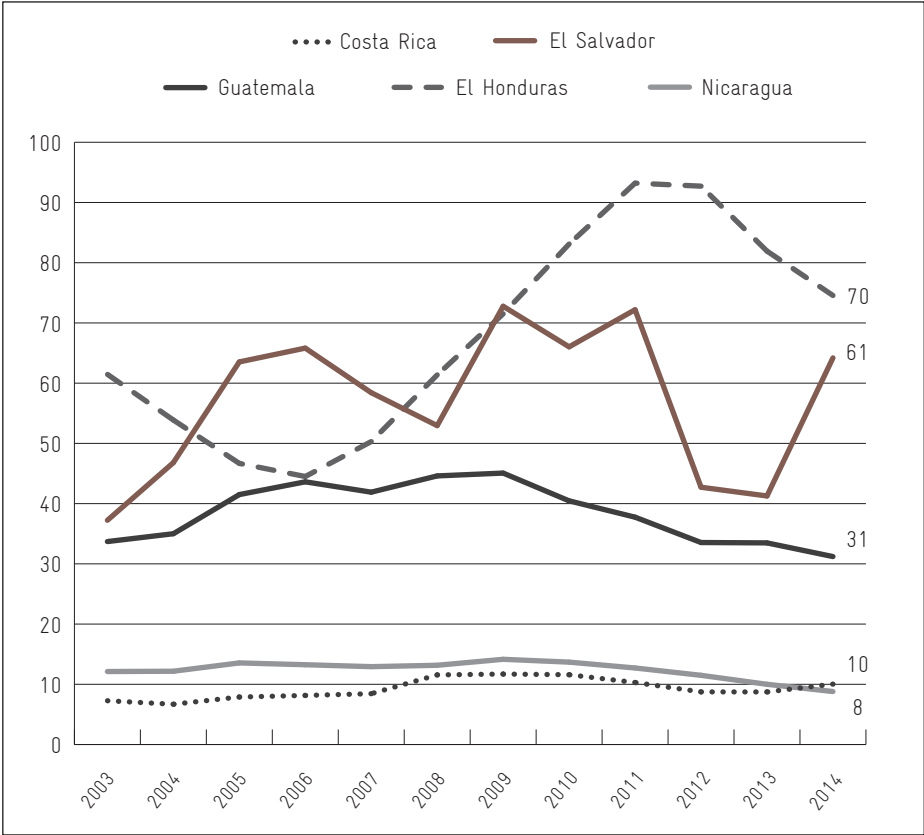
- 3 Datos del PNUD (2013). Según la encuesta del Barómetro de las Américas de 2012, el 53,2% de los residentes de Ciudad de Guatemala dijo sentirse inseguro; lo mismo opinó el 46,6% de los residentes de San Salvador encuestados ese año, y el 44,4% de los residentes de Tegucigalpa. Paradójicamente, el 45,7% de los residentes de San José de Costa Rica expresó sentirse inseguro, en contraste con el 41,1% de los residentes de Managua, Nicaragua, y el 37,3% de los de Ciudad de Panamá, en el país del mismo nombre.



de la cual se sobreponen las modalidades y los motivos. De esta suerte se recrea una cronicidad (Adams, 2012) que es fundamental entender en lo relativo a sus causas y a la forma en cómo estas modalidades evolucionan, y, sobre todo, en lo atinente a sus impactos en términos sociodemográficos, institucionales y espaciales.

En lo relativo al comportamiento de la violencia en la región, el gráfico 1 traza estos ciclos largos y cortos en el periodo que cubren los años 2000 a 2014. Aquí se observa más claramente la relación sincopada entre los picos y descensos en un país y otro, con la excepción de Nicaragua. Ciertamente, este patrón podría dar lugar a la hipótesis de desplazamiento de la conflictividad violenta intrarregional. Sin descartar del todo este factor, especialmente a sabiendas de la presencia de maras salvadoreñas en territorio hondureño, un estudio más cuidadoso de lo que acontece en los países nos lleva, sin embargo, a enfatizar el peso que tienen las dinámicas endógenas. Esta fluctuación del patrón de la violencia debe ser entendida más allá de lo fenomenológico. Ello conlleva explorar: a) las modalidades que asume la violencia; b) cómo se expresa la inseguridad; c) la forma en la que tanto la violencia como la inseguridad alimentan o son alimentadas por otras expresiones de conflictividad social (protestas) como fenómenos diferenciados y particularizados, o por situaciones macroestructurales como la exclusión y la desigualdad social; d) las fuerzas y dinámica políticas y sociales que hay detrás de estos comportamientos.

**Gráfico 1. Tasas de homicidios por 100.000 habitantes en países de Centroamérica (2000-2013)**



Fuente: UNODC, SEPOL Honduras y notas periodísticas.

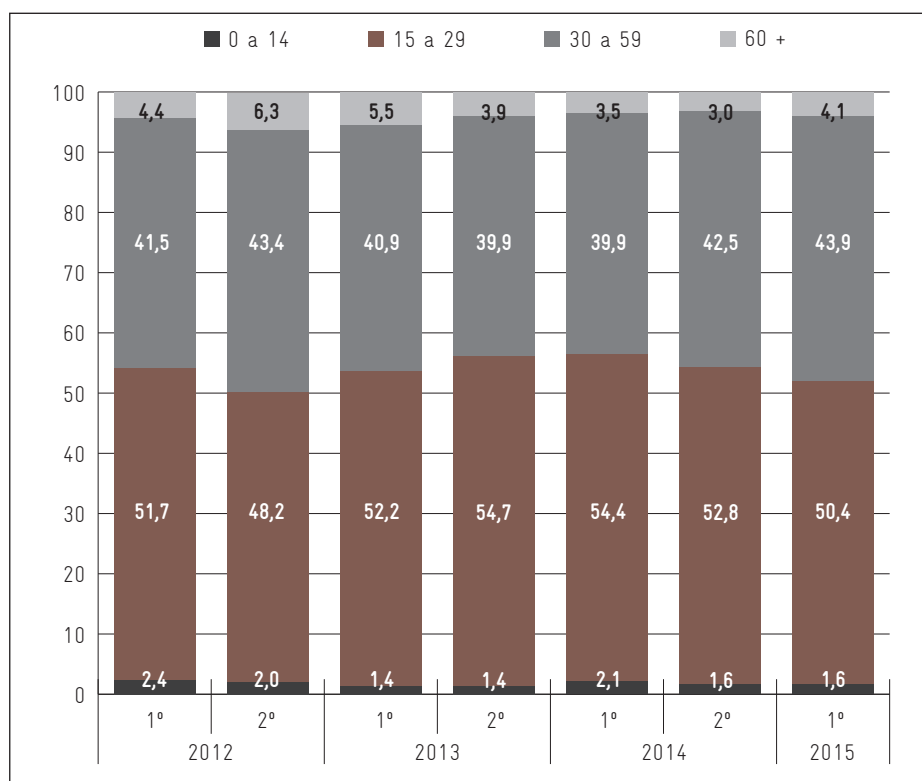
## 2. Sujetos y grupos sociales más afectados e involucrados en los escenarios violentos

En Centroamérica, pese a la ubicuidad de la violencia, dos segmentos poblacionales tienden a ser los más afectados por hechos letalmente violentos: los jóvenes y las mujeres. Veámoslo.

Los jóvenes participan en la producción y en la perpetuación de la violencia: son víctimas y perpetradores. En 2014, El Salvador registró una tasa de victimiza-

ción entre los jóvenes de 92 por 100.000, mientras que en Guatemala murieron 53 jóvenes por cada 100.000 habitantes en 2011,<sup>4</sup> Este fenómeno constituye, por tanto, una de las preocupaciones más acuciantes para los gobiernos y las sociedades de la región. En el gráfico 2, dedicado la situación en El Salvador, parece claro que los jóvenes en el rango etario de 15 a 29 años son los más propensos a ser asesinados: en el periodo de 2012 a 2015, entre el 50,4% y el 54,7% de las víctimas de homicidios registrados en ese país se ha concentrado entre los jóvenes de dicha edad. Este patrón se ha mantenido constante en esos cuatro años, en los cuales se produjeron cambios importantes en la política contra el crimen y de acercamiento a la problemática de las pandillas.

Gráfico 2. El Salvador: porcentaje de homicidios a nivel nacional según grupos de edad (2012-2015, por semestres)



Fuente: FUNDAUNGO, 2015.

4 Véanse los reportes del PNUD (2014) y de la OMS (2011), respectivamente.

Entre los motivos de la violencia que afecta a este segmento de la población en particular, destaca la necesidad primaria que sienten los jóvenes de reafirmar las identidades masculinas de forma agresiva y agravada por medio de la confrontación armada, entre miembros de pandillas, rivalizados por la necesidad de reconocimiento de su supremacía grupal. El fenómeno no es particular de El Salvador, sin embargo. Como muestra la tabla 1, en toda Centroamérica, aunque en menor medida en Costa Rica y Panamá, los jóvenes en el rango de edades de 15 a 24 años son los que aportan el mayor nivel de víctimas. Aun en Nicaragua, donde el fenómeno pandilleril es menos grave que en el Triángulo Norte, el porcentaje de homicidios entre los más jóvenes es uno de los más altos de toda la región, 22,16% en el año 2015. Sin embargo, estas cifras también varían considerablemente de acuerdo a las fuentes, periodos y grupos etarios que se estimen. Así, otros estudios sostienen que en el año 2012, 48% de los homicidios que ocurrieron en El Salvador afectaron a la población entre 15 y 29 años de edad; 48% en Honduras; 32% en Nicaragua y 53% en Panamá.<sup>5</sup> En general, se trata de jóvenes (de género masculino) provenientes de estratos sociales de bajos recursos.

**Tabla 1. Homicidios de jóvenes centroamericanos en edades de 15 a 24 años por sexo (2015; porcentajes y cantidades absolutas)**

	Porcentaje de la población total entre 15 y 24 años (%)	Cantidades absolutas	
		Hombres	Mujeres
El Salvador	20,8	6.322	635.409*
Guatemala (2010)	21,9	1.646.350	1.633.666
Honduras	21,1	943.039	906.273
Nicaragua	22,16	657.339	651.774
Panamá	17,2	320.329	308.717
Costa Rica	17,1	419.712	403.668

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de *The World Factbook*, CIA.

5 Estos últimos datos fueron levantados por Teresita Escotto Quesada, a partir de los datos proporcionados por el Monitor de Homicidios del Instituto Igarape.

En un extremo del continuo de la violencia se sitúan grupos delincuenciales que compiten por intereses económicos, direccionados a la acumulación de renta ilícita. Generalmente, la evolución de estos formatos de contestación social se traduce en serias implicaciones para la convivencia en los ámbitos locales y microsociales. A nivel nacional, estas violencias y sus efectos colaterales, que derivan en la estigmatización y el sobreencarcelamiento de los jóvenes, constituyen un desafío para las políticas que buscan recuperar y propulsar el capital humano con más potencial de desarrollo que puede encontrarse en estos países. De acuerdo con el Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en los últimos cinco años, entre 2010 y 2015 fueron asesinados 846 estudiantes.

La violencia contra las mujeres, por su parte, muestra niveles pandémicos, pero es una violencia que tiene múltiples orígenes en sociedades con alta tolerancia a este fenómeno y poca voluntad política para aplicar medidas preventivas. Lo particular de la violencia de género es la medida en que refleja las tendencias al incremento y la cronicidad del fenómeno de las maras, del crimen organizado y del incremento del narcotráfico. Amnistía Internacional (2011) destaca que en los últimos cuatro años 4.400 mujeres han sido asesinadas en Guatemala, mientras que, en El Salvador, organizaciones no gubernamentales reportaron 640 feminicidios solamente en el año 2011. Tales muertes suelen estar acompañadas de tortura sistemática, mutilaciones y agravio, incluyendo denigración de las víctimas con la pública exposición de sus cuerpos en espacios públicos. En Honduras, pese a que el 94% de las víctimas de la violencia callejera son hombres, especialmente jóvenes de entre 15 y 44 años de edad, en el año 2010 se reportaron 438 muertes de mujeres, el 68% de las cuales fueron víctimas de feminicidios (IUDSPA, UNH, 2010). A pesar de ser tan significativa, es esta cifra no refleja la totalidad de la violencia de género existente en este país. De hecho, según los datos reportados por la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), en el año 2010 se registraron 11.063 denuncias de delitos que afectaron directamente a las mujeres hondureñas. Y conviene no olvidar que gran parte de la violencia de género no es reportada ni por las víctimas ni por familiares o miembros de las comunidades.

Estos actos reflejan una cultura de intimidación de género que proviene no solo de las pandillas, dentro de las cuales las mujeres suelen jugar un rol de *token* o ficha de cambio, especialmente como un recurso de posesión y disposición de la membresía masculina, sino también de la criminalidad

organizada. Las mujeres constituyen un recurso importante para la transportación ilegal de drogas, bajo la modalidad de “mulas”. Asimismo, la trata de mujeres para fines de prostitución convierte a las mujeres en un sujeto conmodificado, en un mercado crecientemente complementario a otros flujos ilícitos de mercancías.

La violencia selectiva es ejercida también contra grupos específicos de profesionales que investigan o trabajan con potenciales victimizados de las violencias. En México, en la última década fueron asesinados más de un centenar de periodistas, muchos de los cuales investigaban casos relacionados con la criminalidad organizada en territorialidades específicas donde la corrupción alcanza niveles exacerbados. Asimismo, en Honduras, entre 2010 y 2013 fueron asesinados 70 abogados, por la sola razón de defender causas que en muchos casos implicaban a oficiales o sujetos vinculados al poder, razón por la cual la investigación criminal de sus muertes fue sepultada junto a sus cadáveres, y sus asesinos han quedado impunes.

Mientras en la mayoría de estos países se apela por reformas al sector de la seguridad y de la justicia, aún prevalece el involucramiento de actores institucionales, como precursores de criminalidad y violencia, y queda incontestada la interrogante de si estos patrones de orientación de la criminalidad desde y hacia el Estado, que ya en otro momento he denominado “estadotropismo”, son el resultado de una enraizada cultura represiva que sobrepone el orden y el control por encima de los derechos humanos y civiles, o bien si dicho comportamiento responde a fines racionalmente criminales, promovidos por una institucionalidad permisivamente criminosa.

En el trasfondo de estos brutales eventos, subyace una historia de conflictividad armada que no es posible extirpar totalmente del análisis de las violencias contemporáneas en la región, con la excepción de Costa Rica y Panamá. Y es que, a pesar de las transiciones y de la precaria consolidación de sus democracias liberales, en estos escenarios de posconflictos se convive aún con los efectos residuales que dejó la confrontación armada de carácter político. En estas sociedades, subyacen el reciclaje y la transmutación de actores armados, el ejercicio de prácticas antidemocráticas, la intolerancia a la diferencia, y la imposición de élites económicas y que encarnan abusivamente el poder que ejercen estados fuertes en su función represiva, pero débiles en cuanto a sus escasas capacidades económicas y sociales, a consecuencia

de los destrozos producidos por la conflictividad bélica del pasado y por los procesos de privatización más recientes.

El cambio de estos paradigmas prevalecientes constituye el mayor reto que encaran las sociedades centroamericanas y sus microespacialidades para el establecimiento de una gobernanza más perdurable. Ejemplos de estas limitaciones se observan en El Paraíso, en Copan, y en los asentamientos perimetrales de Tegucigalpa, ambos en Honduras. Lo mismo en la subregión de Zacapa y Chiquimula, en la zona fronteriza entre Honduras y Guatemala. Todas estas comunidades conviven con el miedo y la inseguridad, sin ofertas institucionales que garanticen protección de forma democrática y exhaustivamente. Allí, la elección a la que se ven abocados los “ciudadanos de a pie” para garantizar su autoprotección son los linchamientos y las rondas de vigilantismo, acciones estas que ponen en entredicho los principios morales y cívicos de la convivencia humana y democrática.

### La reproducción de las violencias

Como premisa general, en este ensayo subrayo la concomitancia y sinergia de múltiples modalidades violentas, lo que interpela la tradicional tendencia a que estos fenómenos sean abordados indistintamente (violencia, conflictividad e inseguridad como fenómenos esencializados) o de manera compartimentalizada, (violencia de género, interpersonal, callejera, pandilleril, policial, institucional, económica, social y política). Los impactos que producen estas violencias se han sentido de manera palpable no solo en las pérdidas de vidas humanas –que ya sobrepasan las 50.0000 en los países del Triángulo Norte en los últimos tres años–, sino también en un sentimiento generalizado de inseguridad ubicua, que toma corporalidad en los desplazamientos poblacionales y en los constantes y masivos flujos de inmigrantes interregionales e intrarregionales.<sup>6</sup>

---

6 El caso más dramático es el de los más de 50.000 niños y adolescentes inmigrantes indocumentados, provenientes de diversos países de Centroamérica, que entraron sin compañía de adultos al territorio americano en el verano de 2014 y que llegó a ser catalogado como una crisis humana sin precedentes en la historia migratoria de Estados Unidos. Sin embargo, para los países involucrados en ese drama, el fenómeno reflejaba el desborde de una situación de perenne conflictividad social con nuevo rostro. El 70% de estos adolescentes que fueron entrevistados citó la violencia como razón fundamental de la decisión de sus padres para que hiciesen la travesía, a consciencia de que no estaba exenta de peligros. Sobre este fenómeno, véase el reporte de Natasha Pizzey y James Fredrick en WOLA, *Olvidados en la frontera: Los niños mexicanos que huyen de la violencia rara vez son escuchados*, de 23 de enero de 2015.

Como veremos, además de la producción, administración y “democratización de las violencias” (Kruijt y Koonings, 1999: 15), los países de Centroamérica experimentan la evolución y expansión de la criminalidad organizada, cuyos agentes criminosos proyectan una ilimitada capacidad de adaptación y aprendizaje a los contextos restrictivos y de oportunidades (Kenney, 2007).<sup>7</sup> Sus agencias se han diversificado localmente (Mc Demmon, 2013; Garzón, 2008) y se han expandido globalmente (Andreas, 2006, 2010, 2013), y han redefinido su relación con los estados y las sociedades del hemisferio, al mostrar un desafiante rostro corporativo competitivo y lucrativamente eficiente. A contrapelo de la discursividad oficial, este no es un fenómeno extrapolado ni externalizado. En varios de esos escenarios abordados aquí, de prolongada transición, se crearon las condiciones y oportunidades para que, junto con el repliegue de actores armados, oficiales y/o desregulados, evolucionaran como fuerzas contestatarias a medio y largo plazo, adaptándose a los nuevos contextos, mientras reciclaban prácticas aprendidas del pasado, provenientes especialmente del ámbito de la política y la parapolítica. A día de hoy, estos procesos simbióticos entre los poderes político, económico y criminal constituyen lugares comunes en la mayoría de estas naciones.

### 3. Aproximaciones interpretativas relevantes al diagnóstico y a las soluciones de las problemáticas de inseguridad y de la violencia en Centroamérica

La violencia es un monstruo con mil caras, Galtung (1990, 1998) en sus diferentes trabajos, como señala el capítulo inicial de Rafael Grasa, distingue tres tipos de violencia, la estructural, relacionada con aspectos sistémicos como la pobreza y la desigualdad social, entre otras; la directa, que es la que se ejerce contra los individuos de manera explícita; y la cultural, de carácter simbólico. Galtung establece también una distinción importante entre violencia y conflictividad; y como esta última es una parte esencial de la condición humana, el conflicto puede derivar en negociación, en arreglos

---

7 Aquí adscribo la definición de criminalidad organizada que ofrece Anthony Harriott (2012: 67) “caracterizada por la actividad empresarial, el uso de la violencia *de facto* o como amenaza, y de la corrupción como medio típico, así como el aprovechamiento de relaciones con las [élites políticas y económicas,]”. Harriot distingue este tipo de criminalidad de las pandillas callejeras, a las cuales define como “todo grupo juvenil de cierta durabilidad, cuya actividad ilícita es parte de su identidad de grupo”.



entre las partes. El origen del conflicto puede ser resuelto en beneficio mutuo; la violencia, por el contrario, solo puede ser prevenida o eliminada, y, por lo general, este último resultado conduce a una situación de suma nula. Entre estos dos ámbitos, ocurre el delito y otras variantes conceptualmente distintivas como la victimización y la criminalidad, las cuales se refieren al fenómeno de violación intencional de la ley, independientemente de si ocurren en forma violenta o no. En otras palabras, hay delitos, actos criminales, infracciones y transgresiones que son considerados como tales porque se cree que su ocurrencia quiebra una ley o norma más o menos consensuada en el tiempo y en subculturas específicas. Este último aspecto, relativo al quebrantamiento de la ley o de la norma social forma parte de un campo de subjetividades más complejo, relacionado a la construcción histórico-social del delito o del crimen. Siguiendo esta línea de razonamiento, muchos de los considerados delitos en la actualidad no siempre fueron vistos como tales. De hecho, nuevas manifestaciones delictivas y criminales, como los delitos de cuello blanco, cibernéticos, piratería, lavado de activos, extorsión, violación de los derechos de propiedad, son de hecho el resultado de los procesos de modernización, complejización y globalización. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que los estados y las clases sociales económica y políticamente preponderantes crean y recrean constantemente sujetos y objetos de criminalización. El caso más emblemático es el del consumo y microventa de drogas ilícitas.

Partiendo de esta taxonómica distinción entre fenómenos e interpretaciones, la profusa bibliografía que en años recientes aborda las problemáticas de las violencias, la conflictividad social y las posibilidades de generar convivencias, se ha centrado fundamentalmente en tres ámbitos de incidencia: a) en el Estado y las cuestiones de gobernanza; b) en la emergencia de actores insurgentes y contestatarios a la autoridad estatal; y c) en la acción colectiva.

Tratados así, por separado, el Estado como unidad de análisis ha sido estudiado en la América Latina de los años setenta desde el paradigma weberiano burocrático-autoritario (O'Donnell, 1978, 1986; Stepan y Huntington, 1991) para explicar la predominancia de las dictaduras militares que gobernaron a los países el Cono Sur y Centroamérica en los setenta y los ochenta. En las décadas subsiguientes adquirieron relevancia teórica los análisis sobre los cambios de regímenes, las transiciones y los posautoritarismos (O'Donnell y Shmitter, 1986; Loveman y Davies, 1978; Tulchin, Benítez Manaut y Diamint, 2006), los cuales desde la experiencias conosureñas, buscaron explicar

la emergencia de las democracias en América Latina a partir del quiebra y agotamiento de los regímenes dictatoriales y militares autoritarios. Por otra parte, en los países de la región andina y el Caribe, los estudios sobre colonización, descolonización e independencia también enfatizaron el rol transformativo que jugó el Estado y sus procesos de reconstitución en el establecimiento de nuevos órdenes políticos y formas de gobernabilidad (Quijano, 1971).

A partir de la primera década del siglo XXI, una “nueva ola” de paradigmas teóricos han “traído –como sugirió Theda Schopol– al Estado de regreso” (*Bring the state back*) y han subrayado nuevamente la dimensión estatal, desde una perspectiva weberiana, alrededor de su cualidad intrínsecamente relacional y de su lógica funcional. Sin embargo, el retorno problematizado del Estado al ámbito analítico, con énfasis en la estadidad, como sinónimo del desempeño institucional, de representatividad jurídica, y de inclusión ciudadana, dio paso a un debate sobre su capacidad factual de ejercer control político, territorial y burocrático. Siguiendo en parte el paradigma weberiano acerca de la institucionalidad y la conformación de burocracias efectivas, este enfoque ha insistido en la “pérdida” del monopolio de la violencia por un actor específico –incluyendo el Estado–, el cual define en términos generales asuntos de gobernabilidad y soberanía, fundamentalmente interna. Bajo esta luz, se examina al Estado actual como enfrentado a nuevos actores armados social y políticamente contestatarios.

En la mayoría de los casos, dichos actores desregulados aparecen organizados alrededor de actividades ilícitas o criminales, pero evidenciando una efectiva capacidad de imponer de manera autónoma sus propias normativas y legitimidades respecto a los sistemas sociales y de gobernabilidad existentes. El Estado es analizado, entonces, a partir de sus capacidades, más que desde su naturaleza, su lógica funcional y su cualidad, intrínsecamente relacional. Esta bibliografía se centra en el desempeño, y nos habla de un Estado frágil y débil institucionalmente, que ha perdido, no solo su presencia y capacidad de gobernar por la vía de ofrecer servicios y bienes sociales, sino, además, su legitimidad y soberanía interna y externa. Estas premisas dieron paso al concepto de “estado fallido” (Naim, 2005), el cual apuntaba más a sus deficiencias como entidad regulatoria que como entidad representativa de colectividades, y de paso, a la reducción de su legitimidad como actor racional en el ámbito internacional.

Dicho esto, recientemente varios académicos han publicado miradas más penetrantes del Estado latinoamericano, centradas en su objetivación, en su naturaleza y su singularidad identitaria, que lo contextualizan en términos históricos, políticos-sociales y como un cogestor de órdenes sociales y que al que terminan contestando. Los trabajos de Desmond Arias y Daniel Goldstein (2011) –sobre el Estado y el régimen democrático en su ascendencia violenta–, de John Ripley (2006) –sobre la naturaleza neomedievalista de tales órdenes sociales, de Brione y Tedesco (2008)–, de Garay y Garzón –sobre los estados capturados y los estados sombra– y, finalmente, de Bobea (2011) –sobre estadotropismo– han subrayado el fenómeno de la transferencia, voluntaria o por inercia de las funciones y responsabilidades estatales a otros actores sociales políticos privados. Esta línea de argumento no cuestiona el hecho de que tales procesos de despojos y transferencias hayan contribuido a disminuir ciertas capacidades atribuibles al Estado-nación, orientadas presumiblemente a controlar, coaccionar e imponer su hegemonía frente a actores contestatarios o antisistémicos (como sucediera con la confrontación con guerrillas y adversarios ideológicos). Sin embargo, a diferencia de los referentes teóricos anteriores, no asume necesariamente la noción de debilidad institucional que se presupone que cualifica a estos estados latinoamericanos y caribeños, sino que, por el contrario, enfatiza su fortaleza para imponer un orden articulador de intereses (económicos) privados y corregulador de prácticas y actividades que generan beneficios basados en la renta ilícita y en actividades criminales de escala. Así, por una parte, la teoría del Estado capturado enfatiza más el fenómeno de la corrupción y la permutación que la criminalidad logra establecer, al penetrar e influir en las estructuras estatales de poder, especialmente en los ámbitos locales, los sistemas judiciales, policiales y militares. Por otra parte, la noción de los “poderes ocultos” (Peacock y Beltrán), “los señores de la guerra” de Duncan (2006), los *drug lords*, las pandillas, los grupos paramilitares, las fuerzas guerrilleras e insurgentes, los comités de autodefensas civiles, las redes criminales transnacionales, las maras y pandillas, representan una pluralidad morfológica de actores contestatarios. Dichos actores y sus agencias evolucionan y van adaptando sus dinámicas transgresoras a las nuevas oportunidades lucrativas, de incidencia social y de negociaciones con actores formales y desregulados oficiales, llegando al punto de percibirse más que confrontados, en una relación simbiótica con el Estado. A este fenómeno de inclinación de la criminalidad hacia y desde el Estado lo he llamado en otro momento *estadotropismo*. Más que procesos de “captura” o de “penetración”, el estadotropismo se refiere a la reconfiguración de órdenes sociales perver-

sos y criminógenos, dentro de los cuales los aparatos estatales constituyen el catalizador más relevante.

Finalmente, la mirada al Estado como demiurgo de la criminalidad (Bobeá, 2016) implica una relación entre el Estado y estos actores violentos que remite de nuevo al debatible paradigma del monopolio de la violencia, y detrás de esto, a la cuestión de la legitimidad del uso de la fuerza y la racionalidad política de estos actores. La cuestión de la regulación y la autonomía se hizo más palpable en la medida en que los ejércitos y las fuerzas armadas no solo lograron cohesionarse y conformarse a los intereses del Estado (Tilly, 1990), sino que trascendieron este ámbito de intereses nacionales para perseguir otros objetivos (Loveman y Davies, 1978; Tulchin, Benítez Manaut y Diamint, 2006; Bobeá 2006; Benítez Manaut, 2015).

Por lo tanto, la cuestión de la credibilidad y de la capacidad de representar a ciudadanos política, económica y socialmente aparece subordinada a la lógica funcional y adaptativa del Estado mafioso. En esa misma tesitura, los sectores subrepresentados, y/o desnacionalizados, como es el caso de las diásporas, los pobres y los marginados sociales, también quedan fuera de la ecuación formal implicada más arriba, dada la poca factibilidad de que estos logren alcanzar representatividad política y social.

Todos estos modelos interpretativos de la realidad social y política conflictiva soportan la propuesta de múltiples factores que enlazan al Estado, a los actores transgresores y a la acción colectiva en escenarios de inseguridad y violencia en Centroamérica. Siguiendo este encuadre, mi explicación del fenómeno que experimentan actualmente las sociedades posconflicto que conforman el Triángulo Norte guarda en gran medida relación con la obliteración de los efectos que a medio y largo plazo estaban gestándose durante el largo periodo de las confrontaciones armadas. Explícitamente argumento que la política de “déficit de atención” asumida por parte de diversos sectores de la vida pública y privada de estas sociedades, sobre lo que acontecía durante el periodo de confrontación directa, facilitó que en la etapa posconflicto se produjeran: 1º) el reciclaje de actores y modalidades violentas; 2º) procesos de aprendizaje de cómo operar en territorios desregulados; 3º) la producción y uso de mecanismos de intimidación y disuasión en contextos de alta prevalencia de violencia armada. Las modalidades experimentadas en el hemisferio produjeron diferentes efectos de arrastre, tal como sugiero en la tabla 2 para distintos escenarios.

**Tabla 2. Escenarios de posconflicto de guerras civiles y disputas bélicas para alcanzar el poder político**

	Resoluciones	Remanentes o efecto arrastre
Cono Sur: Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay	<i>Transiciones pactadas:</i> acuerdos de paz y procesos de amnistías (Punto Final, Nunca Más), judicializaciones selectivas.	En algunos casos, sentido de prevalencia de impunidad frente a crímenes de lesa humanidad.
Centroamérica: Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala	<i>1ª generación:</i> acuerdos de paz (años ochenta y noventa; Esquipulas I y II, y Chapultepec).  <i>2ª generación:</i> treguas entre grupos criminales y transgresores armados violentos y gobiernos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitadas retribuciones a víctimas, incumplimiento.</li> <li>• Nuevo pactos sociales.</li> <li>• Reciclaje actores violentos.</li> <li>• Fragmentación de actores, incremento de violencia.</li> <li>• Mutua desconfianza.</li> </ul>
Haití	Intervenciones externas, misiones de paz y reconstitución del Estado.	Eufemismo transicional. Escenario caótico. Reciclaje de actores violentos.
Colombia	Acuerdos de paz que implican desmovilización, reinserción, amnistía.	Convivencia.
<i>Factores comunes:</i> intrincados procesos de transformaciones institucionales, rejuegos ideológicos, cuestiones relativas a la legitimación de los interlocutores y altos costos (sociales y económicos) relacionados con la reconciliación y normalización.		

Fuente: Bobea, 6/2016.

## 4. Cartografía de la violencia y la inseguridad en Centroamérica: transiciones, transmutaciones y tendencias

La consumación del conflicto bélico podría considerarse un parteaguas en la trayectoria y morfología de las violencias, sino fuera por el hecho de que estos eventos cambian la cartografía socioeconómica y organizacional, así como también los espacios de poder y sus institucionalidades, promoviendo rupturas, pero, al mismo tiempo, recreando ciertas continuidades.

Tal como sugiere el gráfico 3, actores oportunistas, en gran medida reciclados, toman por asalto el control total o parcial de las localidades, donde imponen sus reglas y lógicas.

Gráfico 3. Cartografías violentas: economías de sustracción, modelo rentista desregulado



Fuente: Elaboración propia, Bobeá, 2016

Ante la preeminencia de este patrón, el discurso oficial proyecta la criminalidad organizada como “el fantasma que recorre las Américas” y eleva la voz de alarma sobre la aparición de “nuevos actores criminales” que atentan contra la autoridad, la legitimidad estatal y la gobernanza democrática. Sin embargo, el rejuego discursivo que implica esta presunta polarización de propósitos entre agentes sistémicos y antisistémicos, exime a importantes sectores del poder político y económico de su responsabilidad en la conformación de órdenes sociales delictivos. En contraste, estos órdenes sociales resultan de relaciones espurias establecidas informalmente entre poderosos sectores políticos y económicos, que se benefician directa o indirectamente de mercados y economías ilícitas, así como de la delegación pasiva de funciones estatales a actores desregulados, con presencia determinante en espacios y comunidades desabastecidas económicamente y con limitada representatividad política.

Veamos en lo que sigue las trayectorias que trazan cada uno de estos fenómenos.

## **5. Estructura y comportamiento de la criminalidad violenta (crónica)**

Ya se dijo al inicio de este ensayo que por los últimos 12 a 15 años la región de Centroamérica ha registrado las tasas mundiales más altas de homicidios. Los datos compilados por UNODC en la tabla 3 indican una tendencia bipolar: en un extremo se encuentran los tres países del Triángulo Norte en el tope de la escalada violenta, con Honduras encabezando el listado en 2012, con 90,4 homicidios por 100.000 habitantes, seguido por El Salvador, con 41,2, y Guatemala, con 39,4 (UNODC, 2014). En el otro extremo se agrupan los países con las tasas históricamente más bajas de criminalidad violenta: Costa Rica, con 8,5 homicidios por 100.000; Nicaragua, con 17,2; y Panamá, con 17,2.

**Tabla 3. Tasas de homicidios por 100.000 habitantes en Centroamérica, por país y por año (2005-2012)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belice	29,8	33,0	33,9	35,1	32,2	41,8	39,2	44,7
Costa Rica	7,8	8,0	8,3	11,3	11,4	11,3	10,0	8,5
El Salvador	62,2	64,4	57,1	51,7	70,9	64,1	69,9	41,2
Guatemala	42,1	45,3	43,4	46,1	46,5	41,6	38,6	39,9
Honduras	46,6	44,3	50,0	60,8	70,7	81,8	91,4	90,4
Nicaragua	23,4	23,2	12,7	18,4	22,6	20,6	20,3	17,2
Panamá	10,8	10,8	12,7	18,4	22,6	20,6	20,3	17,2

Fuente: UNODC, Data Series.

La tabla 3 muestra también un consistente crecimiento orgánico de esta violencia en algunos países (Nicaragua, Costa Rica, Belice, Panamá), en contraste con un crecimiento exponencial y más volátil en otros. Respecto a esta volatilidad, vemos que en Honduras, por ejemplo, se duplicaron las tasas de homicidios en un periodo de apenas seis años, de 2006 a 2012. En los años sucesivos (entre los años 2011 a 2014), ambos países experimentaron tendencias decrecientes: se pasó de 85 a 65 muertes por 100.000 habitantes para el periodo mencionado, en el caso de Honduras, y de 65 muertes por 100.000 habitantes en 2011 a 40 en 2012, para el caso de El Salvador. Sin embargo, la violencia en este último país se disparó de nuevo entre 2013 y 2014, y continuó ascendiendo hasta alcanzar la astronómica suma de 23,8 asesinatos por día, o 738 homicidios en un mes (*El Faro*, 1/3/2016), como consecuencia del fenómeno fallido de la tregua negociada ente el Gobierno salvadoreño y las pandillas armadas (WOLA, 2015). Con apenas el 13,6% de la población de Centroamérica, El Salvador aporta el 35,3% de los homicidios de la región.<sup>8</sup> Así, en el año 2015, las muertes violentas en ese país alcanzaron la alarmante suma de 6.640 víctimas, lo que refleja una tasa de 104 muertes por 100.000 habitantes, la más alta del hemisferio. Las estimaciones realizadas a inicios de 2016 proyectaban un final de año con 8.500

8 *La Prensa Gráfica*, <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/03/el-salvador-con-ma-homicidio-en-c-a>.



víctimas y colocaban al poéticamente denominado “pulgarcito de América” como el país más violento del mundo, solamente superado por Siria.<sup>9</sup> En un lapso de apenas un año, el número de homicidios en El Salvador sobrepasa a Honduras en 1.503 víctimas y a Guatemala en 900 muertes.<sup>10</sup> No en balde W. Murcia afirma que en El Salvador de la posguerra ha habido más muertos que durante el conflicto armado (Murcia, 2015: 9).

Los homicidios y delitos violentos (robo con violencia, homicidios dolosos, enfrentamientos armados, sicariatos, arreglos de cuentas, secuestros) que atentan contra la integridad física de los individuos constituyen un factor agravante del deterioro del desarrollo social y productivo y de la calidad de vida de los seres humanos. Tanto Honduras como El Salvador se encuentran entre los 10 países a nivel mundial cuyas élites gobernantes se han sentido compelidas a invertir de manera de forma más consistente en la contención de la violencia. Así, de acuerdo con el Índice Global de Paz, Honduras invierte el 21% de su PBI en recursos de contención de la violencia y ocupa la posición 7 en la escala de países; El Salvador invierte el 17% de su PBI y se coloca en la posición 9 (GPI, 2015: 77).<sup>11</sup>

## 6. Factorización de la violencia y de la inseguridad en Centroamérica

Como sucede en la mayoría de los países de la región, la violencia plural se sobrepone y retroalimenta en un clima de permisividad estatal y societal respecto a los factores disparadores. Los datos más recientes de LAPOP (2014) privilegian tres factores propulsores de inseguridad: 1) la presencia de pandillas en muchas localidades; 2) la ocurrencia de robos y extorsiones en las comunidades; 3) la percepción de los ciudadanos de que los policías apostados localmente se involucran en actos delictivos.

---

9 “La cifra de salvadoreños asesinados se dispara un 118% respecto al inicio de 2015”, *El Faro*, 1 de marzo de 2016, <http://www.elfaro.net> [consulta: 7 de mayo de 2016].

10 Edwin Segura, “El Salvador, con más homicidios en CA”, *La Prensa Gráfica*, 1 de marzo de 2016, <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/03/el-salvador-con-mas-homicidios-en-c-a>.

11 Otros grupos de países que invierten considerablemente en seguridad se encuentran actualmente en situación de guerra. Estos son: Siria, 42%; Afganistán, 31%; Irak, 30%; Corea del Norte, 26%; Zimbabue, 22%; Somalia, 22%; República Central Africana, 19%; y Colombia, 18%.

## 6.1. Presencia de pandillas

El concepto de pandilla ha devenido tan genérico que difícilmente refleja la diversidad de adscripciones a la que apela, por ello es más útil pensarlo como una continuidad que va generando variaciones en la intensidad del involucramiento (lealtad) y el tipo de actividad (ilícita, violenta) que realiza su membresía, aunque sea de forma discontinua. El comportamiento de los miembros de las pandillas oscila entre más o menos transgresor, hasta más o menos agravado, y crónicamente violento, aunque la acción violenta es un dado en el marco de los intereses que suelen estar en juego entre los que integran activamente las pandillas (territorio, honor, poder, influencia, recursos) y devienen en objetos de defensa por las partes enfrentadas. Manwaring (2008), las clasifica en función de: a) su nivel de liderazgo (de disperso a más centralizado y verticalizado); b) su lógica organizativa más o menos estructurada; c) la orientación de sus actividades (de carácter más oportunista, casual, a más empresarial); y d) el uso que se dé a la violencia (de indiscriminada a funcional). De hecho, esta distinción podría correlacionarse con periodos históricos específicos; en los años setenta, por ejemplo, las pandillas eran, en muchos países latinoamericanos, grupos socialmente marginados que coexistían en comunidades social y económicamente aún más marginales. Se trataba de grupos juveniles cohesionados alrededor de actividades consideradas por muchos como transgresoras de las normas y reglas establecidas por los adultos, por el liderazgo y por las autoridades dentro o en el entorno de las comunidades. Eran locales, confinadas a sus territorios autoseleccionados, en los que ejercían una conflictividad violenta, no necesariamente letal (Murcia, 2015: 10). Esta modalidad de pandillas juveniles fue perdiendo relevancia con la emergencia de actores más organizados.

En las últimas décadas, sin embargo, una cantidad importante de grupos de los que solían inicialmente considerarse como pandillas juveniles o callejeras, especialmente en El Salvador y más luego en Honduras, se conformaron bajo la denominación de *maras*, un fenómeno socioorganizativo complejo sobre el que se ha escrito profusamente y que por razones de espacio no abordaremos en este ensayo.<sup>12</sup> Paulatinamente, la aparición de mercados ilícitos

---

12 Para una revisión más exhaustiva, sugiero, entre las muchas lecturas, a W. Murcia, *Las pandillas en El Salvador: Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*, CEPAL, 2015; L. Downey, *Neither War nor Peace: International Compari-*

y de estructuras de oportunidades criminógenas en la región coadyuvaron la transmutación de estas organizaciones a entidades más corporativas y, también, competitivas.

Muchas de estas agrupaciones aparecieron por primera vez en el contexto salvadoreño como un producto de los procesos de deportaciones hacia sus países de origen de jóvenes con expedientes delictivos que habían originalmente emigrado a EEUU con sus familias huyendo de las atrocidades de la guerra civil y la violencia política. Los deportados de los años ochenta encontraron un contexto favorable en el que abundaban armas de fuego remanentes de la guerra, y actores desarticulados y/o desmovilizados de los escenarios bélicos generados por la guerra, así como estados debilitados por los procesos de cambio. Las maras no solo se fortalecieron en el marco de los vacíos y nichos que dejaban las viejas estructuras de poder, también se endurecieron como consecuencia del tipo de respuesta proveniente de los gobiernos de entonces, enfocadas exclusivamente en políticas de erradicación, desarticulación y exterminio.

Debido a la fluida naturaleza y composición de las maras, pandillas, combos y “naciones”, también al fenómeno de la transnacionalidad, a los procesos de autoeliminación, a las políticas de exterminio asumidas por muchos gobiernos, junto con el hecho de que muchos de sus miembros circulan entre la calle y la cárcel, resulta casi imposible determinar el número de integrantes activos de estas numerosas pandillas que realizan actividades criminales. El rival histórico de la Mara Salvatrucha es la Mara 18 (Mara del Barrio 18), creada por inmigrantes mexicanos a inicios de los años sesenta. UNODC (2012) estima entre 14.000 y 17.000 el número de mareros de la Mara 18 en Guatemala; entre 8.000 y 10.000 en El Salvador, y aproximadamente 5.000 en Honduras. En términos generales, UNODC calcula que existen unos 323 miembros de las maras por cada 100.000 habitantes en El Salvador; 153 por 100.000 en Guatemala y 149 por 100.000 en Hon-

---

*sons of Children and Youth in Organized Armed Violence*, IANSA, 2005; R. Seelke, *Gangs in Central America*, CRS Report for Congress, 2008; W. Savenije, *Maras y barras: Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, San Salvador, FLACSO, 2009; W. Savenije, “Las pandillas transnacionales o ‘maras’: Violencia urbana en Centroamérica”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 3, 2007; W. Savenije y C. Van der Borgh, “Gang Violence in central America”, y “Anti-gang Policies and Gang Resonances in the Northern Triangle”, ambos en *The Broker*, 2009 y 2014, respectivamente, <http://www.thebrokeronline.eu/Experts-and-authors/Savenije-Wim>.

duras. Sin embargo, nunca es suficiente insistir en la difusa configuración de estas organizaciones y de sus supuestos atributos; muchos jóvenes o adultos se atribuyen acciones como miembros de tales organizaciones sin necesariamente ser parte de ellas. De hecho, iniciativas como las desplegadas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL se aproxima a la problemática de las maras buscando reducir la estigmatización de la juventud centroamericana, y advierten que las maras o cualquier otro tipo de organización juvenil no solo son sinónimo de violencia y crimen. Pese a esta advertencia, en la visión de los residentes en las comunidades estudiadas, los jóvenes, en general son vistos como una amenaza a la seguridad local: el 55,9% de las personas encuestadas por LAPOP en El Salvador indicó que la presencia de jóvenes vagando en las calles constituye un problema serio o muy serio para la seguridad de la comunidad. Similarmente, para el 46,7% de los entrevistados en ese país, las pandillas también son vistas como un problema muy serio, aunque el 47,6% de los entrevistados consideró que el reclutamiento pandilleril no era un problema en sus respectivas comunidades. Un dato interesante proveniente de las encuestas es que solo el 22,1% de los ciudadanos salvadoreños entrevistados correlacionó la deserción escolar con la presencia de pandillas.

En Guatemala, ante la pregunta “¿Hasta qué punto diría que su barrio está afectado por pandillas o maras?”, el 31,1% de los encuestados respondió afirmativamente (LAPOP, 2014). Este dato, aunado al hecho de que el 44,5% de los entrevistados también identificó la delincuencia común como la mayor amenaza que padecen en sus vecindarios, refuerza la idea de que las pandillas constituyen un eslabón importante en la cadena criminológica que va desde la criminalidad común a la compleja. De hecho, el informe de UNODC de 2012 asigna a las maras una función relevante en el transporte de droga a lo largo de los territorios guatemaltecos. Las pandillas también gravan toda la actividad criminal en las áreas geográficas donde ejercen control.

Por otra parte, el estudio de LAPOP de 2015 correlacionó la presencia de pandillas, especialmente en áreas urbanas de Guatemala, con la decisión de grupos indígenas de evitar vivir en barrios donde existan pandillas. También encontró que el 45,7% de entrevistados que dijeron haber sido víctimas de algún tipo de delito reportaron mucha presencia de maras en sus lugares de residencia. Correlativamente, en los barrios donde se reportó una reducida presencia de maras, solo el 16,6% de los entrevistados dijo haber sido victimizado (LAPOP, 2015: 169). Estas tendencias aumentan la proclividad de

los residentes a emigrar de estas áreas, o del país, a consecuencia del temor o la experiencia de victimización por pandillas y/o maras.

## 6.2 *Victimización: robos y extorsiones*

Costa Rica, Nicaragua y Panamá son aparentemente tres de los países centroamericanos más afectados por la delincuencia. La actividad delictiva en estas comunidades se concentra primeramente en los robos y las extorsiones. En el año 2014, el Barómetro de las Américas registró 522 robos reportados por cada 100.000 habitantes costarricenses a la policía de su país; 488 robos por 100.000 habitantes nicaragüenses; 264 robos por 100.000 habitantes panameños. Estos datos contrastan drásticamente con los 227 robos por 100.000 habitantes en Honduras, los 88 robos por 100.000 habitantes en El Salvador y aún más con los 68 robos por 100.000 habitantes reportados por los guatemaltecos a sus respectivas policías. Esta discrepancia entre el porcentaje de victimizados y el nivel de violencia delincriminal que ocupan los países centroamericanos en la escala que hemos visto aquí puede deberse a varias razones: por un lado, podría estar indicando el nivel de control que tienen las pandillas en los territorios donde los habitantes reportan menos robos, pero, por otro lado, como segundo posible escenario, puede ser que los residentes se inhibieran de reportar sus experiencias de victimización debido al nivel alto de aprehensión frente a las posibilidades de represalias de parte de las pandillas. Correlativamente, en el caso de los países que más reportan eventos de victimización (Costa Rica y Panamá), ello puede ser una función de la confianza institucional y de una cultura ciudadana de reportar la victimización. En cualquier caso, las cifras no son desestimables: indican que a pesar de estar estas poblaciones acosadas por la violencia cotidiana y por el temor (indirecto) a la integridad física de las personas, también existe cierto nivel de seguridad que las pandillas ofrecen en cuanto al resguardo de sus propiedades.

Por otra parte, la extorsión es una práctica criminal relevante en El Salvador. Más del 35% de los habitantes en ciudades grandes reportaron hechos de extorsión; el 25% en el caso de las ciudades medianas y pequeñas. El estado de la situación crea alarma y desconcierto entre los salvadoreños, pero hay que señalar como contrapeso, que El Salvador (como Colombia) es una sociedad con un buen nivel de aceptación para experimentar con alternativas preventivas, como lo demuestra el 43% de la población que dijo privilegiar otras opciones como contrapeso del 48% de los que solo consideraron la necesidad de salidas

punitivas (LAPOP, 2014:). Esta actitud de apertura a experimentar alternativas puede deberse en parte al desprestigio de las políticas de mano dura, y de súper mano dura, o mano brutal (Cruz, 2015), implementadas fallidamente por diferentes gobiernos, de derecha e izquierda, sin resultados favorables respecto al impacto en la criminalidad. El delito de extorsión fue reportado mayormente en Guatemala (23,3%) y El Salvador (22,9%), en contraste con Nicaragua, donde solo fue reportado por un 1,4% de los entrevistados. El acto de extorsión puede haber sido ejercido por algún miembro de la policía, por un miembro de pandilla o por un grupo armado dentro del vecindario.

De lo dicho, la naturaleza de la violencia cotidiana es difusa; entre las actividades delictivas ocurridas en los barrios de residencia de los encuestados en 2014, no fueron tanto los robos, sino la venta de drogas ilegales la más preponderante. El microtráfico fue reportado por el 58% de los costarricenses, por el 34,4% de los panameños, por el 34,3% de los hondureños, por el 33,8% de los nicaragüenses, por el 33,2% de los salvadoreños y por el 20,8% de los guatemaltecos. Por otro lado, la violencia doméstica ocupó el rango del segundo delito más reportado (después de los robos) al Ministerio Público de Honduras en 2010 (10.310 casos), al igual que las amenazas (5.353 denuncias) y casos de niños en situación de riesgo social (5.274 casos). Los asesinatos en el vecindario constituyen el crimen más insidioso que se vive en los barrios y fue reportado por el 28,9% de los residentes guatemaltecos, el 28,6% de los hondureños, el 25,4% de los salvadoreños, el 15,8% de los nicaragüenses y el 10,6% de los costarricenses. Como consecuencia de estos patrones de violencia homicida y victimización, la percepción de inseguridad también se mantiene bastante alta en la región.

De lo dicho hasta aquí, la inseguridad constituye un fenómeno de amplio espectro en términos fenomenológicos, vivenciales y transmisibles.<sup>13</sup> Los resultados de la encuesta LAPOP, sobre la pregunta de cuál era el problema social más importante, destacaron la inseguridad como el problema más acucioso del país y ubicaron en los renglones más altos de la escala a El Salvador, con el 65,2% de los respondientes (pese a tener las tasas de robos más bajas), conjuntamente con Honduras, con el 47,9%, y Guatemala, con el 45,6% (LAPOP, 2014). Contrastantemente, en Panamá y Costa Rica, solo el 27,7% y el 21,4% de los respondientes respectivamente priorizó la inse-

---

13 Zygmunt Bauman, *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*, Buenos Aires, Paidós, 2007.

guridad (LAPOP, 2014: 14). Estas tendencias, sin duda, trazan un patrón de carácter espacial, ya que la victimización y la violencia tiende a concentrarse fundamentalmente en: 1) zonas metropolitanas, donde los mercados ilícitos y las facilidades del flujo de mercancías ilegales, blanqueo de dinero y extorsión tienen un mayor potencial de maximización; y 2) en rutas de tráfico de drogas, especialmente en zonas de puertos y fronterizas. Esto es corroborado por el informe del PNUD (2007), que se refiere a un “corredor de la violencia” que se expande desde la costa Atlántica, pasa por la capital guatemalteca y se bifurca por un lado hacia la costa Sur, en dirección a México (Tacum Uman, Ciudad Hidalgo, Chiapas), y, por otro lado, atraviesa la zona del Petén (en dirección a Tenoique y Tabasco) (Benítez Manaut, 2015: 24).

### 6.3. Armamentismo

Un derivado de los conflictos bélicos en Centroamérica, y una expresión del reciclaje de determinados factores, es el armamentismo que caracteriza a estas sociedades. De acuerdo con UNODC (2012), existen alrededor de 2,2 millones de armas de fuego registradas legalmente en Centroamérica, y solo un tercio de estas (870.000) están en manos de las fuerzas de seguridad; el resto están en posesión, lícita o ilícitamente, de civiles. Aunque es difícil estimar el número de armas ilícitas que circulan en la región, algunos estudios sugieren que, en Honduras, de las 850.000 armas en posesión de civiles, unas 400.000 son armas de guerra en posesión irregular.<sup>14</sup>

Tabla 4. Disponibilidad de armas de fuego en Centroamérica

	Armas registradas	Armas incautadas	Armas destruidas
Guatemala	465.146	44.632	2.002
Nicaragua	126.908	40.402	12.996
El Salvador	223.811	54.606	36.340

Fuente: RedCepaz, 2013.

Esta información sobre la abundancia de armas de fuego, muchas de las cuales pasan a una condición de ilegalidad aun habiendo sido previamente

14 <http://www.latribuna.hn/2011/07/04mas-de-400-mil-armas-de-guerra-ciculan-irregularmente-en-honduras>; [www.inightcrime.org/honduras-organized-crime-news](http://www.inightcrime.org/honduras-organized-crime-news).

registradas, es compatible con el patrón de violencia armada letal. En el informe de Homicidios de UNODC (2014) se estima que entre 2005 y 2012 el 72,9%, 81,2% y 81,8% de los homicidios cometidos en El Salvador, Guatemala y Honduras, respectivamente, se efectuaron con armas de fuego. La tabla 5 registra los porcentajes por años específicos para cada país, lo cual muestra la relevancia y consistencia del patrón violento armado en la región.

**Tabla 5. Homicidios dolosos cometidos con armas de fuego**

	Porcentaje
El Salvador (2012)	62%
Guatemala (2010)	84%
Honduras (2012)	83%
Nicaragua (2010)	52%

Fuente: OEA, [http://www.oa.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oa.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp).

Un agravante de esta proclividad al armamentismo de la sociedad civil es el boyante negocio de importación de armas de diferentes calibres, pero especialmente de armas ligeras. Estados Unidos y Brasil son proveedores importantes del mercado centroamericano de armas. Los remanentes del armamento bélico proveniente de los previos conflictos armados, la venta legal y el tráfico de armas desde EEUU se ha convertido también en un mercado importante para abastecer de armas a carteles mexicanos y colombianos, así como a grupos criminales dentro de la región. La lenidad en el control fronterizo facilita el flujo de ilícitos de Honduras a Guatemala, y desde allí a otros países de la región, articulados al mercado negro de armas. La venta de armas desde EEUU a los países del Istmo ha ido escalando en la última década. En algunos países en mayor proporción que en otros (notablemente Costa Rica, pese a no tener ejército), las astronómicas cifras muestran una tendencia incremental de transferencia de armamentos. Aunque estas armas entran legalmente a los países de destino, su condición de legalidad y su paradero pueden variar significativamente en periodos subsiguientes, de modo que muchas de ellas acaban por convertirse en un recurso instrumental en el auge de la violencia interpersonal y la criminalidad. Por otro lado, los datos levantados por el Observatorio de la Violencia de IUDOP muestran claramente la concentración espacial en los centros urbanos de eventos letales con utilización de armas de fuego.



**Tabla 6. Venta de armas y equipos de EEUU a países de Centroamérica (2004-2012; en dólares)**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
2004	3.349.777	6.815.926	1.915.754	1.428.311	1.061.824	6.106.245	<b>20.767.837</b>
2005	9.774.916	3.292.169	1.316.331	2.860.986	1.646.849	923.872	<b>19.815.123</b>
2006	22.303.459	4.657.164	4.657.164	2.596.379	1.157.072	2.440.889	<b>34.586.396</b>
2007	1.662.610	4.510.109	2.151.455	5.475.230	1.550.967	3.370.334	<b>18.720.705</b>
2008	25.418.012	16.217.575	7.910.285	9.597.745	1.514.817	37.884.109	<b>98.542.543</b>
2009	7.852.471	15.863.813	28.635.156	5.002.600	1.987.374	9.269.076	<b>68.610.490</b>
2010	21.278.275	8.214.579	5.390.671	768.843	1.516.832	11.923.738	<b>49.092.938</b>
2011	8.876.226	11.480.151	6.432.741	1.391.219.958	1.424.661	20.329.620	<b>143.976.357</b>
2012	37.332.444	5.539.202	21.294.458	5.301.0218	2.261.412	19.911.515	<b>19.911.515</b>
<b>Total</b>	<b>137.938.190</b>	<b>76.590.688</b>	<b>76.478.284</b>	<b>1.471.960.270</b>	<b>14.121.808</b>	<b>112.159.398</b>	<b>1.889.248.638</b>

Fuente: [http://securityassistance.org/data/country/arms/country/2004/2014/is\\_all/Central%20America](http://securityassistance.org/data/country/arms/country/2004/2014/is_all/Central%20America).

Del total de 4.360 asesinatos con armas de fuego que se produjeron en El Salvador en 2014, 781 ocurrieron en la capital, San Salvador. Similarmente, en Honduras, los departamentos de Cortes y Francisco Morazán concentraron entre 3.424 de los 6.757 homicidios que se produjeron en ese país en 2014.

#### *6.4. Estructuras delincuenciales y de criminalidad compleja*

Los análisis estadísticos oficiales en los países de la región le atribuyen a la criminalidad organizada cerca del 40% de los homicidios. Estas muertes se originan por rivalidades, ajustes de cuentas, o competencia por las rutas y territorios de trasiego. En años recientes, gran parte de la violencia que ejercen las estructuras criminales se expresa como intimidación a las autoridades y a las poblaciones, como una forma de imponer su presencia territorial y su hegemonía en áreas bajo su control, o consideradas clave en el flujo de mercados ilícitos. De esta suerte, el fenómeno de entidades asociativas que poseen algún tipo de estructura endogámica, centralizada y jerárquica también sufrieron mutaciones en las últimas dos décadas. En la actualidad, la configuración de estas organizaciones criminosas es el resultado de procesos paulatinos de adaptación e innovación; de aprendizaje acumulado. Estructuralmente, las organizaciones criminosas se articulan más a través de patrones de redes, aunque su lógica siga siendo fundamentalmente empresarial, y, por lo tanto, orientada hacia la eficiencia de sus métodos y mecanismos y

hacia la obtención del beneficio máximo. Esto último se traduce en algunos casos en división del trabajo y subcontratación de grupos para determinadas actividades (transportistas, intermediarios y distribuidores).

La ocupación territorial de estas organizaciones ha sido un factor que ha conllevado al desplazamiento forzado de contingentes poblacionales. El Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes da cuenta de que en 2012 los municipios salvadoreños de La Libertad, Sacacoyo, Colón, Ciudad Arce, Soyapango/Mexicanos y Panchimalgo habían pasado a convertirse en áreas de expulsión y desplazamiento involuntario de las pandillas. Los que, por el contrario, decidieron quedarse lo hicieron a riesgo de vivir bajo constante amenaza a su integridad física y a sus propiedades. Los datos aportados por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas en 2015 establecen que las solicitudes de asilo de hondureños, guatemaltecos y salvadoreños a los Estados Unidos se incrementaron de 8.052 peticiones en 2010 a 41.124 en 2014 (InSight Crime, 2015). Más dramática aún resultó ser la saturación de nichos de acogida, provocada por el auge de la migración interna de los propios países y, luego, de la región, en la búsqueda por lugares menos violentos, como Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estos países concentran actualmente cerca del 80% de los desplazados de sus países vecinos.

Bajo el nuevo patrón migratorio, la violencia y sus derivados, incluyendo la falta de opciones económicas y residenciales, provocada por la violencia ubicua, son los responsables fundamentales de los flujos masivos de inmigrantes. Organismos especializados en desplazamientos forzados indican que en el 62% de los casos de solicitud de asilo registrados por estas organizaciones argumentaron el homicidio de un familiar o el haber fallado en pagar alguna extorsión; consecuentemente, el temor de ser asesinados o torturados por los grupos criminales fueron las causas más poderosas de expulsión, no tanto las económicas. Un 9% de las familias que han emigrado lo hicieron porque ya habían experimentado un intento directo de homicidio de algún miembro familiar. Reportajes en los medios de comunicación registraron que entre agosto de 2014 y septiembre de 2015 se produjeron 510 desplazamientos. De estos, 260 provenían solamente de El Salvador.<sup>15</sup> Similarmente, en enero de 2015, más de una docena de familias, algunas de ellas con más de diez años

---

15 “Víctimas de la violencia buscan refugio en C.A.”, *El Salvador.com*, 1 de setiembre de 2015, [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com).

de residencia en su vecindario, debieron desalojar sus condominios en San Valentín, al norte de Mexicano, por un ultimátum de las pandillas. La acción de desalojo fue una represalia de los grupos violentos por la denuncia que varios inquilinos impusieron ante las autoridades, cansados del acoso de los grupos de extorsión. Las pandillas dominantes amenazaron con matar a mujeres y niños, y en efecto, en ese año habían ejecutado a media docena de personas.

Los desplazamientos forzados, práctica criminal que la prensa recoge como “éxodos de familias de las comunidades” se ha convertido en un patrón anómico en San Salvador, y afecta especialmente a familias que han perdido algún miembro (generalmente un policía) a manos de las pandillas y que reciben amenazas de muerte. Frente a estas situaciones, los comunitarios se expresan en medios de comunicación hacen destacar que “la policía se hace presente, pero solo para acompañar el traslado, no para brindar protección a las víctimas”.<sup>16</sup> Estas comunidades son sujetos de extracción de renta a cambio de “protección” señalan los medios de comunicación masiva, y destacan que esa actividad comenzó a asumir abiertamente un carácter de extorsión. Algunos estudios estiman que entre 2008 y 2009 la extorsión aumento un 172%, lo que se expresó en un promedio de once casos diarios (Gómez, 2013: 133). La Policía Nacional registró un total de 3.296 denuncias de extorsión en el año 2011, lo que significó una tasa de 53 eventos por cada 100.000 habitantes. Estos casos ocurrieron mayormente en Santa Tecla y San Marcos. Esta actividad criminal ha derivado en la migración masiva y en el “cruce indocumentado de fronteras” de potenciales víctimas que huyen y piden asilo como refugiados en los países vecinos.

Tabla 7. Cantidad anual de refugiados y solicitantes de asilo salvadoreños (2009-2014)

	Refugiados	Casos pendientes	Retornados	Total
2009	5.051	9.751	0	14.802
2010	4.976	1.543	2	6.521
2011	6.720	1.636	0	8.356

16 “La familias que huyen del acecho de las pandillas”, *El Diario de Hoy*, 1 de noviembre de 2015, [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com) [consulta: febrero de 2016].

	Refugiados	Casos pendientes	Retornados	Total
2012	8.170	1.635	0	9.805
2013	9.638	11.281	0	20.919
2014	10.965	18.037	4	29.006
<b>Total</b>	<b>45.520</b>	<b>43.883</b>	<b>6</b>	<b>89.409</b>

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El costo social y productivo que supone la pérdida de este capital humano para un país con población limitada, como lo es El Salvador, solo tiene parangón con los costos por pérdida de vidas humanas causadas por la violencia criminal. Ambos fenómenos tienen un impacto profundo en el tejido social salvadoreño, sin lugar a dudas, más grave que los costos que generó el conflicto armado, esto si se toma en cuenta el carácter indiscriminado de estos desplazamientos y asesinatos. Aunque las extorsiones son mayormente ejecutadas por miembros de pandillas, no son estos los únicos sujetos delincuenciales que las imponen; también policías corruptos, expolicías y bandas organizadas obtienen beneficios de esta práctica muy extendida en la región.

### 6.5 Economías y mercados ilícitos

Estas organizaciones criminales han florecido al amparo de dos condiciones sistémicas: en primer lugar, el deterioro de la clase media y el consecuente incremento de los sectores marginales que ya en 2010 pasaron a constituir en Honduras el 67,4 % de la población en condición de pobreza y el 42,8% en situación de pobreza extrema. En El Salvador, el 45,3% de la población fue considerada pobre en 2012, y el 13,5% enfrentaba una situación de indigencia. Aun en Costa Rica, el país que registra históricamente la mejor distribución económica, la pobreza alcanzó al 17,8% de su población, mientras que el 7,3% vivía en 2012 bajo una condición de pobreza extrema. Los grandes perdedores en este reparto de la miseria son los jóvenes (entre 15 y 29 años) cuya condición ha dado lugar a la emergencia de una categoría con connotaciones peyorativas, los *ninis*, es decir, aquellos que ni trabajan ni estudian.

El segundo condicionante estructural que ha coadyuvado al incremento de las organizaciones criminales lo constituye un comportamiento criminóge-

no en sí mismo: la corrupción endémica y la reorientación de los flujos de cocaína a través de las rutas centroamericanas. Tomemos como ejemplo el caso de Honduras, cuyos estimados de tránsito de cocaína se calculan entre 140 a 300 toneladas anuales (InSight Crime).<sup>17</sup>

El rol de un país como Honduras en el mercado ilícito de la droga se retrotrae a la década de los años setenta. Para entonces, algunos pocos empresarios narcotraficantes lograron articular relaciones de cooperación entre carteles colombianos y mexicanos, asumiendo el rol de transportistas e intermediarios de la droga que transitaba principalmente hacia el mercado de consumo estadounidense. El fenómeno ha devenido aún más complejo en la medida en que carteles y grupos criminales mexicanos y colombianos han tendido a desplazarse y relocalizarse en territorio hondureño. Allí estos grupos criminales contratan a nacionales como transportadores y como controladores de rutas, quienes establecen dominios transfronterizos a base de competencia violenta, mientras se ramifican, formando así nuevas agrupaciones locales que fungen como intermediarios. La proliferación y robustez de los mercados ilícitos paradójicamente no solo tiene que ver con las fuerzas que los promueven; gran parte del “derrame” y de la apertura de nuevas rutas y mercados tiene mucho que ver con las políticas de control fronterizo establecidas por los organismos norteamericanos de lucha contra las drogas, en cooperación con militares en los países de tránsito. Los cambios en los mercados de consumo hacen que otras drogas adquieran más valor, como es el caso de la reemergencia de los mercados de consumo de heroína, metanfetamina y drogas sintéticas en EEUU, Canadá y México. Dicho todo esto, nada contribuye más al auge de estos mercados ilícitos que la colaboración que grupos como los Cachiros, de origen hondureño, obtienen de sectores militares o de la protección legal que ofrecen jueces amparados por la criminalidad organizada. Estos niveles de hipercorrupción son lo que ha llevado a institucionalizar la política de extradición a Estados Unidos como el recurso *ad hoc* para garantizar la justicia definitiva.

### 6.6. *Corrupción e impunidad*

El mayor catalizador de estos fenómenos criminales ha sido, sin embargo, la corrupción y la impunidad. Al respecto, ya señalamos el efecto de “arrastre”

---

17 [www.insightcrime.com/honduras-organized-crime-news/honduras](http://www.insightcrime.com/honduras-organized-crime-news/honduras) [consulta: 1 de marzo de 2016].

que tuvo la hipercorrupción en los momentos más álgidos de cambios de regímenes en Centroamérica. Esto lo confirma la guatemalteca Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, cuando concluye:

“Es claro que las organizaciones ilegales y las estructuras clandestinas que se conformaron como instrumentos fundamentales de represión durante el conflicto armado interno, se han transformado y adaptado a las circunstancias actuales. Ellas se han convertido en una maquinaria sofisticada al servicio del crimen organizado. Ellas debilitan el Estado al fomentar la corrupción a todos los niveles y tomar ventaja de las instituciones políticas y de sus recursos para generar una inmensa riqueza con una total impunidad” (ASIES, 2015).

La expansión de estas redes hacia territorio hondureño, salvadoreño y guatemalteco no sería posible sin la participación de agentes policiales, oficiales y burócratas celadores de pasos fronterizos, puertos aéreos y terrestres.

Un dato que llama la atención es la correlación entre las tasas de homicidios y la percepción de corrupción. Especialmente en países con un nivel de ingresos medio-bajo como lo son Honduras, Guatemala y El Salvador. Honduras, por ejemplo, muestra la tasa de homicidios más alta para el 2012 y posee la posición más elevada en la escala de percepción de corrupción y uno de lo peores rangos de seguridad ciudadana. Le sigue El Salvador, con una relación muy similar entre los tres vectores.

**Tabla 8. Tasas de homicidios, rango de seguridad ciudadana y general, y percepción de corrupción, de acuerdo a los niveles promedio de ingresos por país**

	Tasa de homicidios	Rango de seguridad ciudadana y general (*)	Niveles promedio de ingresos	Escala de percepción de corrupción
El Salvador	41,2	3,14	Medio-bajo	3,52
Guatemala	39,9	2,99	Medio-bajo	3,86
Honduras	90,4	3,1	Medio-bajo	4,00
Panamá	17,2	2,62	Medio-alto	3,62

(\*) Escala de 1-5, donde 1 es la mejor puntuación posible.

Fuente: elaboración propia basada en datos de 2015.

No cabe duda de que la corrupción es una práctica muy expandida y relativamente documentada en América Latina, sin embargo, hay países en los cuales la victimización por corrupción es mayor que en otros. En Honduras y Guatemala, el 23% y el 20,7%, respectivamente, de las personas entrevistadas por el Barómetro de las Américas declaró haber tenido que pagar coima, a algún funcionario, generalmente policías y miembros de cortes, para obtener un servicio que tienen derecho de recibir gratuitamente como ciudadanos que pagan sus impuestos a esas mismas instituciones, sin necesidad de pagar un soborno. En este sentido, los datos del LAPOP coinciden con el índice de percepción de corrupción que refleja la tabla 9.

**Tabla 9. Índice de percepción de la corrupción (2012-2014)**

	Posición	2014	2013	2012
Costa Rica	47	54	53	54
El Salvador	80	39	38	38
Panamá	94	37	35	38
Guatemala	115	32	29	32
Honduras	126	29	26	28
Nicaragua	133	28	28	29

Fuente: Cajina y Orozco, 2015.

Frente a estas cifras, el desafío mayor que enfrentan estas sociedades es la normalización de la práctica de la corrupción, es decir, la aceptación de parte de la sociedad de que se trata de un fenómeno que acompaña el ejercicio del poder, y que, al igual que la criminalidad, evoluciona, se diversifica y se complejiza. Así, la hipercorrupción que involucra al Estado como un actor activo, es decir, su grado de “estadotropismo” (Bobeá, 2016) y que incorpora a sectores del empresariado como promotores del crimen organizado, es extremadamente difícil de erradicar. Para ilustrar esta afirmación, a inicios de 2016, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador acordó procesar civilmente al expresidente de la República Mauricio Funes, bajo acusación de enriquecimiento ilícito por más de 600.000 dólares. Esta votación estuvo avalada por solo nueve de los quince magistrados miembros de dicha Corte. El caso Funes tuvo sus atenuantes y procesado civilmente, evitó la posibilidad de cumplir condena, pero tuvo una resonancia simbólica por ser el primer expresidente en ser enjuiciado por enriquecimiento ilícito en

más de medio siglo.<sup>18</sup> Previo a este prominente caso, la Corte hizo público un listado de más de 30 casos de estudio que incluían a un exvicepresidente de la República, dos diputados del partido Arena y un expresidente de la Asamblea Legislativa.<sup>19</sup> La mayoría de estos casos tienden a difuminarse entre un periodo electoral y otro.

Otros países de la región no escapan tampoco a esta trayectoria. De hecho, a finales de 2015, el secretario general de la OEA, Luis Almagro, propuso la creación de la Misión de Apoyo para la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, país este sacudido por un reciente supraescándalo de saqueo contra el Instituto Hondureño de Seguridad Social, desfalco que estuvo, además, amparado por el Partido Nacional en el poder, para financiar su campaña presidencial. La propuesta de Almagro involucra la evaluación del sistema de justicia hondureño y la creación de un mecanismo de implementación de la Convención Interamericana de Corrupción. Sin embargo, el nivel de escepticismo de la población hondureña sobre la efectividad de esta iniciativa para cambiar el patrón de impunidad frente a la corrupción en el país ha apuntalado más bien la idea de crear en ese país un organismo similar al que se formó en el país vecino, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG ciertamente ha arrojado importantes resultados en los últimos años, sobre todo en cuanto a mejorar la capacidad investigativa de las instituciones, sin embargo, esta instancia tampoco ha estado exenta de serias dificultades y obstáculos impuestos por parte de las élites políticas y empresariales en sus inicios, a tal punto que logró debilitar ese organismo por un buen tiempo. Aunque usualmente el liderazgo político de estos países desestima el peso que tiene la corrupción en la actitud de los votantes, es claro que esta práctica y la impunidad endémica que la acompaña y refuerza, debilitan y deslegitiman a los gobiernos y las instituciones estatales. El camino recorrido hasta aquí indica que solo con independencia financiera y política de un sector público capaz de asumir y llevar hasta las últimas medidas los casos de alto nivel, y solo con la existencia de un régimen de consecuencias probado y sólido, liderado por personas de integridad reco-

---

18 “Expresidente Funes a juicio por enriquecimiento ilícito”, *El Faro*, 9 de febrero de 2016, [www.elfaro.net](http://www.elfaro.net) [consulta: 3 de marzo de 2016].

19 “10 investigados por enriquecimiento ilícito a quienes hay que vigilar en 2016”, *El Faro*, 19 de enero de 2016, [www.elfaro.net](http://www.elfaro.net) [consulta: 3 de marzo de 2016].



nocida y credibilidad, pueden sentarse las bases para ir desmontando las estructuras criminosas de oportunidades.

## 7. Conclusiones

“(...) somos (los seres humanos) simultáneamente el resultado de una cultura bélica y los posibles forjadores de una cultura de paz.”

(Federico Mayor Zaragoza, *La nueva página*)

Por cerca de medio siglo, Centroamérica se ha debatido entre la guerra y los intentos de construcción de paz. Una parte de la región ha experimentado el conflicto armado intenso entre fuerzas no convencionales; eclosiones internas de carácter esencialmente político, pero con un fuerte matiz y contenido social, étnico y clasista. La otra parte ha sufrido los efectos de esas guerras intestinas y las libradas por sus vecinos. Todos han sido afectados por los sucesivos desplazamientos de personas, sus impactos en la economía de la región, los conflictos transfronterizos, la mayor presencia del crimen organizado transnacional y la perniciosa corrupción que incentiva la desestabilización y compromete la gobernabilidad. Costa Rica y Panamá, los países más pacíficos del Istmo, han servido como puente y territorio de tránsito de las fuerzas insurgentes y también de los flujos de familias enteras desplazadas por la guerra, la criminalidad, el auge de la violencia pandilleril y la inseguridad física que traen consigo todos estos fenómenos.

Para entender el presente hay que analizar las trayectorias históricas en la región, las cuales, a juicio nuestro, explican la recurrencia de la violencia en varios países de Centroamérica. Aunque no tenemos el espacio aquí para abordar estas trayectorias, a lo largo de este trabajo hemos argumentado que las transiciones desde escenarios de violencia crónica (política e ideológica) no siempre fueron procesos diáfanos, y que estuvieron marcados por el reciclaje de actores, tanto regulares como irregulares y por la desatención de los factores estructurales (Galtung, 1998). Al fin de los conflictos bélicos de los años ochenta y noventa le sucedieron promesas de resolución, reconstrucción y reconciliación y el establecimiento de una democracia precaria, que, si bien se acoge a los parámetros del modelo representativo (elecciones libres, división de poderes, control civil sobre los militares), su consolidación es aún una tarea pendiente. Por lo tanto, a veinte años de firmados los

acuerdos de paz, la reconstrucción de las economías locales, los procesos de ingeniería social para las poblaciones más vulnerables y las reformas más perentorias a la arquitectura institucional constituyen una agenda pendiente. Esta constatación fue puesta recientemente en el tapete a propósito del proceso transicional que se agota actualmente en Colombia. En opinión del politólogo centroamericano Renzo Rosal, en las vísperas de la visita del presidente Santos a Centroamérica, “Una lección que pueden aprender de las cosas que no hicimos bien, es que los acuerdos de paz se conviertan en letra viva y no en letra muerta, porque aquí los pactos son históricos, pero nunca se implementaron”.<sup>20</sup>

Para agregar daño al insulto, desde mediada la primera década del siglo XXI, países de la subregión entraron a formar parte del circuito internacional de las economías ilícitas –de drogas, armas, personas, dineros ilícitos–, y ello trajo consigo un continuo, consistente y expansivo proceso de reordenamiento de las dinámicas criminógenas internas, de doble carácter, colaborativas y competitivas, lo que en ambos generó violencia selectiva e indiscriminada. Estas condiciones ofrecieron una estructura criminal de oportunidades para que nuevas formas delictivas encontraran suficientes incentivos para arraigarse en espacios donde el Estado perdía progresivamente legitimidad, ya fuera por su incapacidad de resolver las necesidades más sentidas de los ciudadanos, o porque sus aparatos pasasen a ser un actor pasivo, y en no pocos casos activo, de la criminalidad y la victimización. A lo largo de este ensayo, hemos documentado las consecuencias de esos vacíos y carencias, y también hemos analizado varios de sus factores causales. La conclusión de nuestro análisis es un diagnóstico híbrido de la región que se manifiesta en el dilema del vaso medio lleno o medio vacío. Es decir, hay que reconocer que los contextos actuales de inseguridad son muy diferentes a los que provocaron la violencia política más focalizada de las décadas de los años ochenta y noventa; pero también que ha habido procesos importantes de reciclaje de prácticas y actores a los que no se les dio la atención debida en los momentos de su formación. Así, pareciera que estamos en un ciclo continuo de larga duración en el comportamiento de la violencia, cuando en verdad, el patrón más prominente es el de los ciclos cortos que generan rupturas en el patrón más general y que crean, a su vez, oportunidades de búsqueda de soluciones. A esto nos referimos con el vaso medio lleno. Ciertamente, el arrastre de una

---

20 Renzo Rosal, “Santos comienza gira por los países del Triángulo Norte de Centroamérica”, *Nodal*, 4 de abril de 2016, [www.nodal.am](http://www.nodal.am) [consulta: 13 de junio de 2016].

historia de violencia puede verse como un fenómeno sistémico, e incluso muchos podían darle un matiz cultural. Sin embargo, contra todas las adversidades, la región ha mostrado una capacidad de resiliencia sin límites para enfrentar la corrupción abierta de sus líderes, como en el caso de la gestión de Otto Pérez Molina; o incluso rechazar el populismo punitivo de las políticas de mano dura y de súper mano dura, como única salida ante el auge de la criminalidad. Países como El Salvador y Honduras han experimentado con otras alternativas como la negociación de treguas con las pandillas más violentas, las cuales no están exentas de riesgos porque encierran el dilema de la necesaria fortaleza de los actores involucrados (tanto de las pandillas como del Estado) para asegurar al menos un cierto oligopolio de la seguridad. En ambos casos, las treguas no alcanzaron a llenar las expectativas de medio y largo alcance, pese a que se redujeron drásticamente los homicidios en el caso de El Salvador, pero, por otra parte, abrieron un espacio de reflexión distinto y una posible forma de pensar las implicaciones de los vacíos de poder, de las crisis de institucionalidad y de representatividad del Estado. Este escenario también evidenció las implicaciones de los déficits de ciudadanía social en la gobernabilidad democrática y la búsqueda de la paz.

Esperamos que este recuento y análisis sobre la evolución de la violencia y la criminalidad como dos fenómenos distintivos en Centroamérica proporcione un pie de amigo para una exploración acuciosa de las potenciales respuestas a diversos problemas que aquejan a la región en su conjunto. Esto no podría lograrse al margen del entendimiento de la trayectoria histórica y de las tendencias sociológicas y antropológicas de los fenómenos macros y micros sociales y políticos. También las especificidades geopolíticas cuentan; entre ellas, las posibilidades criminógenas que ofrecen las asimetrías entre los marcos legales y las fuerzas de control que convierten a las fronteras en espacios favorables para la criminalidad.

Al final del recorrido resulta claro lo siguiente:

- 1) Pese a la especificidad de los problemas por país, la región en su conjunto se ve afectada por la violencia y la criminalidad compleja. Por lo que urge desarrollar sistemas de coordinación en términos de planeación estratégica y operativos que transversalicen los ámbitos locales, nacionales, transfronterizos y regionales.
- 2) A sabiendas de que existen diferencias entre los regímenes políticos en la región, es perentoria la creación de un mecanismo de mediación

funcional para problemáticas concretas como son el tráfico de ilícitos, la transnacionalidad de las pandillas, la impunidad en la región que permite que criminales y funcionarios corruptos crucen fronteras para garantizar su inmunidad.

- 3) La seguridad ciudadana, entendida desde la perspectiva de la seguridad humana, constituye el eje fundamental de la conflictividad y de sus soluciones. Por lo tanto, existe la necesidad imperiosa de fortalecer sistemas nacionales y mecanismos regionales de impartición de justicia, de alternativas punitivas y de sistemas policiales, en lugar de continuar reforzando la militarización de la seguridad pública.
- 4) La sociedad civil centroamericana ha llegado a constituirse en juez y parte de los fenómenos descritos aquí y, por lo tanto, se requiere crear nuevos incentivos que fomenten la cohesión social, que restauren el tejido social, en pro de procesos de conciliación y de justicia restaurativa, especialmente en lo atinente a las víctimas de la violencia pandilleril y de la violencia estatal.
- 5) La dicotomización Estado-sociedad promovida por el macrofenómeno de las guerras subsumió indistintamente el fenómeno de la fragmentación de actores contrapuestos, competitivos y colaborativos (empresariado, partidos políticos, grupos criminales no organizados, pandillas y maras más estructuradas, organizaciones no gubernamentales que asumen funciones similares o abandonadas por el Estado, grupos de base, grupos de intereses específicos). Se necesita crear espacios de encuentro/negociación entre todos estos intereses agenciales con miras a promover un cambio en los sistemas políticos y de políticas.
- 6) La región ha experimentado con modelos alternativos de negociación con los actores desregulados armados; esto se ha dado concomitantemente con la reiteración de políticas de fuerza. Debe encontrarse una racionalidad entre ambas tendencias, de suerte que se evalúen los pros y los contras, así como los efectos colaterales de ambos acercamientos.

## 8. Bibliografía

- ADAMS, T. (2012), *Cronic violence and its reproduction: Perverse trends in social relations citizenship, and democracy in latin america*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2011), *Amnesty International Report 2011*, Disponible en [www.amnesty.org/en/region/guatemala/report-2011](http://www.amnesty.org/en/region/guatemala/report-2011).
- ASIES - ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES (2015), *A la opinión pública hacen saber* (20 de enero).
- ÁVILA, A., et al. (2014), *Violencia urbana: Radiografía de una región*, Bogotá, Fescol-Aguilar.
- ÁVILA, A., y PÉREZ SALAZAR, B. (2011), *Mercados de criminalidad en Bogotá*, Bogotá, Taller de Edición.
- BALOYRA, E. (1995), “Elections, civil war, and transition in El Salvador, 1982-1994: A preliminary evaluation”, en SELIGSON, M., y SMITH, A. E, (eds.) (2012), *The Political Culture of Democracy in the Americas; Towards Equality of Opportunity*, Tennessee: Vanderbilt University.
- BECKERT, J., y WEHINGER, F. (2011), *In the Shadow: Illegal Markets and Economic Sociology*, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2015), “Centroamérica: geopolítica, militarización y crisis humanitaria”, en ARMIJO, Natalia, y TOUSSAINT, Mónica (coords.), *Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz, Violencia, Fronteras y Migración*, México, Contemporánea Internacional.
- BLANCO, Adrián, y ZAPATA, Ligia (2007), “La contribución del Proceso de Paz a la construcción de la democracia en Guatemala”, en AZPURU, D., et al. (eds.), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, Ottawa, F&G Editores.
- BOBEA, L. (2011), *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*, Santo Domingo, FLACSO.
- BOBEA, L. (2015a), “Interpelando al Estado: Criminalidad compleja, ecosistemas transgresores y estadotropismo en el Caribe”, en NIÑO, Catalina (ed.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2015*, Bogotá, FES.
- BOBEA, L. (2015b), “Statetropism and Gang Violence in the Dominican Republic”, en KATZ, Charles, y HARRIOTT, Anthony (eds.), *Gangs in the Caribbean: Their Rise and Impact on the Patterns of Crime, State and Politics*, Mona (Jamaica), West Indies University Press, 2015.

- BOBEA, L. (2015c), “Seeking Out the State: Organized Crime, Violence and Statetropism in the Caribbean”, en BAGLEY, Bruce, y ROSEN, Jonathan D. (eds.), *Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas: Key Trends in the 21st, Century*, Gainesville, University Press of Florida.
- BOBEA, L. (2015d), “The Emergence of Transgressive Ecosystems, Santo Domingo in the XXI Century”, en KRUIJT, Dirk, y KOONININGS, Kees (eds.), *Violence and Resilience in Urban Latin America*, Londres, Zed Books.
- BRAGA, A. A., PAPACHRISTOS, A. V., y HUREAU, D. M. (2014), “The effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis”, *Justice Quarterly*, 31 (4), pp. 633-663.
- BRISCOE, Ivan (2014), “Evolución histórica de los nexos entre política, delito y economía en América Latina”, en BRISCOE, Ivan, *et al.* (eds.), *Redes ilícitas y política en América Latina*, La Haya, Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (2009), *Estados fallidos: definiciones conceptuales*, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior.
- CIDAI - CENTRO DE INFORMACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y APOYO A LA INVESTIGACIÓN (2002), “Los Acuerdos de Paz, diez años después”, *Estudios Centroamericanos*, núm. 641-642.
- COLLIER, P., HOEFFLER, A., y MANS, S. (2006), *Post-Conflict Risks*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, 2006.
- CÓRDOVA MACÍAS, R. (1999), “El Salvador: Los Acuerdos de Paz y las relaciones cívico-militares”, en DIAMINT, Rut (ed.), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella - Grupo Editor Latinoamericano.
- CÓRDOVA MACÍAS, R. (2001), “El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y los retos para la gobernabilidad democrática en El Salvador”, en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, (coords.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM.
- CORSARO, N., y ENGEL, R. S. (2015), “Mot Challenging of Contexts”, *Criminology and Public Policy*, 14, pp. 471-505.

- CRUZ, J. M. (2003), “Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes deposguerra”, *América Latina Hoy*, núm. 35.
- DE HOYOS, R., ROGERS, H., y SZEKELY, M. (2016), *Ninis en America Latina: 20 millones de jóvenes en búsqueda de oportunidades*, Washington DC, Banco Mundial.
- DINORAH A., et al. (eds.) (2007), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, Ottawa, F&G Editores.
- DOORNBOS, M. (2005), “State Collapse and Civil Conflict”, en BURNELL, P., y RANDALL, V. (eds.), *Politics in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, pp. 178-180. [Citado en BRISCOE, I. (2008), *La proliferación del “estado paralelo”*, Madrid, FRIDE (Documento de Trabajo, núm. 71). Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/511/la-proliferacion-del-estado-paralelo>.]
- DUNCAN, G. (2006), *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Colombia, Planeta.
- FOREIGN POLICY (2005), “The Failed States Index”. Citado en MARTHOZ, Jean-Paul. Los arrabales del mundo. En *Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos*. Op. Cit. Woodward, S. L. Estados fallidos, el peso de las palabras. En *Enjeux Internationaux Edición Especial. Estados Fallidos*, núm. 11. Bruselas, Bélgica. <http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm> WOLA (2006).
- GALTUNG, J. (1990), “Cultural violence”, *Journal of Peace Research*, 27 (3), pp. 291-305.
- GALTUNG, J. (1998a), “High road, low road: charting the course for Peace Journalism”, *Track Two*, 7 (4). Disponible en [http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/archive/two/7\\_4/index74.html](http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/archive/two/7_4/index74.html) [consulta: 24 de febrero de 2012].
- GALTUNG, J. (1998b), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución: afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz.
- GARAY SALAMANCA, L. (2008), *La captura y reconfiguración cooptada de Estado en Colombia*, Bogotá, Grupo Método - Fundación Avina - Transparencia por Colombia -Taller Impernet.

- GARZÓN, J. C. (ed.) (2013), *La diáspora criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- GPI - INSTITUTE FOR ECONOMIC AND PEACE (2015), *Global Peace Index 2015: Measuring Peace, its Causes and Economic value*, Nueva York, IEP. Disponible en [www.economicsandpeace.org](http://www.economicsandpeace.org).
- HOLLOWAY, K. R., BENNETT, T. H., y FARRINGTON, D. P. (2006), “The effectiveness of drug treatment programs in reducing criminal behavior”, A meta-analysis”, *Psicothema*, 18 (3), pp. 620-629.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (2015), *The Military Balance*, Londres, IISS.
- KABCHI, R. V. (2008), ¿Estado fallido? Disponible en [http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026](http://www.sec.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=218:venezuela-iestado-fallido&catid=74:analisis-y-opinion&Itemid=200026).
- KATZ, C. M., y AMAYA, L. E. (2015), *La tregua entre las pandillas como una forma de intervención sobre la violencia: Implicaciones en políticas prácticas*, El Salvador, FUNDE.
- KLEIN, M. W. (1995), *The American Street gang*, Nueva York, Oxford University Press.
- KOONINGS, K., y DIRK, K. (1999), *Societies of Fear; the Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Londres, Zed Books.
- KRUIJT, D. (2011), *Drugs, Democracy and Security, the Impact of Organized Crime on the Political System of Latin America*, La Haya, The Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- LOVEMAN, B., y DAVIES, T. (1978), *The Politics of Antipolitics, the Military in Latin America*, Nebraska, University of Nebraska Press.
- MAGUIRE, E. (2013), “Research, Theory and Speculation on Gang Truces”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- MAGUIRE, E., KATZ, C., y WILSON, D. (2013), “The effect of a gang truce on gang violence”(documento inédito), Washington DC, American University.
- MANWARING, M. G. (2005), *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Washington DC, Strategic Studies Institute.



- MANWARING, M. G. (2008), “La soberanía bajo asedio: Las pandillas y otras organizaciones criminales en Centroamérica y México”, *Air & Space Power Journal* (2º trimestre). Disponible en <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjtrnational/apj-s/2008/2trio8/manwaring.htm>.
- MATUL, D., y RAMIREZ, A. (2009) “El proceso de paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua”, *Pensamiento Propio*, 29, pp. 91-124. Disponible en <http://www.cries.org/29> [consulta: 28 de junio 2016].
- MISSE, M. (2013), *Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: Reflexiones a partir del concepto de mercancía Política*, Medellín, AEFIT.
- MITCHELL, O., WILSON, D. B. EGGERS, A., y MACKENZIE, D. L. (2012), “Asesing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-Analytic review of traditional and non-traditional drug courts”, *Journal of Criminal Justice*, 40 (1), pp. 60-71.
- MITCHELL, O., WILSON, D. B., y MACKENZIE, D. L. (2007), “Does incarceration-based drug treatment reduce recidivism? A Meta-Analytic síntesis of the research”, *Journal of Experimental Criminology*, 3 (4), pp. 353-375.
- MOSER, C., y MCILWINE, C. (2004), *Encounter with Violence in Latin America*, Nueva York, Routledge.
- MUGGAH, R., CARPENTER, A., y MCDUGAL, T. (2013), “The Inconvenient Truth About Gang Truces in the Americas”, Disponible en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas> [consulta: 3 de marzo de 2014].
- MURCIA, W. (2015), *Las pandillas en El Salvador: Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana*, Chile, CEPAL.
- NAIM, M. (2005), *Illicit: How smugglers, traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Nueva York, Anchor Books.
- O'DONNELL G., y SCHMITTER, P. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2013), *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*, Washington DC, Organización Panamericana de la Salud (WHO/RHR/12,38). Disponible en [http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/rhr12\\_38/es/](http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/rhr12_38/es/).

- PEACOCK, S., y BELTRÁN, A. (2006), *Poderes ocultos, grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos*, Washington DC, WOLA.
- PNUD (2012), *Caribbean Human Development Report: Human development and the shift to better citizen security*, Nueva York, UNDP.
- QUIJANO, A. (1971), *Nationalism and Capitalism in Peru: A Study in Neo-Imperialism*, Nueva York, Monthly Review Press.
- RODGERS, D. (2006), "Living in the shadow of death: Gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996-2002", *Journal of Latin American Studies*, 38, pp. 267-292.
- RODGERS, D. (2008), *Gangs of Nicaragua*, Manchester, University of Manchester.
- RODGERS, D., MUGGAH, R., y STEVENSON, C. (2009), *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions*, Ginebra, Small Arms Survey.
- TEDESCO, L. (2007), *El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación?*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Documento de trabajo, núm. 37), Disponible en <http://www.fride.org/publicacion/177/el-estado-en-america-latina-fallido-o-en-proceso-de-formacion>.
- TILLY, C. (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge, MA, Blackwell.
- TULCHIN, J., BENÍTEZ MANAUT, R., y DIAMINT, R. (eds.) (2006), *El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- UNODC (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*, Viena, UNODC.
- WOLA - WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (2006), *Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing and Prevention*, Washington DC, WOLA.
- WOLA - WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (2015), *The International Commission Against Impunity in Guatemala: a WOLA Report on the CICIG Experience*, Washington DC, WOLA.

# TRANSFORMACIÓN DE LA VIOLENCIA Y COMBATE A LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA

*Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter*

## Introducción

En 1996 se firmaban los Acuerdos de Paz en Guatemala entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca que daban fin a la guerra interna que duró más de treinta años, con un resultado de más de 250.000 desaparecidos, un millón de desplazados y refugiados y miles de muertos, principalmente civiles, de las áreas en las que se vivió intensamente la confrontación.<sup>1</sup> Si bien finalizó formalmente el conflicto armado interno, no por ello Guatemala alcanzó la tan deseada paz. A partir de 1996, con algunas variaciones en los años subsiguientes, la violencia homicida provocada tanto por delincuencia común como por crimen organizado empezó a crecer. Entre los grupos más señalados se encuentran las bandas del crimen organizado (tráfico de personas, contrabando, robo de vehículos); delitos atribuibles a los grupos de apoyo del narcotráfico y la narcoactividad; delincuencia común focalizada principalmente en la acción de pandillas juveniles; y la persistencia de grupos paralelos y cuerpos ilegales que surgieron durante el conflicto armado interno y que se habían consolidado a través de acciones ilegítimas. Precisamente por esto último, se instaló a petición del Gobierno de Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), auspiciada por Naciones Unidas.<sup>2</sup>

---

1 Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del silencio*, 1999. En el tomo de “Conclusiones y Recomendaciones”, puede leerse en el párrafo 15: “Durante el periodo del enfrentamiento armado la noción de ‘enemigo interno’, intrínseca a la Doctrina de Seguridad Nacional, se volvió cada vez más amplia para el Estado. Esta doctrina se convirtió, a la vez, en razón de ser del Ejército y en política de Estado durante varias décadas. Mediante su investigación, la CEH recogió uno de los efectos más devastadores de esta política: las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines fueron responsables del 93% de las violaciones documentadas por la CEH, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas. Las víctimas comprenden a hombres, mujeres y niños de todos los estratos del país: obreros, profesionales, religiosos, políticos, campesinos, estudiantes y académicos; la gran mayoría en términos étnicos, pertenecientes al pueblo maya”.

2 La CICIG surge de un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y el secretario general de Naciones Unidas firmado el 12 de diciembre de 2006. La CICIG se crea como un órgano independiente

Este capítulo busca por ello presentar la situación actual en materia de seguridad ciudadana y las causas que la han generado, así como determinar el grado en que las políticas y la actuación del Estado han permitido alternativas que se orienten a lograr los fines de la reforma del sector seguridad plasmada en el ideario de los Acuerdos de Paz, en el contexto geopolítico del Triángulo Norte.

## 1. Situación actual de la violencia en Guatemala

En el año 2009, el nivel de homicidios alcanzó la tasa más alta en la historia: llegó a 46 homicidios por 100.000 habitantes. Guatemala se colocó entre los cinco primeros lugares de la lista mundial, encabezada por Honduras y El Salvador. Sin embargo, a partir de ese año se inicia un descenso paulatino pero consistente en la tasa de homicidios, con alguna gradación de la intensidad. El pico de los homicidios se concentra entre 1979 y 1983, como consecuencia del violento conflicto armado vivido en Guatemala, y en 1982 llega a ser de más de 18.000 homicidios y desapariciones documentadas (Ball *et al.*, 1999: 14).

La violencia extrema que se generó durante esos años y sus consecuencias han sido descritas ampliamente por la Comisión de Esclarecimiento Histórico en Guatemala, en su reporte *Guatemala: Memoria del silencio*. Una de las características de este tipo de violencia es que fue ejercida en su mayor parte (más del 90%) por las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos paramilitares bajo su mando.

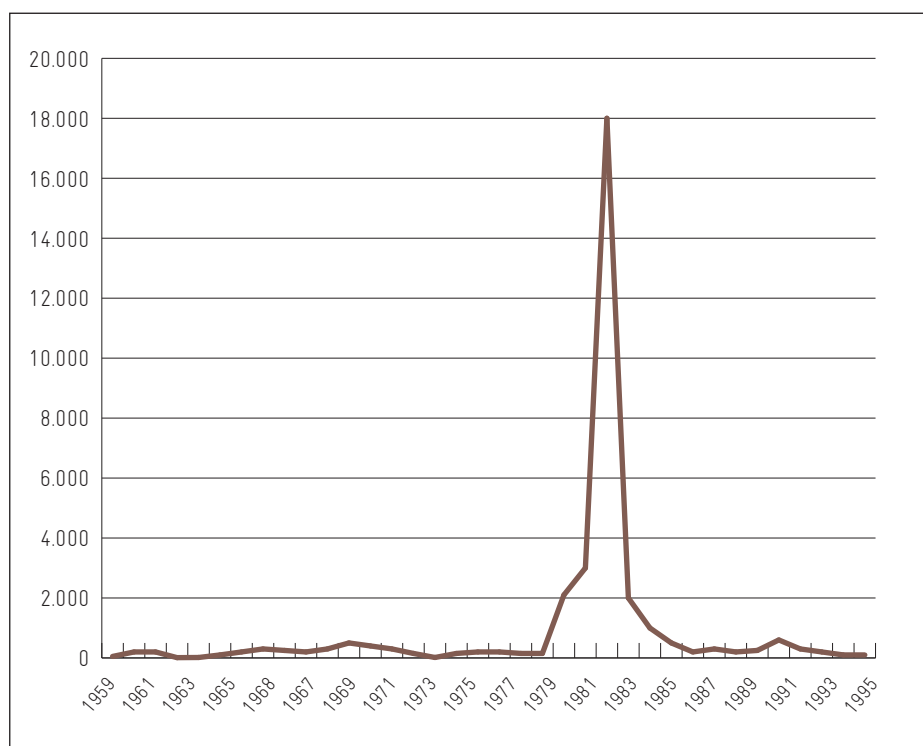
Por otra parte, y según han señalado los diversos informes y estudios posteriores a la firma de la paz (CEH, 1999; ODHAG, 1998; Ball *et al.*, 1999), la violencia se dio principalmente en el área rural, tal y como se presenta en el gráfico 1, concentrada en los años 1980 a 1983, coincidiendo con dos fenómenos conexos: la creación de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), civiles (campesinos en su mayoría) que actuaron como brazo paralelo local

---

de apoyo al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado en la investigación de un número limitado de casos delicados y difíciles, con la intención de probar el funcionamiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y efectuar el desmantelamiento de estos grupos. Además, se espera que, a través de la labor de la CICIG, las instituciones del sector judicial nacional se fortalezcan a fin de continuar haciendo frente a los grupos ilegales y al crimen organizado en el futuro.

del ejército, a través de la Red de Comisionados Militares establecidos como colaboradores de las fuerzas armadas y que operaron como mecanismo de control sobre la población. En forma simultánea se desarrolla el plan militar de Tierra Arrasada, que utilizó a las PAC para eliminar comunidades vecinas en las que se sospechaba alguna simpatía por la guerrilla, lo que generó en esa época la mayor concentración de masacres documentadas en los informes mencionados.

**Gráfico 1. Total anual de Asesinatos y desapariciones en el área rural (1959-1995)**



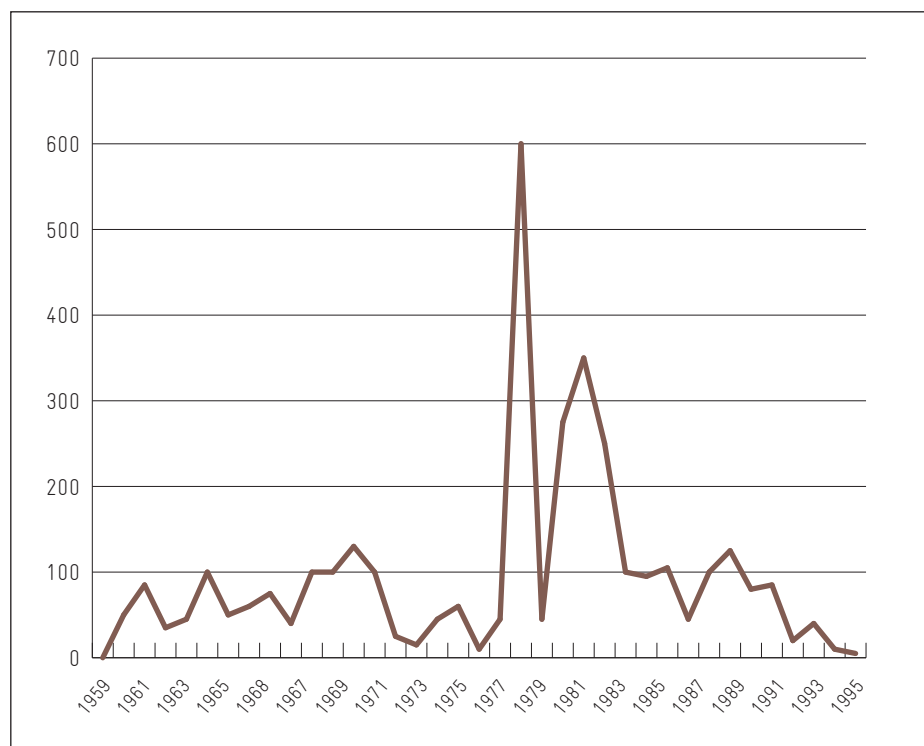
Fuente: Ball *et al.*, 1999.

En el caso de la violencia urbana (gráfico 2), si bien se presentan picos de alta intensidad para los años 1980 y 1983, fue más sistemática. Aunque mucho menor en cuanto a número de casos, fue mucho más selectiva, ya que iba dirigida a dirigentes de movimientos, opositores políticos, estudiantes y profesores universitarios. La violencia entonces era ejercida desde el Estado, selectiva en las áreas urbanas y si bien en el ámbito rural también

se dirigía discriminadamente, entre los años 1980 y 1983 se realizó masivamente y se arrasaron comunidades enteras. Por otra parte, las víctimas fueron principalmente hombres (75%) de entre 20 y 49 años de edad (Ball *et al.*, 1999: 95).

La violencia ejercida por las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares en este periodo se focaliza en el interior del país y principalmente en las zonas con presencia de población indígena. En el mapa 1 se presentan las zonas del país donde ocurrieron principalmente las masacres, que coinciden los departamentos que concentran en su mayoría a las comunidades indígenas de Guatemala.

Gráfico 2. Total anual de Asesinatos y desapariciones en el área urbana (1959-1995)

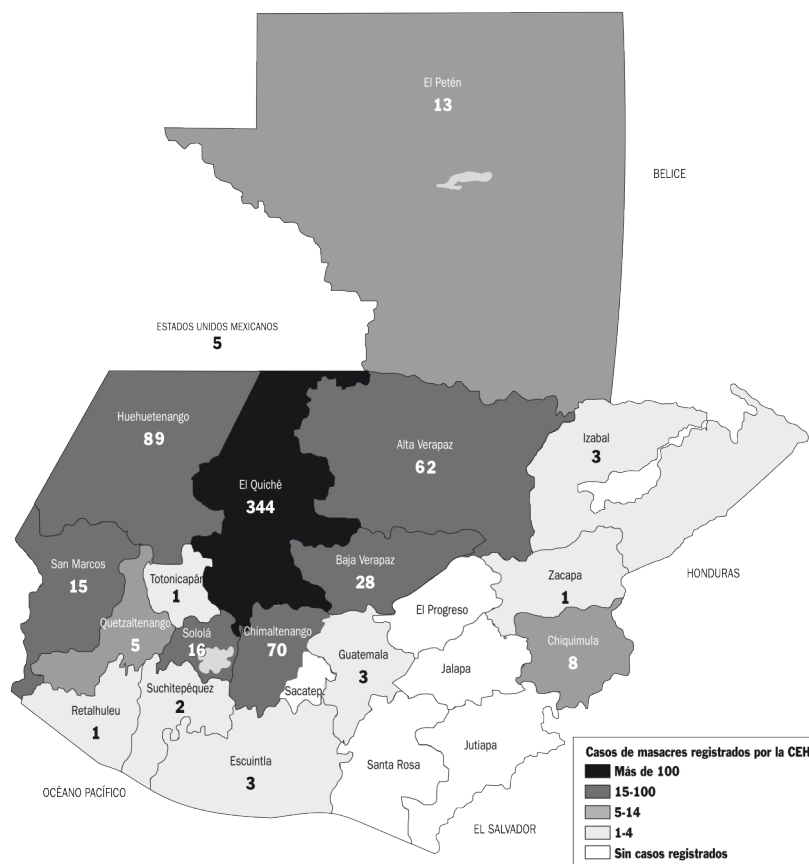


Fuente: Ball *et al.*, 1999.

A partir del inicio de los compromisos del proceso de Esquipulas II y los procesos de diálogo y negociación que se establecen desde 1985, precisamente

con el advenimiento del primer Gobierno civil, empieza a decrecer el alto nivel de confrontación y violencia ejercida por el Estado en el área rural, que queda como hechos aislados en el área urbana, y este tipo de violencia disminuye al alcanzarse el cese al fuego dentro del proceso de negociación de los Acuerdos de Paz en 1996.

Mapa 1. Número de masacres por departamento

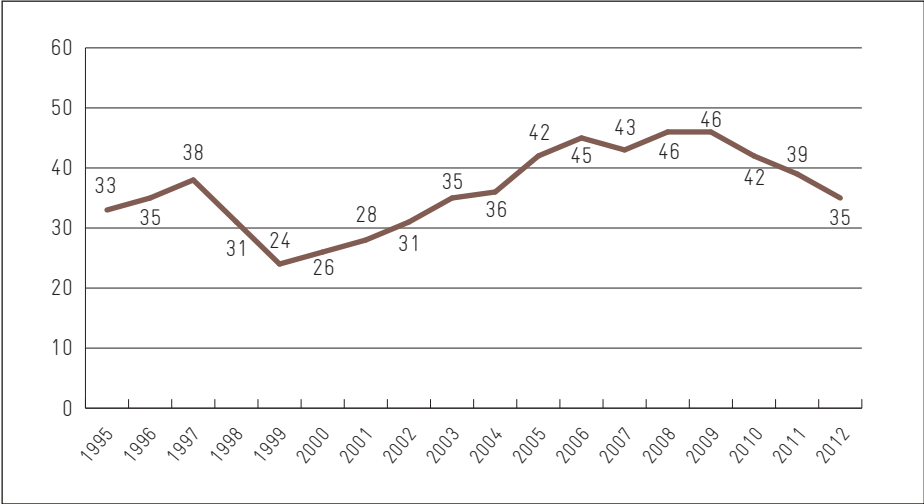


Total de masacres (669 casos) perpetradas por todas las fuerzas responsables: por el Estado (626), por la guerrilla (32) y por otros no identificados (11).

Fuente: CEH, 1999,100.

Según muestra el gráfico 3, la violencia alcanza un pico en 1997, un año después de la firma de la paz, y decrece hasta alcanzar en 1999 su nivel más bajo históricamente. A partir de ese año, inicia un incremento sostenido durante una década, para empezar un descenso paulatino que puede terminar de apreciarse en el gráfico 4, en que se representan los últimos ocho años, durante los cuales se llega a una tasa similar a la de 1992, alrededor de los 30 homicidios por 100.000 habitantes.

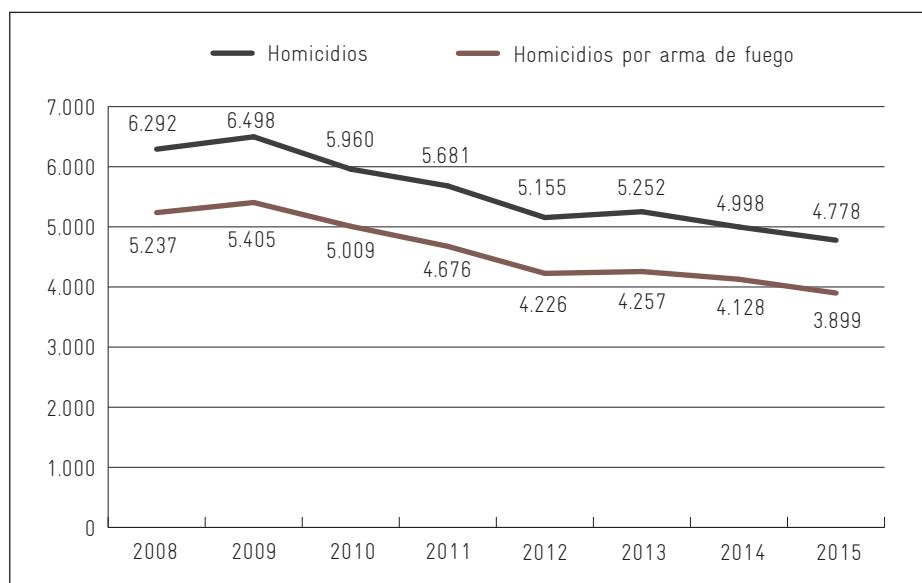
Gráfico 3. Homicidios internacionales por 100.000 habitantes (1995-2012)



Fuente: elaboración propia con datos de estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.



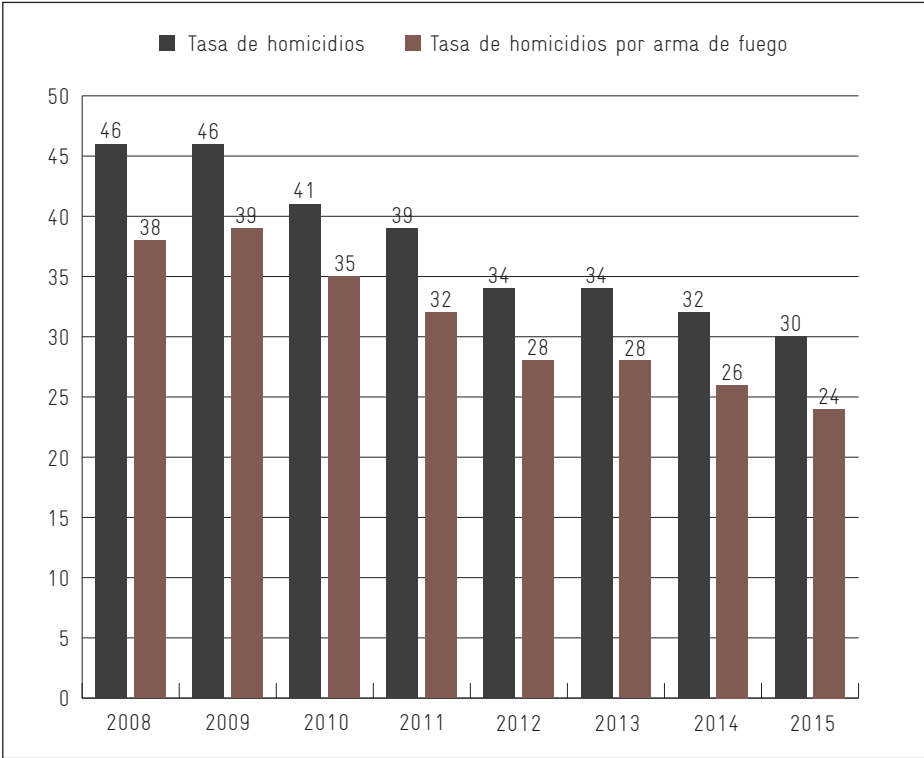
Gráfico 4. Evolución de la violencia homicida (2008-2015).



Fuente: Unidad de Análisis IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

Guatemala alcanzó la mayor tasa de homicidios en los años 2008 y 2009, en los que se situó en 46 por 100.000 habitantes, que se consideraba la segunda más alta en el mundo en ese momento. En el año 2010 se inicia un descenso de 5 puntos (41), la tasa baja a 39 en el año 2011 y llega a 30 homicidios por 100.000 en el año 2015.

**Gráfico 5. Tasas de homicidios y de homicidios por arma de fuego por 100.000 habitantes (2008 a 2015)**



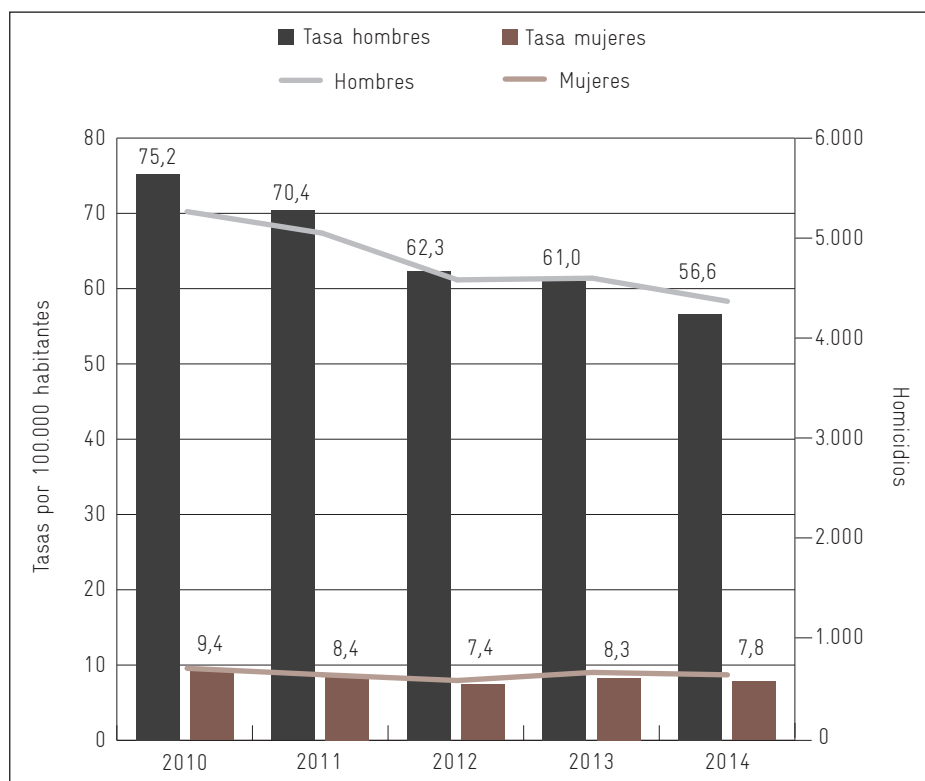
Fuente: Unidad de Análisis IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

Los datos arrojan como resultado que después de la firma de la paz, si bien disminuyó el número de homicidios en los dos primeros años, estos repuntaron y se incrementaron en los diez años posteriores. Es evidente que la naturaleza de la violencia es otra y parece que la violencia posconflicto combina múltiples factores causales, lo que hace más compleja su explicación. Sin embargo, también podría entenderse que, mientras sucedía la guerra interna, la violencia desenfrenada que se vivió en varias zonas ocupaba el primer plano y ocultaba los otros tipos de violencia que también estaban presentes.

Cuando se observa el mapa de calor de la violencia en el país, vemos que esta se ha desplazado hacia la frontera con Centroamérica. Irónicamente, la mayor parte de la zona afectada por la guerra en el pasado es hoy día la más pacífica en cuanto a número de homicidios, e igualmente son las áreas donde las armas

de fuego no están presentes. Los altos niveles de violencia en el país están asociados, en general, a dos factores de riesgo: por un lado, la proliferación de las armas de fuego y el fácil acceso ellas, y, por otro, el alto consumo de alcohol. Ello en el marco de profundas desigualdades e inequidades sociales, altos niveles de impunidad y una debilidad manifiesta del Estado y sus instituciones, una ausencia de políticas de inversión hacia los jóvenes, así como una ciudadanía ausente como consecuencia de los más de treinta años de violencia que desencadenó la guerra interna. A ello hay que agregar las altas tasas de femicidio que persisten: los homicidios en general han descendido, pero cuando el análisis se hace desagregado por hombres y mujeres, las muertes de mujeres se mantienen en el tiempo sin variación, tal y como muestra el gráfico 6.

Gráfico 6. Tasas de homicidios por sexo, por 100.000 habitantes (2010-2014)

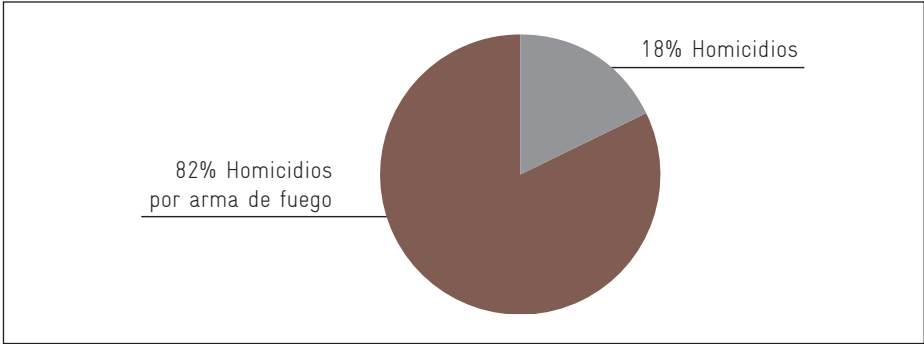


Fuente: Unidad de Análisis de IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

En el caso de las armas de fuego, los datos presentan una tendencia a la subida con relación al peso que dichas armas tienen sobre el total de homi-

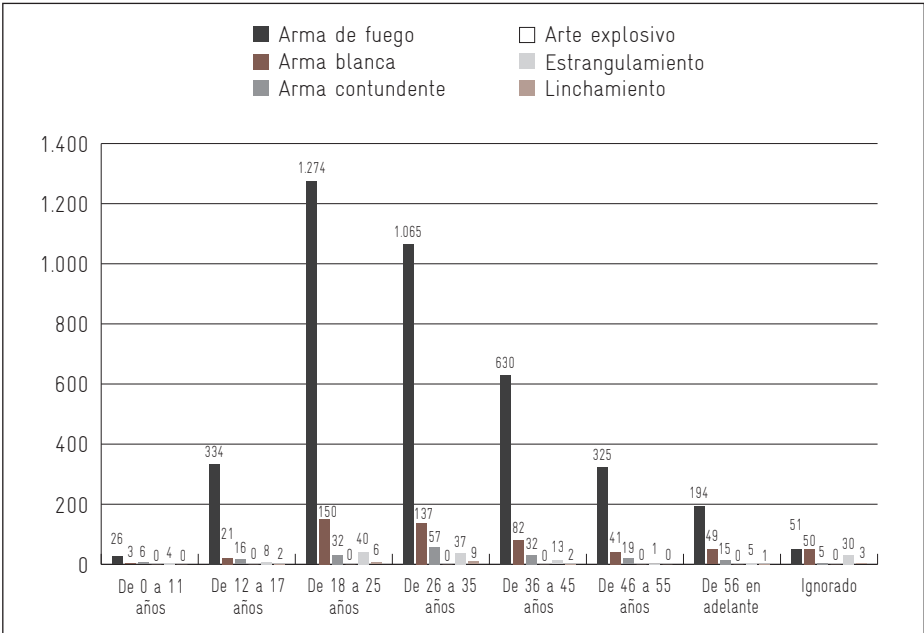
cidios. Si bien desde 1998 el 72% de los homicidios se cometía con este tipo de arma, en el año 2015 la cifra sube al 82%.

**Gráfico 7. Peso de los homicidios por arma de fuego sobre el total de homicidios (2015)**



Fuente: Unidad de Análisis de IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

**Gráfico 8. Violencia homicida por edad (2015)**

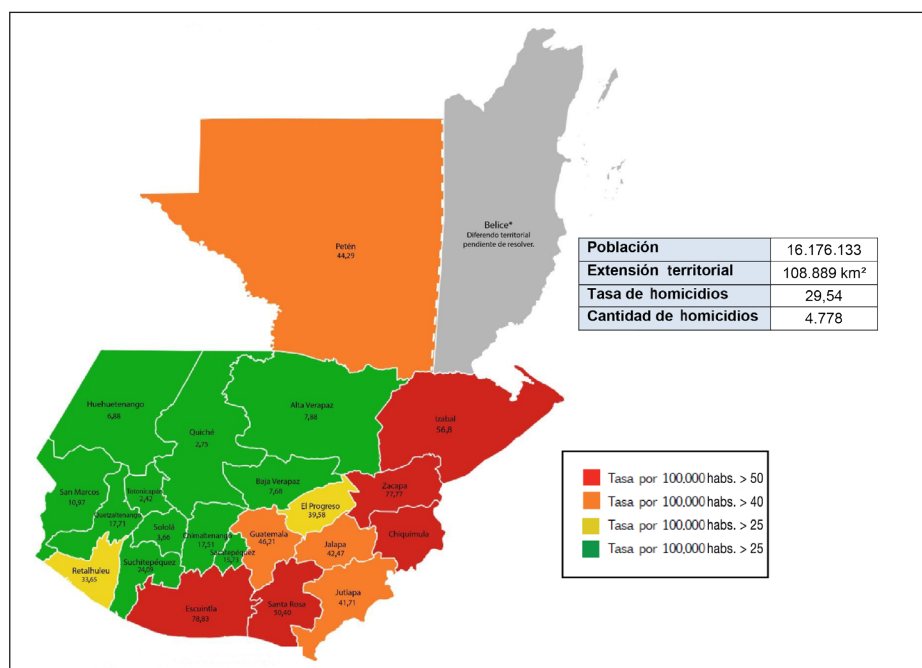


Fuente: Unidad de Análisis de IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

El gráfico 8 presenta los homicidios por rango de edad. El 49% ocurre dentro de la cohorte de 18 a 35 años; si a esta cifra se le agregan los homicidios dentro de la población de 36 a 45 años, la cifra llega al 62%. Así pues, podría determinarse que las víctimas son principalmente hombres jóvenes de entre 18 y 35 años de edad.

En cuanto a la incidencia geográfica de los delitos graves, estos se concentran en las áreas de frontera con Honduras y en la costa pacífica, así como en los departamentos de Guatemala y de Petén, tal y como se plasma en el mapa 2. La violencia actual en Guatemala está asociada a los territorios con presencia de redes criminales locales. Estas pueden ser pandillas (sobre todo en el área metropolitana) o bandas locales que sirven de apoyo al tráfico de ilícitos que provienen de Centroamérica y se dirigen a México y a Estados Unidos.

Mapa 2. Homicidios por 100.000 habitantes y su incidencia geográfica



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2016.

De acuerdo a los datos presentados, es evidente el cambio de los tipos de violencia en Guatemala a lo largo del tiempo. Mientras que durante el conflicto armado interno la violencia fue ejercida por el Estado, enfocada nu-

méricamente en el área rural y masiva en esta misma área en los momentos más álgidos de la confrontación, en las siguientes décadas, la violencia fue cambiando de forma y se produjo por diferentes causas, y cambió también el perfil de las víctimas y de los victimarios.

Tanto la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) como los diversos informes del Banco Mundial sobre crimen y violencia sitúan como causas principales de la violencia en la región centroamericana hoy día las siguientes tres: a) el tráfico de drogas; b) las maras y pandillas; y c) la disponibilidad de armas de fuego.

En ese orden de ideas, pueden trazarse etapas de la violencia en el país, así como su caracterización en cada una de ellas (tabla 1).

**Tabla 1. Etapas de la violencia en Guatemala y su caracterización (1960-2016)**

Periodo	Perpetradores	Víctimas	Factores internos	Factores externos
1960-1985	Fuerzas de seguridad del Estado.	Dirigencia social.	Inequidad.	Guerra fría.
Guerra civil	Patrullas de Autodefensa Civil.	Líderes y miembros de partidos políticos.	Explotación y pobreza.	Doctrina de Seguridad Nacional
Violencia política	Grupos Guerrilleros. Política de Estado.	Estudiantes y profesores universitarios. Catequistas y religiosos. Comunidades rurales indígenas. Hombres de entre 20 y 49 años principalmente. Masacres de comunidades enteras, incluyendo niños, mujeres y ancianos. Ataques a representantes extranjeros y colaboradores del Estado.	Intolerancia ideológica. Control social. Objetivo: control y eliminación del enemigo interno. Defensa de las instituciones del Estado y del <i>statu quo</i> . Visión estatocéntrica de la seguridad.	impulsada por EEUU.

Periodo	Perpetradores	Víctimas	Factores internos	Factores externos
1985-1995	Grupos dentro del Estado que operan asociados a inteligencia militar y el Estado Mayor Presidencial.	Dirigentes sociales, religiosos y políticos muy seleccionados.	Se inician cambios democráticos y transformación social con dificultades.	Procesos de diálogo y paz regionales:
Gobiernos civiles		Asesinatos de Myrna Mack y monseñor Gerardi.	Libertad de prensa y de asociación.	Contadora, Esquipulas I y II.
Nueva Constitución	Grupos provenientes de fuerzas armadas y policiales que utilizan el aparato de control social para beneficio propio, sobre todo vinculados a secuestros y contrabando. Surgen los primeros grupos locales de apoyo al tránsito de la droga, vinculados en su mayoría a los comisionados militares. La violencia no es política de Estado.	Líderes comunitarios. Familias empresariales.	Tolerancia ideológica. Retorno de refugiados. Se inicia diálogo de paz y se concreta en una agenda. Se mantiene la impunidad.	Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica con enfoque de seguridad democrática. Grupo de países amigos de los procesos de paz y acompañantes del proceso: EEUU es un actor más. Presencia de Naciones Unidas en la moderación y seguimiento del proceso de paz.
1996-2009	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).	Miembros de bandas. Agentes gubernamentales.	Debilidad institucional y retardo en el cumplimiento de los acuerdos de paz por la presencia de CIACS.	Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) como actor principal de seguimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz; se retira en 2004.
Firma de la Paz	Redes dentro del sector seguridad, justicia que promueven la impunidad. Crimen organizado: secuestros, adopciones. Narcotráfico. Pandillas.	Líderes locales. Activistas de derechos humanos.	Injerencia permanente del ejército en la seguridad ciudadana. No se cumple con el fortalecimiento a la justicia y al Ministerio Público (MP).	En 2007 se crea la CICIG.
Reforma del sector seguridad				

Periodo	Perpetradores	Víctimas	Factores internos	Factores externos
2009-2016	Los CIACS se transforman en redes de cooptación y defraudación del Estado.	Estado a través de defraudación y corrupción.	Incremento de la conflictividad.	2011 y Torres Gemelas
Avance en procesos de Investigación criminal	Redes dentro del sector seguridad, justicia que promueven la impunidad.	Sociedad en su conjunto por carencia de recursos para inversión.	Persiste la debilidad de la institucionalización de la Policía Nacional Civil (PNC).	modifican la estrategia de EEUU en la región, de modo que vuelve a levantarse el perfil de las fuerzas armadas como aliados estratégicos en el combate al terrorismo.
Fortalecimiento del papel del MP	Crimen organizado: trata de personas, tráfico de armas.	Líderes de resistencia a la explotación de los recursos.	Cada vez más injerencia de las fuerzas armadas en la seguridad ciudadana.	El incremento de tráfico de drogas se utiliza como excusa por parte de EEUU para interferir y manejar a las instituciones en los ámbitos de combate al tráfico de drogas:
Mejora de la transparencia y acceso a la justicia	Narcotráfico: asalto al poder local. Pandillas: extorsión. Empresas de seguridad privada.	Niños y mujeres en el ámbito de violencia en el hogar.	CICIG logra la depuración de la PNC y del MP: mejora la coordinación para la investigación criminal y, por ende, bajan los niveles de impunidad. CICIG evidencia el caso La Línea y el de Cooptación del Estado. Capas medias se movilizan para exigir un cambio.	lanza la iniciativa CARSI y el Plan Prosperidad. Los altos niveles de corrupción impiden mantener el control, por lo que EEUU plantea una posición más agresiva frente al Estado y al empresariado.

En términos de víctimas de violencia puede asegurarse, a partir de los datos, que la población que sigue muriendo más son los hombres jóvenes. Lo que ha variado a lo largo de las últimas décadas es la naturaleza de los perpetradores, ya que se pasa por un proceso de privatización de la violencia. Es decir, de ser ejercida principalmente por el Estado, la violencia homicida ha pasado ahora a manos de entes al margen del Estado, como los grupos de pandillas y narcotráfico, así como de las empresas de seguridad privada. Todo ello, junto con hace que abordarla sea más complejo, frente a la debi-



lidad institucional derivada de la lenta aprobación de los compromisos en reforma del sector seguridad y la prevalencia del ejército sobre las decisiones de seguridad, así como la visión represiva que se deriva del modelo anterior de seguridad, hace que sea más complejo abordar el estado de un modelo de seguridad ciudadana basada en el concepto de seguridad humana.

## 2. Percepción y datos de la inseguridad

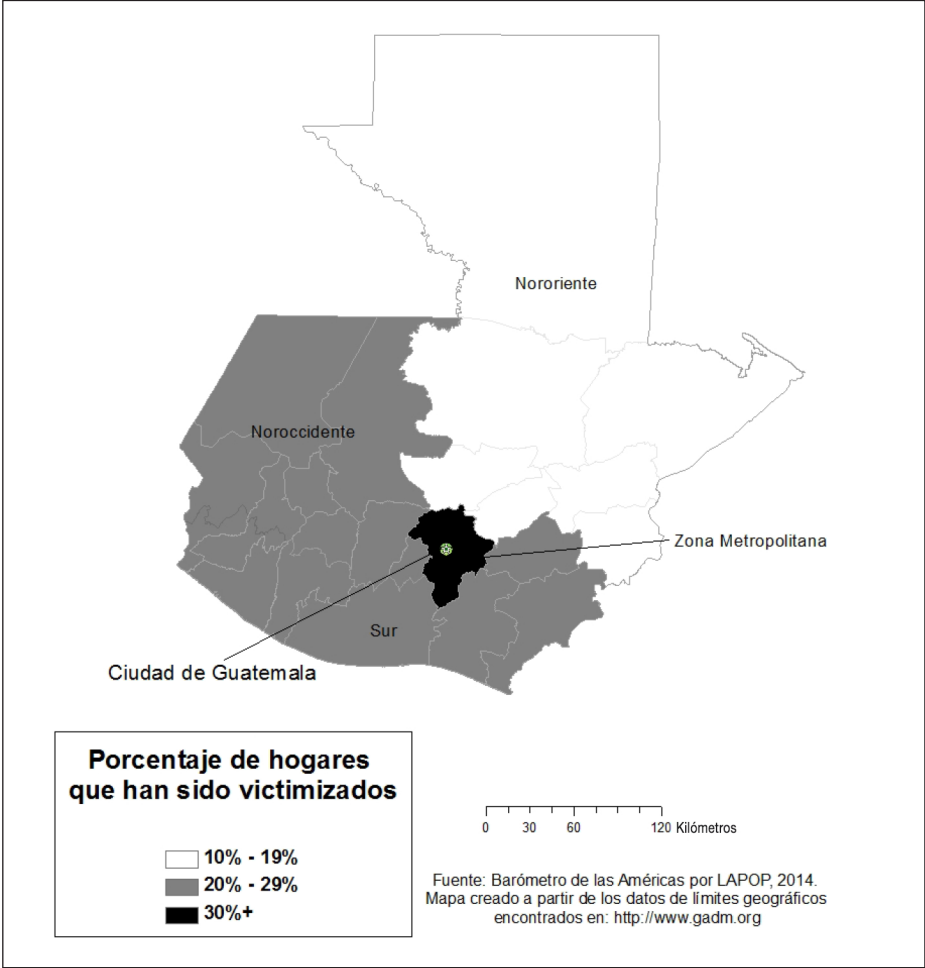
Según el estudio de Democracia en las Américas (Azpuru y Zechmeister, 2015), Guatemala es el país de América Latina con más bajo nivel de tolerancia política (29,5%), menos del 50% de los entrevistados apoya el sistema de justicia, es el más bajo también (7,5%) con indicadores de actitudes para una democracia estable (menos tolerancia y menos apoyo al sistema). La inseguridad y el grado de victimización en que se vive se traducen en menos respaldo al sistema político y a la democracia. Según dicho estudio, casi la tercera parte de los hogares guatemaltecos fue victimizado por la delincuencia en los doce meses anteriores a la encuesta, llevada a cabo en 2014. Los guatemaltecos que tienen mayor percepción de inseguridad se sienten menos satisfechos con la democracia y muestran niveles más bajos de apoyo hacia el sistema político. Adicionalmente, los encuestados cuyos familiares cercanos han sido víctimas de la delincuencia también tienen niveles de apoyo al sistema político significativamente más bajos que quienes no han sido victimizados. Muy en sintonía con las actitudes de los guatemaltecos, esta encuesta también recoge el dato de que un 58% de los entrevistados (el porcentaje más alto de América Latina) se encuentra anuente respecto a la violencia contra la mujer, con más evidencia en el área rural. Cabe destacar que hoy día es el tipo de violencia más denunciado y que incide directamente en la muerte de mujeres,<sup>3</sup> lo que demuestra que el hogar es actualmente el espacio más inseguro y violento para una gran parte de guatemaltecas y sus hijos.

Si aparentemente hay una relación entre grado de victimización y apoyo a la democracia y al sistema político, desde la perspectiva territorial puede observarse la coincidencia del mapa de victimización con el de denuncias por violencia intrafamiliar.

---

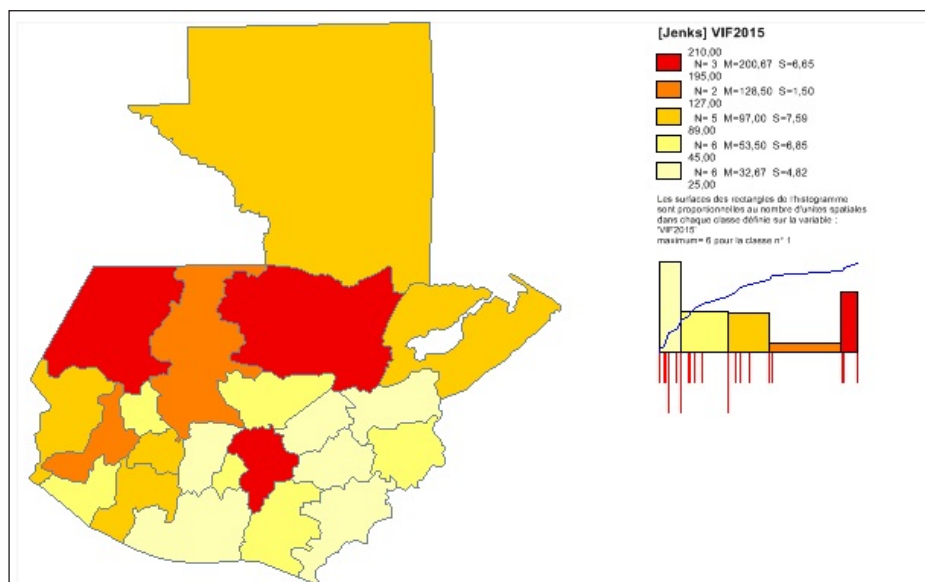
3 En 2014 el MP ingresó 57.567 denuncias por violencia intrafamiliar, aunque solamente se llevaron a juicio 3.630 procesos y se emitieron 662 resoluciones condenatorias.

Mapa 3. Victimización por delincuencia en el hogar



Fuente: Azpuru y Zechmeister, 2015.

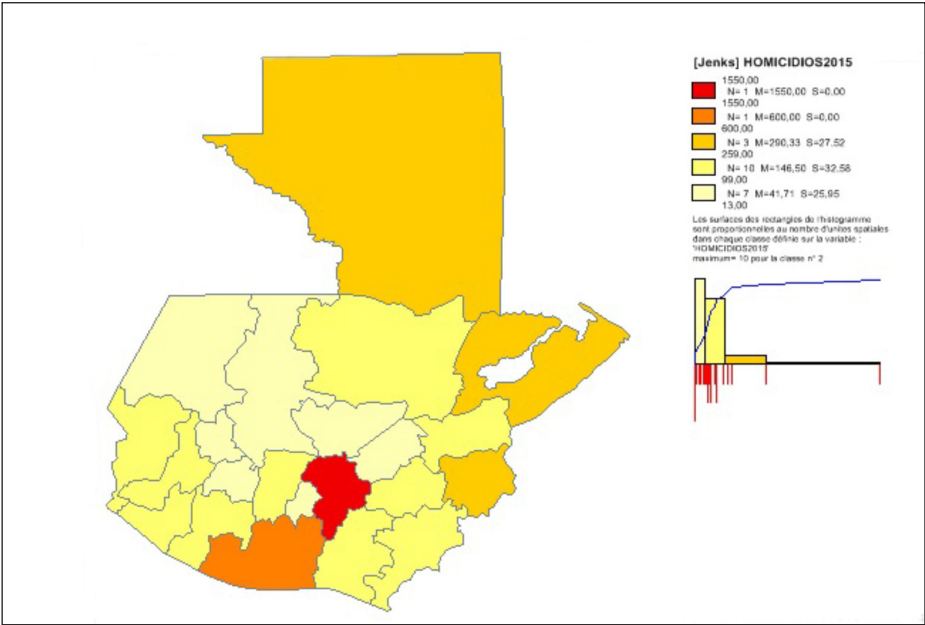
Mapa 4. Denuncias de violencia intrafamiliar (2015)



Fuente: IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

Esta visualización territorial es muy reveladora, sobre todo cuando se compara estos mapas con el mapa de calor de la tendencia homicida en el país, tal y como se muestra en el mapa 5. La violencia aparece como un fenómeno localizado territorialmente por tipo, aunque ello no quiere decir que la violencia intrafamiliar se dé más en las zonas del altiplano necesariamente, sino que en esas zonas, hay más denuncia.

Mapa 5. Homicidios totales en Guatemala (2015)

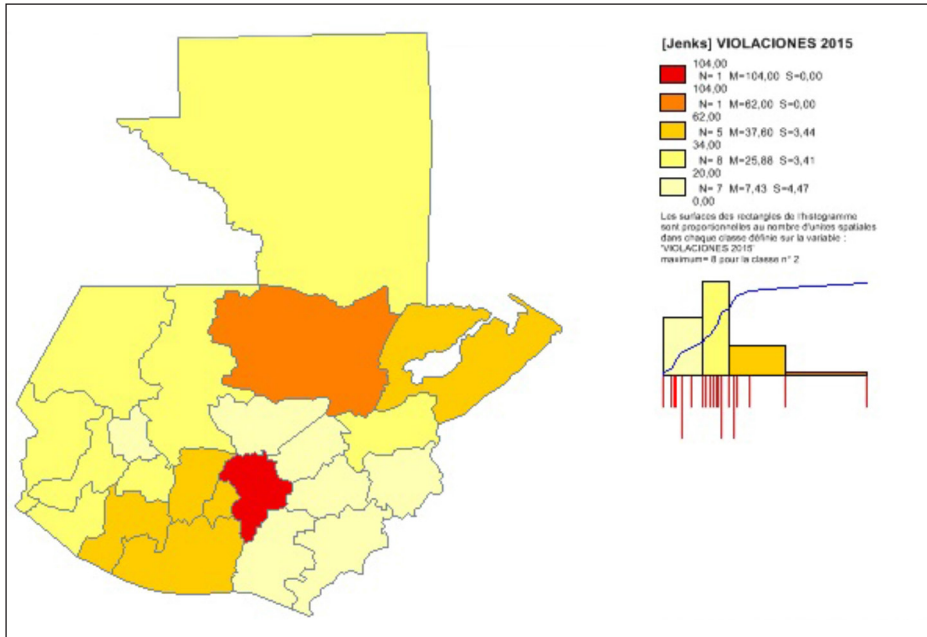


Fuente: IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

En las áreas donde ocurren más homicidios, y la mayoría, como se ha señalado, por armas de fuego, es donde existe más temor para la denuncia, sea por violencia intrafamiliar, sea por los casos de violación y robo.

En el caso de las violaciones (mapa 6), es significativo que estas se concentren en mayor medida en las zonas donde opera el crimen organizado y las redes locales que les proporcionan apoyo logístico para el tráfico de ilícitos, sobre todo el trasiego de drogas, que en el ámbito territorial, va asociado a trata de personas, contrabando y corrupción del sistema político. La presencia de estos poderes paralelos en el ámbito local genera una serie de violencias relacionadas con el control de la población a través del miedo y la amenaza, aunque en ocasiones también garantiza cierto nivel de seguridad al alejar de las comunidades a pandillas incipientes y delincuentes ocasionales. Sin embargo, estos poderes también imponen las reglas en el territorio y las más vulnerables a los abusos son las jóvenes.

Mapa 6. Violaciones en Guatemala (2015)

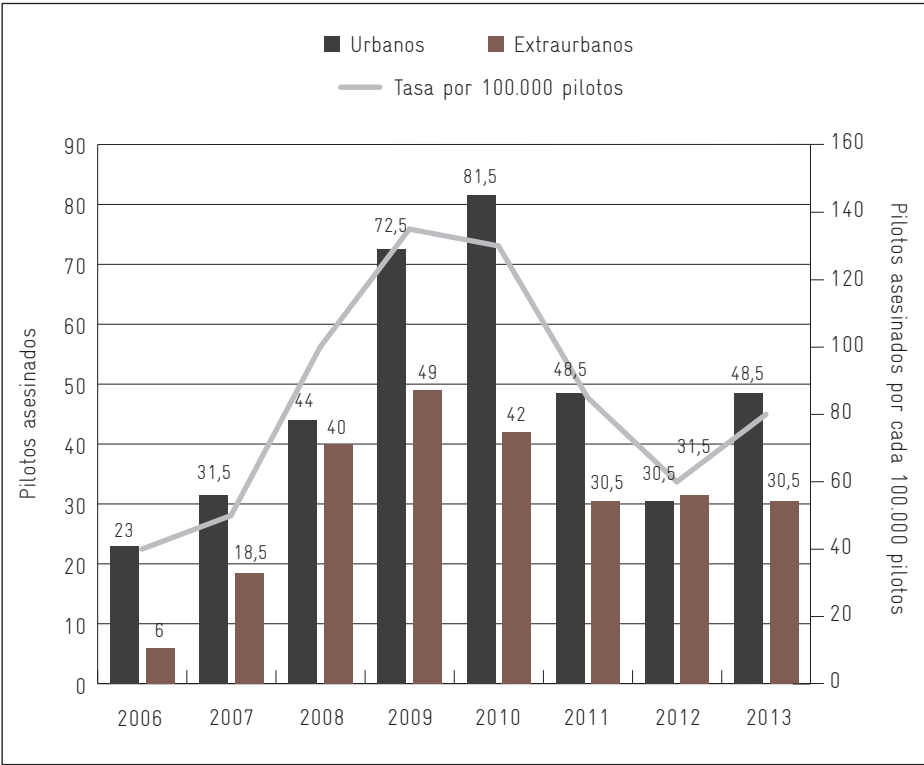


Fuente: IEPADES a partir de datos de la Policía Nacional Civil.

Como muestra el mapa 6, las violaciones también se dan en mayor número en el área metropolitana, que es la zona donde se concentran la mayor parte de pandillas y maras, pero, por otra parte, también es el área donde existe más infraestructura del sistema de justicia y una mayor cultura de denuncia que en el resto del país.

Dentro de los delitos que más afectan a la población se encuentra el asalto a autobuses del transporte público. A pesar de la denominación, se trata, en su mayor parte, de un negocio privado que recibe por el servicio un subsidio de la municipalidad capitalina, además de poder cobrar el transporte a los usuarios. Los más victimizados son los pilotos y ayudantes de pilotos, pero suele haber muertos entre los pasajeros dependiendo de si el ataque es para asaltar el autobús o contra el piloto por la exigencia de una extorsión no pagada, por parte del propio piloto o por el dueño del transporte. En el gráfico 9 se encuentra un cálculo de la tasa de pilotos asesinados en los últimos años, tasa que más que duplica la tasa nacional de homicidios.

**Gráfico 9. Número de pilotos asesinados anualmente por tipo de ruta (2006-2013)**

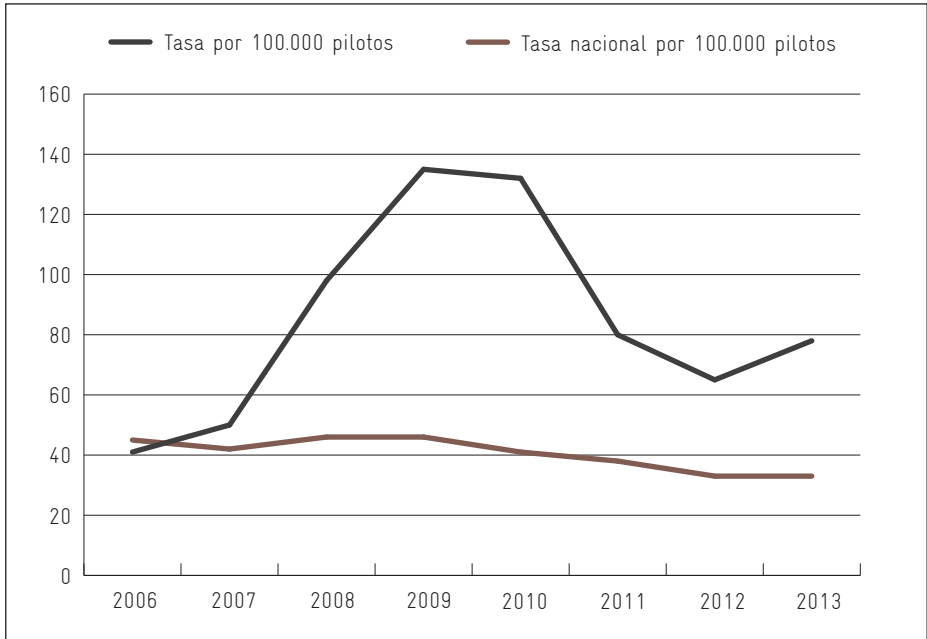


Fuente: Mendoza, 2014.

En el gráfico 10 se visualiza esta diferencia entre la tasa de homicidios nacionales y la de pilotos, y esta última está muy por encima del nivel de la tasa nacional de homicidios, que si bien sigue la tendencia histórica de la tasa nacional repuntando en el 2009, es desproporcionadamente mayor.

Sin embargo, no solo los pilotos o sus ayudantes son las víctimas. La Oficina del Procurador de Derechos Humanos reportó el año pasado que la muerte de pasajeros por ataques a autobuses del transporte colectivo aumentó en cada uno de los últimos cinco años. Según datos de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en 2010 murieron 48 usuarios, pero en 2014 perdieron la vida 102 pasajeros (Pitán, 2015).

Gráfico 10. Tasa de homicidios de pilotos frente a población en general por cada 100.000 (2006-2013)



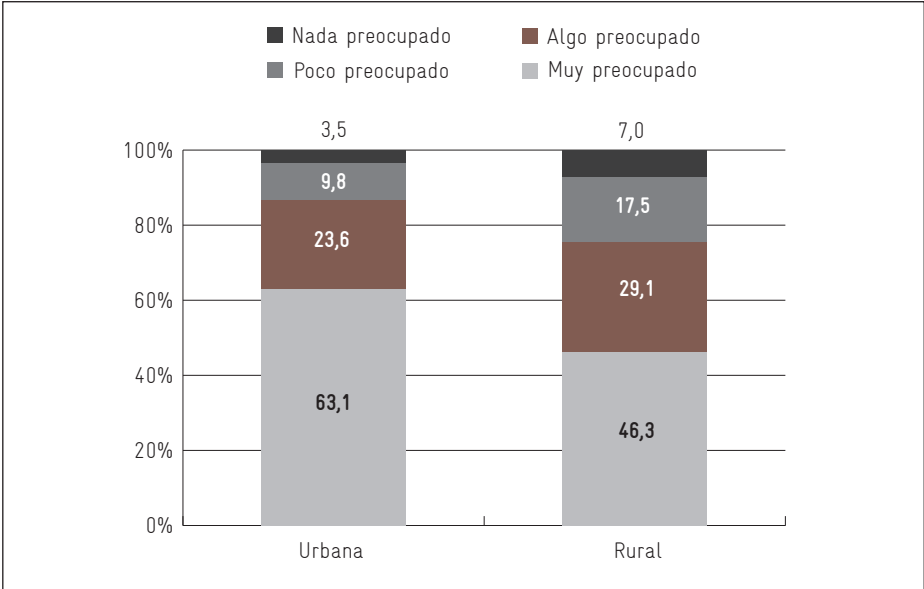
Fuente: Mendoza, 2014.

Los asesinatos dirigidos a pilotos provienen de dos tipos de causas. Una de ellas es la forma en que el negocio del transporte está organizado, sin controles sobre los pilotos a quienes los dueños entregan la unidad a cambio de un monto diario. Esto permite el ingreso de miembros de las mismas pandillas que utiliza el autobús para sus propios fines. El otro son los dueños de los transportes que compiten por las rutas. De acuerdo con agentes de la Unidad de Acción Nacional contra el Desarrollo Criminal de las Pandillas (Panda), de la PNC, la extorsión es un negocio en manos de las pandillas, a quienes atribuyen el 30% de todas las extorsiones en el país y el 90% de las extorsiones al transporte público. Se asegura por parte de personal del Ministerio Público que 9 de cada 10 muertes violentas en el transporte público tienen que ver con el cobro de extorsiones por parte de pandillas (Palacios, 2015).

El hecho es que la población se siente muy insegura cada vez que toma un transporte colectivo, percepción que se plasma en la encuesta del Barómetro

de las Américas (Azpuru y Zechmeister. 2015), y, tal y como lo demuestra el gráfico 11, el área urbana es la más afectada por este tipo de violencia.

Gráfico 11. Percepción de inseguridad en el transporte público



Fuente: Azpuru y Zechmeister, 2015.

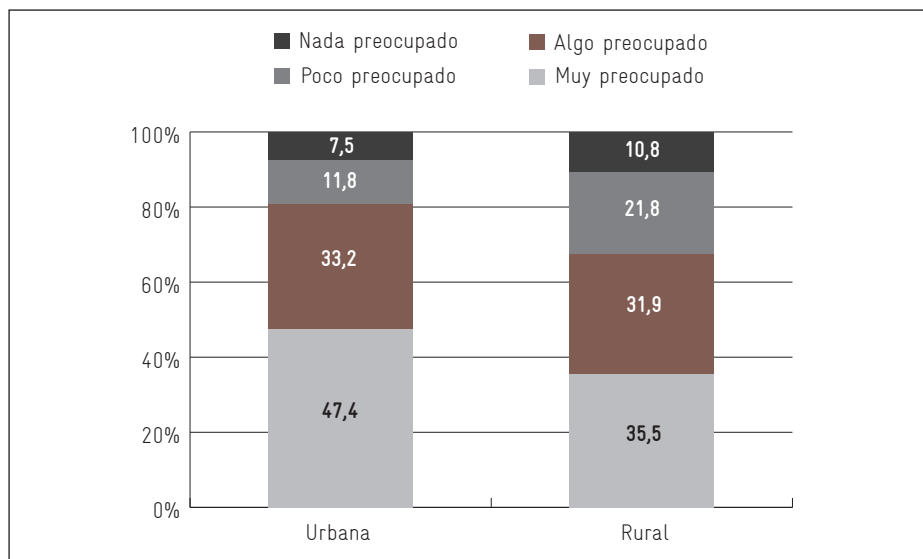
Otro de los impactos de la actuación de las pandillas es el temor creciente de las familias por la violencia en las escuelas, que se convierten en lugares propicios para el reclutamiento de niños y adolescentes por parte de estos grupos. Para ello se sirven de la amenaza directa o del requerimiento sentimental a jóvenes que terminan enrolándose en las actividades delictivas de los pandilleros, que la mayor parte de las veces son sus propios compañeros de estudio. De hecho, en el llamado Triángulo Norte, según una publicación del diario digital *El Faro*<sup>4</sup> las pandillas han modificado los patrones de libertad en centenares de comunidades mediante el terror: homicidios, extorsiones y el reclutamiento casi forzoso que, en muchos casos, genera deserción escolar. Aunque no hay que olvidar el problema del reflejo de la violencia en el hogar que incide en el fenómeno del *bullying* en las escuelas, es al acoso de las pandillas al que se le atribuye en gran parte la emigración

4 <http://www.elfaro.net/es/201510/internacionales/17502/La-violencia-trastorna-el-estilo-de-vida-de-los-j%C3%B3venes-que-residen-en-zonas-de-maras.htm>.



de miles de niños centroamericanos a Estados Unidos, y el temor presente en las familias por la situación de violencia e inseguridad en la escuela se percibe en el gráfico 12.

**Gráfico 12. Percepción de inseguridad en las escuelas**



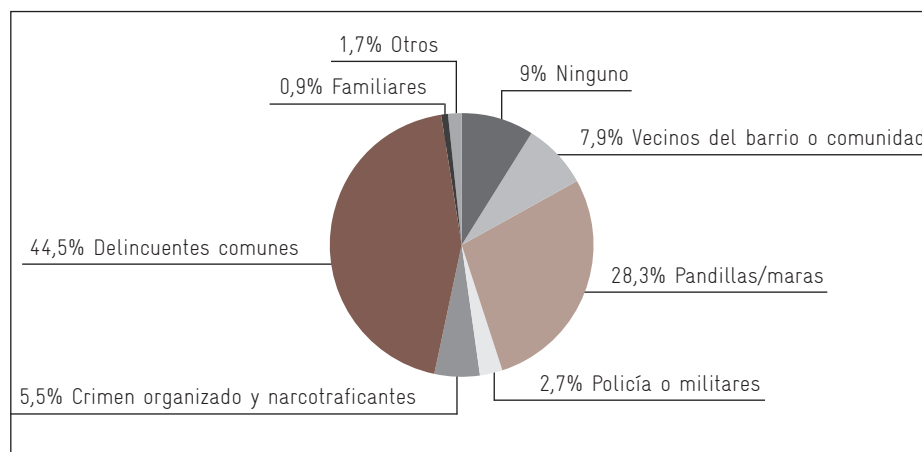
Fuente: Azpuru y Zechmeister, 2015.

En cuanto a los “productores” de violencia en el ámbito cotidiano, la misma encuesta de LAPOP antes citada, identifica, en primer lugar, a los delincuentes comunes (44,5%), seguidos por las pandillas (28,3%), los mismos vecinos (7,4%) (recuérdese la acción de vigilatismo vecinal que se da ilegalmente en colonias) y el crimen organizado (5,5%).

A pesar de esta percepción por parte de la población, estudios demuestran que la presencia del crimen organizado es un detonante de la violencia homicida en las áreas en que se encuentra presente, en un 111% más que cualquier otra causa (Cuevas y Demombynes, 2009, citado en Banco Mundial, 2010). Dentro de los hallazgos mencionados en el informe se encuentran, además, que también las áreas donde vive un mayor porcentaje de jóvenes de entre 15 y 34 años de edad tienen una tendencia a tener un nivel más elevado de homicidios. Estos datos son relevantes porque igualmente demuestran que no existe un vínculo significativo entre índice de homicidios actuales y las

zonas donde hubo más violencia durante los conflictos armados, tal como se observa en los mapas iniciales de este artículo. Más bien se asocia los niveles de violencia actual con el daño sufrido por los sistemas de justicia penal y el número de armas en circulación. Concluyen, entonces, los autores que el narcotráfico es cuantitativamente más importante que los demás factores de riesgo en cuanto a la violencia actual.

Gráfico 13. Grupos que representan una amenaza a la comunidad



Fuente: Azpuru y Zechmeister, 2015.

La presencia del crimen organizado ha modificado la dinámica territorial. Para el Banco Mundial (2010), la conexión droga-violencia en Centroamérica es principalmente el resultado de: 1) las disputas entre y dentro de las organizaciones traficantes de droga; 2) la disfunción del sistema de la justicia penal debido a la corrupción relacionada con la droga; y 3) la proliferación de armas de fuego y el relativamente fácil acceso a ellas (incluidas armas bélicas).

Hay una dimensión de control territorial asociada a la violencia. Dado que el Istmo centroamericano es principalmente utilizado como puente hacia el norte, las organizaciones locales que prestan apoyo logístico a las diversas actividades de la droga encuentran su beneficio en ofrecer rutas expeditas y vigiladas. El combate por el control de las rutas es lo que genera principalmente la violencia homicida en las zonas de frontera, que son aparentemente, las más expuestas a este fenómeno.

UNODC (2012), en su análisis mundial sobre el comportamiento de la criminalidad organizada transnacional, observó que la mayor parte de esta criminalidad es sistémica o basada en el mercado. Mientras exista la oferta y la demanda, la eliminación de los intermediarios particulares no es suficiente para destruir el mercado. Sin embargo, el mismo informe asegura que, en el caso de Centroamérica, el problema son los grupos, y no el mercado, ya que existían antes del tráfico de cocaína y seguramente seguirán existiendo después a través de otros ilícitos. Se clasifica en dos tipos los grupos organizados criminales de la región: 1) grupos de delincuencia organizada vinculados al territorio (enfocados en controlar el territorio y las rutas y funcionan como redes de proveedores, transportistas y receptores); 2) grupos de tráfico transnacional. Sabemos que, fuera de Guatemala y Honduras, la mayoría de los grupos de tráfico de drogas centroamericanos y caribeños son redes de transportistas. Su preocupación es mantener el flujo constante.

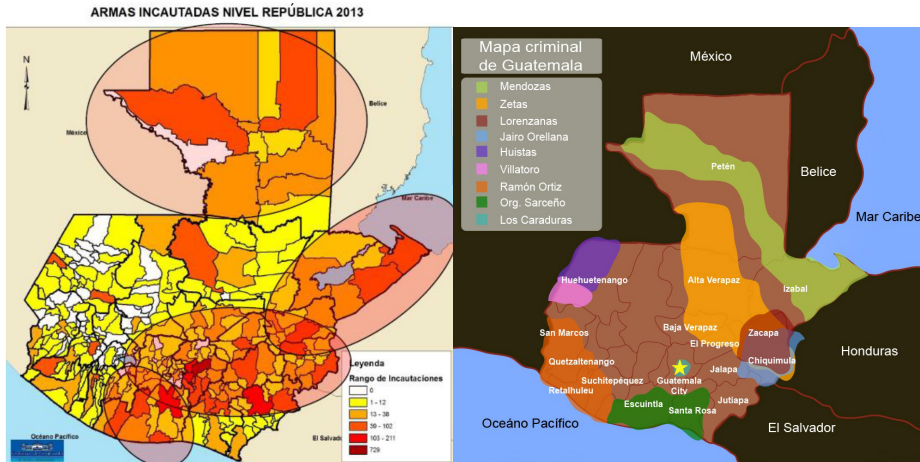
Un elemento facilitador de la operatividad de los grupos criminales de control territorial es la debilidad del Estado, sea por el proceso lento de fortalecimiento del Estado de derecho una vez finalizados los conflictos internos, sea por la corrupción que el narcotráfico deja a su paso. Esto complejiza las posibilidades de un control real por parte de la institucionalidad estatal, de manera que deja “libre” la dinámica que el crimen organizado impone en algunas áreas de la región, con los costos de inseguridad y violencia que esto representa para la población.

Sin duda, el tema de las armas de fuego es transversal al tema de violencia en todas sus manifestaciones, pero principalmente en torno a la violencia homicida. Los datos confirman tal situación. El 82% de los homicidios en el país se realizan con arma de fuego, y una relación similar (70% aproximadamente) existe en cuanto a las lesiones que derivan de hechos violentos.

La estructura territorial del crimen organizado y el control de espacios geográficos delimitados (zonas, pasos fronterizos, calles en las ciudades) impulsan una fisonomía similar del tráfico de armas en la región, siguiendo la lógica del tráfico de drogas y criminalidad. Si el negocio de la droga se basa en el control territorial, el del mercado ilícito de armas depende de la demanda. Por ello las zonas donde existe mayor proliferación de armas, no solo son también las más violentas, sino que igualmente acumulan más armas por el alto grado de demanda. En los siguientes mapas se puede visualizar que las áreas de mayor decomiso de armas coinciden igualmente con las zonas

de asentamiento de los carteles en Guatemala y, por lo tanto, con zonas con una alta proliferación de armas de fuego. Donde confluyen territorios en disputa o compartidos por varios grupos, es el área geográfica en la que se concentra la violencia homicida.

Mapas 7 y 8. Armas incautadas y ubicación de carteles a nivel nacional (2013)



Fuente: Ministerio de Gobernación de Guatemala e Insight Crime en Dudley Steven, *El nuevo narco mapa de Guatemala: menos Zetas, el mismo caos*.

### 3. De la teoría a la práctica

Guatemala es parte del Tratado Marco de Seguridad Democrática, el cual plantea que el modelo de seguridad está sustentado en los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. Por otra parte, en los Acuerdos de Paz se acuña el concepto de *seguridad integral*, que implica que la realización de la paz requiere el respeto a los derechos humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, así como del desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Para cumplir con estos fines, el Estado de Guatemala resolvió dejar a las nuevas fuerzas policiales a cargo de la seguridad interior y al ejército a cargo de la defensa externa del país.

Sin embargo, los principios plasmados en los acuerdos y tratados no los han puesto en práctica ninguno de los gobiernos. El inicio de la Nueva Policía Nacional Civil estuvo marcado por el reciclaje de más del 60% del cuerpo policial anterior, partícipe de las atrocidades y violaciones a los derechos humanos que se dieron en forma sistemática durante el conflicto armado interno. Ello impidió el desarrollo de una policía enmarcada en el nuevo paradigma de seguridad, y las malas prácticas de los mandos del pasado permearon la toma de decisiones y la subordinación sistémica a los mandos militares, manteniendo ante todo la dependencia orgánica personal de algunos mandos altos e intermedios con los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) generados desde la inteligencia militar contrainsurgente. El resultado ha sido una lenta institucionalización de una fuerza policial que pueda cumplir a cabalidad con el mandato de su propia fundación.

Paralelamente, los Acuerdos de Paz significaron el repliegue del ejército a los cuarteles y su reducción al 33% después del año 1996. Si bien esa situación ha vuelto a cambiar en la última década, lo importante es que el abandono del férreo control social ejercido por la presencia del ejército no solo liberó la movilización y la vida democrática de las comunidades, sino que también, frente a la ausencia de autoridad con una policía en construcción, dejó aflorar la conflictividad y las otras violencias que se habían mantenido latentes en el marco de la confrontación militar.

De cualquier modo, para el año 2000 bajo el gobierno del partido de Efraín Ríos Montt (exmilitar declarado genocida por un juzgado nacional), el Frente Republicano Guatemalteco, a través del Congreso, presidido por el mismo Ríos, abortó el proceso de construcción de una carrera policial profesional, por una parte, nombrando a un director general externo al cuerpo policial y, por otra, emitiendo un Decreto Legislativo (40-2000) que volvía a dar funciones al ejército para “apoyar” a la policía en seguridad ciudadana, de forma extraordinaria. En realidad, desde esa fecha, lo extraordinario se convirtió en cotidiano y el ejército nunca más abandonó el ámbito de seguridad ciudadana.

Las implicaciones de esta situación para el modelo teórico de seguridad democrática e integral se reflejan, hasta el día de hoy, en la ausencia de un modelo democrático preventivo para la seguridad en el seno de la policía y la constante decisión de los presidentes de apoyarse en el ejército para “garantizar” la seguridad. Lo anterior redundaba en la ausencia de un enfoque inte-

gral, dialogante e incluyente en el tratamiento de la conflictividad, así como del tratamiento de la violencia y la delincuencia. Principalmente, se recurre en primer lugar a la represión y la violencia como respuesta del Estado, de manera que tienen poco espacio los mecanismos de diálogo y prevención que paralelamente dentro del modelo democrático se han intentado desarrollar.

Todavía se asiste hoy día a cierta forma esquizofrénica de tratamiento de los temas: cuando estos tienen que ver con seguridad, se aplica de entrada el modelo represivo tradicional; cuando se trata de espacios donde existen reivindicaciones sociales y movimientos tradicionales, por una parte se recurre al modelo de diálogo, pero intrínsecamente el Estado no da respuesta de fondo porque sería atentar contra las estructuras del modelo de desarrollo excluyente y elitista del país. Entonces, cuando la tensión no resiste por la incapacidad del ejecutivo de cumplir promesas o dar respuestas, se echa mano de las fuerzas de seguridad para que arremetan contra los demandantes, con lo cual el modelo de seguridad humana no se cumple, ya que no solo no se suplen las necesidades básicas en materia de recursos y servicios por parte del Estado, sino que se utiliza la fuerza como mecanismo para aplacar las demandas de la población.

Está claro que en este contexto es casi imposible formular y desarrollar políticas coherentes en materia de seguridad humana y reformar con eficiencia las instituciones provenientes de un modelo de seguridad nacional estatocéntrico a uno antropocéntrico, como requiere el concepto de seguridad humana.

A pesar de esa situación, el número de homicidios se ha reducido desde 2009. Las causas de este descenso no pueden establecerse de forma causal directa sino que responde a acciones desarrolladas por el Estado en diferentes periodos de gobierno, no con una intencionalidad clara, pero que han confluído para lograr una situación de mejora en los índices de violencia. Dentro de ellos se encuentran:

1. *Programa Escuelas Abiertas*. El concepto *escuelas abiertas* está basado en un modelo de educación no formal, que convierte la escuela tradicional en un espacio que permite el intercambio de experiencias a través del desarrollo y el descubrimiento de las diversas capacidades de los beneficiarios. Esto incluye un proceso de educación integral a partir del desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el

fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. La iniciativa iba dirigida en un principio principalmente a la población joven de áreas periurbanas para abarcar posteriormente el resto del país.

Iniciado en 2009, en el año 2012 el programa ya operaba en 204 escuelas en 145 municipios de 14 departamentos y cubría casi todo el país. En dicho marco, se brindaban regularmente talleres diferentes (que incluían actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas) al tiempo que se equiparon buena parte de las escuelas con computadoras y otros equipos complementarios. Además de generar un espacio de encuentro e interrelación para los jóvenes, el programa permitía la incorporación de los padres de familia a las actividades y la recuperación del espacio público de las áreas más deprimidas de las zonas periurbanas. Por otra parte, dado que la Policía Nacional Civil acompañaba las actividades, se estableció la confianza necesaria de la población de los barrios para empezar a denunciar a los cabecillas de las bandas y pandillas locales, lo cual redundó en el descabezamiento de varias estructuras y, por ende, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los barrios incorporados al programa. También disminuyó el número de homicidios, ya que muchos de ellos se dan en el marco de la confrontación entre pandillas por el control del territorio urbano. Este programa no fue continuado por el Gobierno del exgeneral Pérez Molina en 2012.

2. *Inversión en educación.* En esos mismos años, sobre todo a partir de 2009, el Gobierno estableció la primaria como universal y gratuita, lo cual amplió la base educativa en el país. Así mismo, mejoró la inversión en educación, siendo los años en los que el Estado destinó más recursos para este apartado. En 2012, con la entrada en la presidencia de un exmilitar que apuesta por la “mano dura”, se empieza a reducir la inversión en educación y empieza a declinar también su cobertura, coincidiendo con el estancamiento de la tasa de homicidios para el 2012 y 2013.
3. *Ordenamiento del transporte urbano.* El transporte público en Guatemala es privado y, de hecho, subvencionado por el Estado, lo cual hace que se establezcan con gran facilidad mafias y redes criminales que afectan a la seguridad de los pilotos y del público en general. En los años pasados, uno de los problemas de violencia fue el fenómeno del asesinato de pilotos de autobuses y de sus ayudantes. La mayoría de las muertes estaban relacionadas con el negocio de los mismos

transportistas, así como con el narcomenudeo en los autobuses y la acción de las pandillas. La modalidad de contratación no permitía tener control sobre los pilotos y los ayudantes. A partir de 2009 se establece un nuevo sistema de transporte en el cual los pilotos no manejan efectivo, las paradas son fijas y resguardadas y en varias unidades del transporte se colocan cámaras. Por otra parte, se establece una selección adecuada de personal, que entra al sistema de la seguridad social. Estas acciones lograron reducir la muerte de pilotos y ayudantes de autobús, y, de hecho, los ataques que se producen ocurren en las rutas que no han adoptado el sistema de prepago.

4. *Promulgación de nuevas leyes e institucionalidad.* Un elemento importante para la disminución de homicidios por arma de fuego es, sin duda, la aprobación de la nueva Ley de Armas y Municiones (Decreto 15-2009), sobre todo por ser más restrictiva, en general, en lo que respecta a la adquisición de armas de fuego (anteriormente, solo se requería el documento de ausencia de antecedentes penales, mientras que actualmente se exige una serie de exámenes técnicos, de conocimiento de la Ley y psicológicos) y, además, incrementar las sanciones por portación ilegal (cárcel). Indudablemente, este marco regulatorio más estricto hizo que disminuyera la presencia de armas en la calle si no estaban debidamente registradas. Esto, más la posibilidad de utilización de la tecnología de comparación de la huella balística, hace que exista menos posibilidades de agresión y mal uso de las armas.

Por otra parte, se amplió la cobertura del sistema de justicia para atender los casos de violencia contra la mujer e intrafamiliar. Ello significó la apertura de centros de justicia especializada y unidades móviles para facilitar la denuncia.

En este apartado también deben señalarse los procesos de profesionalización y consolidación institucional de la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público.

5. *Procesos de prevención y sensibilización.* Tanto el Estado como organizaciones de sociedad civil han aunado esfuerzos para realizar procesos sistemáticos de prevención sobre la violencia intrafamiliar, la violencia contra la mujer y el uso de armas y sus consecuencias. Esto último sobre todo en escuelas e institutos de las zonas rojas del anillo metropolitano, donde los jóvenes viven en forma más intensa el acoso de las pandillas para unirse a ellas.



6. *Mejoramiento de la coordinación interinstitucional para la investigación criminal.* Uno de los problemas que venía enfrentando el sistema de justicia en Guatemala era los altos niveles de impunidad, ya que solamente un 2% de casos de homicidios era resuelto. El problema medular era la ausencia de coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil para el proceso de investigación criminal. A partir de 2010, el Ministerio Público cambió el enfoque de la investigación de delitos contra la vida: se apuntaló el trabajo que se venía realizando con la PNC, se dejó de investigar casos de manera individual y se empezó a buscar fenómenos y estructuras criminales. Igual se hizo con el delito de extorsiones, para el cual también se creó una unidad especializada. También es de resaltar que se consolidó con recursos humanos, financieros y tecnológicos el trabajo del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) creado en 2007, con lo que mejoró el proceso de investigación criminal con las pruebas sistemáticas de balística y ADN. En los últimos años, el Ministerio Público ha logrado subir a 25% el nivel de éxito de los casos sometidos a proceso de investigación. Otra circunstancia que ha ayudado a mejorar la eficiencia del sistema ha sido las depuraciones de los cuerpos de seguridad, la fiscalía y el Organismo Judicial impulsados por la CICIG como forma de acabar con la incrustación de los grupos paralelos en el sistema de justicia.

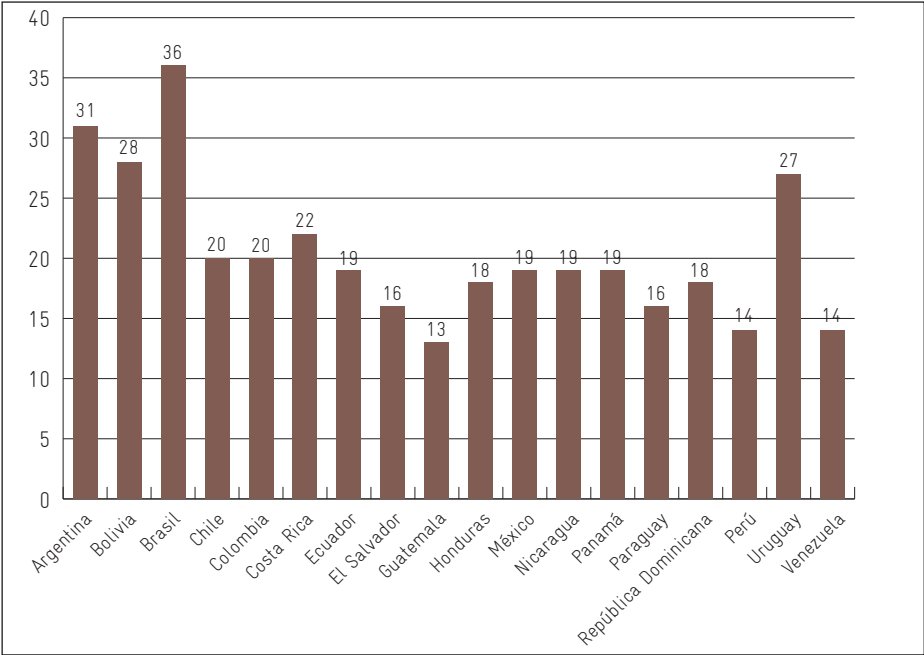
A pesar de estos esfuerzos aislados, pero que han logrado resultados visibles, la agenda de la prevención del delito y construcción de ciudadanía sigue topando con la incapacidad del gobierno de generar la atención a las necesidades urgentes de la población más pobre y responder en forma adecuada a las demandas sociales, al estar atrapado entre una carencia sistémica de recursos y las presiones del sector privado, empeñado en mantener sus privilegios y que se niega a admitir un incremento impositivo.

En realidad, la conflictividad en Guatemala no es sino un sistema que debe ser comprendido como la articulación de una economía limitada a la extracción de recursos naturales y la agroproducción, a costa de la seguridad humana de los sectores socialmente más vulnerables que se han visto históricamente expuestos a situaciones de despojo y desplazamiento. Estos sectores de gran capital establecen lazos con el sector político para mantener sus privilegios, dentro de ellos el que más afecta la capacidad del Estado es, sin duda, el de pagar tasas impositivas por debajo de las necesidades del país. De hecho, con una carga tributaria equivalente al 13% del PIB, Guatemala es el país de América Latina y el Caribe con la tasa de recaudación fiscal más baja

de la región, cuyo promedio se ubica en el 21,3%, según la CEPAL (Villatoro, 2015). Según el *Informe Latinobarómetro 2015*, el 69,7% de los guatemaltecos entrevistados cree que el país está gobernado por grupos poderosos que actúan en su propio beneficio, pero cuando se les pregunta cuánto están dispuestos a contribuir a través de impuestos, el 34,7% responde negativamente.

Evidentemente, lo anterior es una tarea pendiente de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria. Autores especializados en los riesgos del posconflicto tales como Paul Collier, Hoeffler y Söderbom (2006) confirman que, en los procesos posconflicto, la presión internacional por retomar la democracia debe justificarse más allá del fortalecimiento de la paz, para hacer el proceso sostenible. En ese sentido, el análisis de los autores concluye en que el desarrollo económico reduce el riesgo potencial de la violencia en el posconflicto, aunque, evidentemente, toma un tiempo mayor. Sin embargo, sin este desarrollo es casi imposible no incrementar los niveles de conflictividad.

**Gráfico 14. Países de América Latina de acuerdo a su carga impositiva histórica con relación al PIB**



Fuente: Villatoro , 2015.

Guatemala, lejos de avanzar en los últimos años con el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza, según los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada en 2014, aumentó su nivel de pobreza a un 59,3%, y la población en extrema pobreza llegó a un 23,4%. Es decir que más del 60% de la población vive en situación de pobreza. Este indicador es revelador en cuanto a la capacidad del Estado de generar las condiciones para una vida digna de la mayor parte de la población y el incremento de los niveles de vulnerabilidad estructural del país.

Pareciera entonces, de acuerdo a los elementos que arroja el caso de Guatemala, que las deficiencias del proceso de paz se centraron, por una parte, en una agenda ambiciosa de reformas estructurales promovida por las partes en negociación y arropada por la comunidad internacional y Naciones Unidas, pero que no contaba con el necesario respaldo político interno del país. Esto se demuestra con el resultado de la consulta nacional que se realizó para ratificar las reformas constitucionales necesarias para el avance de los compromisos adquiridos por el Estado en el proceso en 1999, votación que se perdió. Estas reformas se enfocaban fundamentalmente a lograr un apoyo mayor para el fortalecimiento de la justicia, la inclusión cultural, el fortalecimiento del poder civil en temas de seguridad y la supervisión ciudadana en cuestiones legislativas, así como la capacidad del Congreso de supervisar las acciones de inteligencia. Es decir, al fortalecimiento de la capacidad del Estado en temas educativos, de seguridad y mejoramiento de la justicia.

#### **4. El papel de Estados Unidos en los procesos de reforma del sector seguridad**

Estados Unidos ha marcado sistemáticamente el proceso de seguridad no solo de Guatemala, sino del resto de Centroamérica. En los años sesenta, enfrascado en la contienda de la guerra fría, este país entrenó a las fuerzas militares latinoamericanas para combatir al comunismo dentro de sus propios territorios, identificando a los sectores que demandaban mejores condiciones socioeconómicas con simpatizantes de la guerrilla y, por ende, de la ideología totalitaria soviética. Ello llevó a una tolerancia y anuencia de desmanes cometidos por los ejércitos financiados por el dinero norteamericano, en pro de combatir al “enemigo interno”.

Una vez concluida la guerra fría, surge el espanto de lo suscitado y se vuelve la mirada hacia la promoción de los derechos humanos y se abandona, en cierta forma, a sus aliados históricos, como parte del *mea culpa*. Durante los procesos de búsqueda de la paz en la región se convierten en aliados y participan activamente en los grupos de países amigos que alientan la firma y el acuerdo entre las partes. Impulsan y dan espacio para la creación de nuevas policías para apoyar el fortalecimiento de algunos de los procesos. Sin embargo, nuevamente se impone la visión primigenia: la cooperación con otros para garantizar su propia seguridad. Eso hace que sigan invirtiendo, con una mirada cerrada y parcial, en unidades específicas que van a ir a resolver, según ellos, problemas que le ocupan, principalmente el narcotráfico. Es imposible generar islas de eficiencia en una institucionalidad débil. Trabajar solamente con unidades que les interesan y no invertir en el resto de la institucionalidad les lleva al fracaso una y otra vez. En Guatemala han tenido que rehacer las unidades antinarcóticos y capturar a sus miembros y jefes en más de tres ocasiones, sin entender que el control, supervisión y eficiencia se logra si toda la institucionalidad es fortalecida.

Con los sucesos de las Torres Gemelas de 2001, la situación cambia y en el apuro de blindar su propia seguridad contra el terrorismo, vuelven a recurrir a su aliado natural: el ejército; con lo cual debilitan el proceso de separación de funciones y profesionalización del cuerpo policial que sucedía en el posconflicto. Introducen a los ejércitos en el combate al narcotráfico y en la lucha contra el terrorismo en la región. Aunque los terroristas a combatir son los miles de jóvenes miembros de pandillas de Los Ángeles, que son deportados masivamente a partir de los años ochenta. Estos jóvenes, hijos de los emigrantes de la guerra que buscan refugio en Estados Unidos, se ven atraídos en aquel país por las reivindicaciones latinas de pandillas que surgen en las ciudades receptoras de la emigración centroamericana. Ahí, en Los Ángeles, surgen la Mara Salvatrucha y Barrio 18, alimentadas por jóvenes salvadoreños principalmente, a los que se unen guatemaltecos y hondureños. La solución encontrada por Estados Unidos es la deportación de los más sanguinarios y problemáticos a sus países de origen. En su retorno, encuentran una sociedad desarticulada por la guerra y no solo se convierten en el aglutinante de miles de jóvenes desarraigados por el conflicto, sino que imponen el control territorial de los barrios, aprovechando la ausencia o la debilidad de la autoridad. Ellos constituyen hoy día, la segunda principal amenaza para Estados Unidos en función de lograr la estabilidad necesaria

en la región y conseguir bajar los índices de violencia que frenen la emigración hacia el norte.

Ya en la idea de garantizar su seguridad interna, Estados Unidos había creado con Canadá y México en 2005 la Gran Alianza para la Seguridad y Prosperidad del Norte, cuya frontera sur trasladó hacia Guatemala. Ello le permitió establecer controles migratorios en México, así como generar una agenda común en materia de seguridad y combate al narcotráfico. Esta acción es la que lleva a convencer a los gobiernos mexicanos posteriores al Partido Revolucionario Institucional de iniciar una lucha frontal contra los carteles de la droga en la cual se involucran todas las fuerzas policiales y militares, con el resultado del incremento de los niveles de violencia social que aún sufren varios estados mexicanos, sin haber conseguido controlar o disminuir el tráfico de ilícitos hacia Estados Unidos. El resultado patente de la acción mexicana es el desplazamiento y establecimiento de los carteles mexicanos en los países del norte de Centroamérica, cuya debilidad institucional de los sistemas de seguridad y justicia facilita su movilidad y permanencia, así como, el control territorial de rutas y fronteras.

En 2008, frente al planteamiento del costo para México de la lucha contra las drogas, Estados Unidos lanza la Iniciativa Mérida, con una contribución de 1.600 millones de dólares, de los cuales destinó 65 millones para Centroamérica. Los países centroamericanos se plantearon la necesidad de tener un plan diseñado para sus propias necesidades y desde el ámbito regional, en el seno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se propuso la Estrategia para la Seguridad en Centroamérica (ESCA), que demostraba que los países terminan poniendo una gran parte de los recursos de seguridad internos para cumplir con las exigencias de Estados Unidos en el combate a la droga, lo que debilita la posibilidad de atender otras necesidades urgentes de seguridad y responder a las demandas de la propia población. Como respuesta, el Congreso de Estados Unidos crea la Iniciativa Regional de Seguridad de América Central (CARSI), con un fondo de 642 millones de dólares.

En esta etapa, Estados Unidos intenta, reaccionando a las diversas críticas surgidas por el Plan Mérida, proponer un acercamiento más “integral” y propone cinco temas básicos:<sup>5</sup> 1) crear calles seguras para los ciudadanos de la región; 2) desarticular el movimiento de los criminales y el contrabando

---

5 <http://www.state.gov/documents/organization/212874.pdf>.

en y entre los países centroamericanos; 3) apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central; 4) restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y 5) fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional. Sin embargo, el responsable de la ejecución de la Iniciativa es el Comando Sur, con apoyo del FBI entre otros, con lo cual la perspectiva de prevención o civilidad quedan en duda. Dentro de las acciones desarrolladas por el Comando Sur está, por ejemplo, la reactivación de la 4<sup>a</sup> Flota para patrullar las costas centroamericanas.

En el año 2014 ocurre la crisis generada por el incremento incontrolable por Estados Unidos de la entrada de miles de niños centroamericanos migrantes no acompañados. Esto termina de convencer al Gobierno norteamericano de la necesidad de replantear el abordaje de la problemática centroamericana y se lanza en 2015 el Plan para la Alianza de la Prosperidad del Triángulo Norte, en el cual ya se establecen metas específicas para los países centroamericanos en materia de desarrollo e inversión en servicios básicos, combate a la corrupción y profesionalización de las fuerzas policiales, se exige la salida de las fuerzas armadas de la seguridad ciudadana y la participación y contribución del empresariado local, y se hace hincapié en la prioridad de establecer políticas fiscales y tributarias acordes con la realidad y la necesidad de los países.

## 5. El fortalecimiento del Estado como base para la paz y la democracia

Roland Paris (2004) plantea que sin instituciones estatales que funcionen y sean legítimas es menos probable que las sociedades posconflicto escapen de la “trampa” dual de la violencia y la pobreza (p. 5). Es indudable que la construcción de la paz requiere de la construcción de instituciones gubernamentales y de una verdadera reforma del Estado que garantice la adecuada gobernanza y el desarrollo.

Las dinámicas que evolucionaron en las décadas posteriores a la firma de la paz fueron en detrimento de la construcción y reforma del Estado guatemalteco. Los pactos políticos históricos que se urdieron durante el conflicto entre

el ejército y el sector empresarial, sobre todo terrateniente, tomaron forma en época de ausencia de guerra, para consolidarse como los articuladores de las decisiones de los organismos del Estado. Las estructuras provenientes de las fuerzas de seguridad del Estado dan vida a los CIACS (objetivo de la CICIG), que despliegan sus ramificaciones a todos los niveles de la administración pública y se convierten en una agrupación paralela de toma de decisiones y manipulación de la justicia que genera altos niveles de impunidad. Esta trama de colaboraciones directas o indirectas tiene como fin último servirse del Estado para fines propios, y en esa intención coincide con parte del empresariado que utiliza prebendas ratificadas por los políticos en el Congreso. El mejor ejemplo de esta red, que ha venido operando históricamente, pero que se consolidó en las últimas dos décadas, lo constituye el caso La Línea que luego se convierte en una parte del caso de Cooptación del Estado, ambos actualmente en proceso judicial.

#### Caso La Línea

Es complejo y amplio en su alcance, además de ser paradigmático por la forma en que operaron los CIACS dentro del Estado, pues utilizaron una serie de ventajas políticas –del más alto nivel– para diseñar una estructura paralela que se hizo con el control de la administración tributaria y generó ganancias millonarias para todos los socios en varias escalas, incluyendo a los entonces presidente y vicepresidente de la República, esto bajo un esquema complejo de recepción de pago de sobornos provenientes de la defraudación de impuestos. La primera fase del caso es presentada el 16 de abril (estructura intermedia) y la segunda fase el 21 de agosto de 2015, cuando se logra documentar la participación de los líderes de toda la estructura.

De esta manera, particulares con experiencia en el funcionamiento aduanal y en algunos casos de inteligencia, ejercían determinadas funciones para que la estructura funcionara sin complicaciones por medio del control de cargos operativos en la SAT (Intendencia de Aduanas, Recursos Humanos) y en cargos directivos (superintendente). Interna y externamente los mandos medios controlaban que nadie alterara el esquema de trabajo y se rendía cuentas a miembros superiores.

Fuente: CICIG.

A veinte años de la firma de la paz, la debilidad institucional ha llegado al límite. El caso de Cooptación del Estado lo demuestra, cuando los exgobernantes son los cabecillas de la estructura que se dedica a utilizar el poder

conferido por el pueblo para defraudar y empobrecer al Estado y al país. En esta coyuntura, ha tomado protagonismo en impulsar la toma de decisiones tanto la CICIG, como acompañante del Ministerio Público, como el respaldo de la comunidad internacional, gran parte de la población y el férreo apoyo de la Embajada de Estados Unidos. Frente a la imposibilidad de cambiar y reformar el sistema desde dentro, se enfrenta la promoción del cambio desde el combate a la corrupción y el sistema de justicia. Según Estados Unidos, la corrupción que imperaba dentro del Estado ha impedido desarrollar con mayor fuerza los mecanismos para garantizar la lucha contra el narcotráfico dentro de sus propios criterios de eficiencia. En ese sentido, la CICIG después de diez años de su creación, se ha convertido en el instrumento de reforma del Estado impulsado por intereses convergentes: de la comunidad internacional con el gobierno de Estados Unidos, la Unión Europea y otros organismos multilaterales a la cabeza, de los sectores de cambio y gran parte de la población. Esto hace pensar que si hubiese existido un mecanismo como tal desde la firma de la paz, la consolidación del sistema de justicia hubiera sido más rápida y robusta. Por ello es importante rescatar el papel de la CICIG como un mecanismo que pueda garantizar las transformaciones necesarias de los estados en el posconflicto, sobre todo en el ámbito de la reforma del sector seguridad y de la justicia.

#### **Caso cooptación del Estado**

El proceso implica a 53 sindicatos entre los que se encuentran los exgobernantes Otto Fernando Pérez Molina e Ingrid Roxana Baldetti Elías, así como empresarios, contratistas y otros exfuncionarios, sindicatos de liderar una estructura criminal que capturó a varias instituciones claves del Estado guatemalteco con el fin de enriquecerse de manera ilícita.

Luego de 27 días de que iniciara la audiencia de primera declaración, el juez de Mayor Riesgo Gálvez consideró que existían suficientes medios de investigación para que los sindicatos enfrentasen juicio por diversos delitos.

Entre las evidencias que la CICIG y la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) del MP presentaron, están: declaraciones testimoniales; informes financieros; cuadros de control que detallan la manera en que se distribuyó el dinero para el financiamiento electoral ilícito y las comisiones millonarias que pagaron los contratistas a cambio de adjudicación de proyectos; así como documentos financieros y legales de las sociedades creadas para disimular el origen del dinero, entre otras.



En los cinco días de la argumentación de su resolución, el juez Gálvez analizó los indicios racionales contra los sindicatos, apoyándose en teorías del derecho, documentos y declaraciones en anticipo de prueba. Gálvez describió la manera en que se crearon empresas de “cartón” utilizadas para recibir sumas millonarias de financistas del Partido Patriota, ocultar dinero de origen ilícito y adquirir bienes inmuebles a favor de Pérez Molina y Baldetti Elías.

El juez detalló varios de los regalos lujosos que fueron adquiridos para los exgobernantes, a través de las sociedades ficticias, como tres helicópteros, una avioneta, vehículos, residencias, fincas y hoteles, entre otros.

Además el juez analizó los medios de investigación sobre las transacciones que realizaban los “contratistas”, con integrantes de la estructura a cambio de que los exmandatarios les adjudicaran contratos millonarios por bienes y servicios para el Estado guatemalteco.

Fuente: CICIG.

## 6. Bibliografía

- AGENCIA GUATEMALTECA DE NOTICIAS (2016), “Estudio: Tasa interanual de homicidios en Guatemala, la más baja en 172 meses” (16 de agosto). Disponible en <http://agn.com.gt/index.php/2016/08/16/estudio-tasa-interanual-de-homicidios-en-guatemala-la-mas-baja-en-172-meses/>.
- AGUIRRE TOBÓN, K. (2014), “Analizando la violencia después del conflicto: el caso de Guatemala en un estudio sub-nacional”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LIX, núm. 220 (enero-abril), pp. 191-234. Disponible en [http://ac.els-cdn.com/S0185191814708050/1-s2.0-S0185191814708050-main.pdf?\\_tid=9abd8dbo-6cc9-11e6-8a92-00000aabof6b&acdnat=1472352562\\_c70fe381d7c64dd2ad8389731bbbo35](http://ac.els-cdn.com/S0185191814708050/1-s2.0-S0185191814708050-main.pdf?_tid=9abd8dbo-6cc9-11e6-8a92-00000aabof6b&acdnat=1472352562_c70fe381d7c64dd2ad8389731bbbo35).
- AZPURU, D., y ZECHMEISTER, E. (2015), *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, LAPOP - URL - Universidad de Vanderbilt. Disponible en [http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014\\_Guatemala\\_Country\\_Report\\_V4\\_Print\\_2\\_W\\_041515.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014_Guatemala_Country_Report_V4_Print_2_W_041515.pdf).
- BALL, P., KOBRAK, P., y SPIRER, H. (1999) *Violencia institucional en Guatemala, 1960 a 1996: una reflexión cuantitativa*, Nueva York - Washington DC, American Association for the Advancement of Science (AAAS),

Science and Human Rights Program - Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH). Disponible en [https://www.aaas.org/sites/default/files/migrate/uploads/Guatemala\\_sp.pdf](https://www.aaas.org/sites/default/files/migrate/uploads/Guatemala_sp.pdf).

- BANCO MUNDIAL, Datos. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2012&locations=GT&start=1995&view=chart>.
- BANCO MUNDIAL (2010), *Crimen y violencia en Centroamérica: Un desafío para el desarrollo*. Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf).
- CEH - COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999), *Guatemala: Memoria del silencio*. Disponible en [http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP\\_gt\\_PrevyRecu\\_MemoriadelSilencio.pdf](http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf).
- COLLIER P., HOFFLER, A., y SÖDERBOM, M. (2006), *Post-Conflict Risks*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford.
- CSAE (2016), *WPS/2006-12*. Disponible en <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2006-12text.pdf>.
- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2015), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014*. Disponible en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IZswOjoZtuivPicaAXet8LZqZ.pdf>.
- LATINOBARÓMETRO (2015), “Santiago de Chile”, *Informe Latinobarómetro 2015*. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Disponible en [http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME_LB_2015.pdf).
- MENDOZA, C. (2014), “Pilotos de buses: una desproporción de víctimas”, *Plaza Pública* (1 de agosto). Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/pilotos-de-buses-una-desproporcion-de-victimas>.
- ODHAG - OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA (1998), *Guatemala: Nunca más. Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)*, Ciudad de Guatemala, ODHAG.
- ODHAG (2012), *Violencia en Guatemala: Panorama de la violencia delictual en la post-guerra y factores de riesgo en estudio de victimización*.

Disponible en <http://www.odhag.org.gt/pdf/ViolenciaGuatemalaPanorama.pdf>.

- PALACIOS, C. (22/01/2015), “La impunidad se suma a la violencia que enluta a los transportistas”, *La Hora* (22 de enero). Disponible en <http://lahora.gt/la-impunidad-se-suma-la-violencia-que-enluta-los-transportistas/>.
- PARIS, R. (2004), *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. Disponible en <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam041/2003065621.pdf>.
- PITÁN, E. (2015), “Aumentan muertes de usuarios de buses”, *Prensa Libre* (12 de febrero). Disponible en [http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Ataques-autobuses-muerte-usuarios-aumentan-violencia-datos-PDH\\_o\\_1302469744.html](http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Ataques-autobuses-muerte-usuarios-aumentan-violencia-datos-PDH_o_1302469744.html).
- PNUD - GUATEMALA (2007), *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Guatemala. Disponible en [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/national\\_activities/informe\\_estadistico\\_violencia\\_guatemala.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/national_activities/informe_estadistico_violencia_guatemala.pdf).
- PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, PNUD. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD (2016), *Reporte estadístico enero-diciembre 2015*. Disponible en [http://stcns.gob.gt/docs/2016/Reportes\\_DMC/Reporte\\_enero\\_diciembre\\_2015.pdf](http://stcns.gob.gt/docs/2016/Reportes_DMC/Reporte_enero_diciembre_2015.pdf).
- UNODC (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*, Viena, UNODC. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf).
- VILLATORO, D. (2015), “Guatemala es el país con la carga tributaria más baja de América Latina”, *Plaza Pública* (19 de marzo). Disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-es-el-pais-con-la-carga-tributaria-mas-baja-de-america-latina>.

## Sitios Web

<http://www.datosmacro.com/demografia/homicidios/guatemala>.



# VIOLENCIA ORGANIZADA Y LA PERSISTENTE CRISIS DE SEGURIDAD EN MÉXICO

*Raúl Benítez Manaut*

*Armando Rodríguez Luna*

*Patricia Quintanar Jiménez*

## Introducción

La violencia y la delincuencia prevalecen como los principales problemas de seguridad en México. La delincuencia organizada es un actor importante para mantener altos índices en ambos, sin embargo, no es el único, ya que en los niveles estatal y municipal, el Estado recurre a la violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas. Casos de desaparición forzada o ejecuciones extrajudiciales convergen con homicidios y desapariciones realizadas por grupos criminales organizados, los cuales desarrollan sus principales actividades en torno al tráfico de drogas, el secuestro o la extorsión.

Por su parte, los gobiernos mexicanos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han instrumentado desde el ámbito federal diversas políticas para enfrentar la violencia, la inseguridad y particularmente la delincuencia organizada. Las narrativas discursivas en los últimos nueve años han transitado desde “la guerra contra el narcotráfico” hasta “la cohesión social”, lo cual se ha traducido en falta de continuidad en políticas públicas que atiendan al amplio espectro de la seguridad pública.

Asimismo, el sistema de justicia mantiene altos niveles de impunidad, lo cual se convierte en el principal incentivo para la comisión de actos delictivos y violentos. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en el año 2010 se cometieron 23,1 millones de delitos, mientras que para 2015 la cifra ascendió a 29,30 millones. De estos no se denunciaron o no se inició averiguación previa en el 92,8% de los casos. El problema es más acuciante en las zonas urbanas y semiurbanas del ámbito municipal. En este ámbito, los jóvenes se constituyen como las principales víctimas y victimarios, mientras que la violencia y el homicidio de género (feminicidios) aumentan en lugares como Chihua-

hua, Estado de México y la Ciudad de México. No es casualidad, entonces, que la percepción de inseguridad en el país alcance al 72,4% de la población (ENVIPE, 2016).

## 1. Debate teórico y académico: contención y prevención en las políticas de seguridad en México, 2006-2015

Este contexto ha obligado al Gobierno federal a impulsar la discusión de diversos temas que buscan generar nuevas condiciones e instrumentos para enfrentar la inseguridad en el país. La más importante de ellas ha sido incorporar una política de prevención social de la violencia y la delincuencia, en donde la seguridad ciudadana es clave para hacerlo. Sin embargo, se ha carecido de la articulación institucional y programática entre el ámbito federal y los ámbitos estatal y municipal de gobierno para instrumentarla. Además, se carece de los indicadores para monitorear y evaluar las acciones emprendidas.

La propuesta realizada por el presidente Peña Nieto de conformar policías centralizadas en cada uno de los 31 estados de la República Mexicana aún se encuentra discutiéndose en el terreno legislativo, así como entre los gobernadores de los estados del país. Conocida como Mando Único, busca conformar 32 cuerpos policiales que asuman el control de la seguridad pública municipal. Esta propuesta tiene implicaciones de carácter constitucional, presupuestal, operativo y por supuesto político, lo cual ha generado un debate entre políticos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

De igual forma, continúa el debate en torno a las facultades de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública. Mientras al interior de los cuerpos castrenses se acusa ya un cierto desgaste en la moral y la infraestructura militar, entre organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales ha crecido la presión sobre el Gobierno federal, particularmente por casos de ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones a los derechos humanos (Flores y Vicenteño, 2016).

Cabe señalar que el ámbito internacional se ha convertido en estos nueve años en una pieza a tomar en cuenta para el análisis de la violencia y la delincuencia en el país. Por una parte, se encuentra el apoyo que Estados

Unidos ha brindado a México a través del programa de cooperación denominado Iniciativa Mérida. Este programa se inició en 2008 con un enfoque altamente punitivo en que la prioridad fue fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública. A partir de 2010 adquirió cada vez más una orientación social, en que la prioridad ha sido fortalecer el tejido social.

Por otra parte, se encuentran los organismos de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) asumió un papel protagónico después de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero. Desde este organismo internacional se conformó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) con el objetivo de brindar asistencia técnica para la búsqueda de los estudiantes desaparecidos, así como en las investigaciones para sancionar a los responsables. El GIEI ha enfrentado diversas diatribas con la Procuraduría General de la República, así como con algunos medios de comunicación que han puesto en tela de juicio su independencia, capacidad y credibilidad.

Lo sucedido en Ayotzinapa, en el Estado de Guerrero, da cuenta del panorama complejo de la violencia en el país. Si además se consideran otras realidades como las que acontecen en los estados de Sinaloa o Chihuahua, entonces destaca la heterogeneidad del fenómeno de violencia y criminalidad que vive México. Es por ello que también se analizarán esos tres casos con el objetivo de destacar las diferencias en términos contextuales, así como de identificar las acciones que en materia de seguridad ciudadana se han instrumentado en estos lugares.

En México, predominan seis teorías que buscan explicar el incremento de la violencia a partir de 2007:

- 1) *Teoría del origen socioeconómico como base de la violencia e inseguridad.* Sostiene que la violencia aumenta debido a factores estructurales como pobreza, exclusión social y ruptura de la cohesión social. Un sector del Gobierno federal, basado en la Secretaría de Gobernación, en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, implementa políticas públicas basadas en esta teoría. El planteamiento es que reactivando la participación de la ciudadanía se restaura la cohesión social en lugares altamente vulnerables donde la población, por la escasez de recursos y exclusión, puede ser propensa al delito.

- 2) *Teoría de la debilidad institucional.* Sostiene el argumento de que en ciertos estados y municipios del país, el crimen organizado ha sustituido –mediante la corrupción, cooptación o amenaza- al Estado. Con ello han aparecido bolsones territoriales criminalizados, con lo cual, para neutralizar y revertir esta tendencia, se deben implementar estrategias de intervención federales utilizando a las fuerzas armadas.
- 3) *Teoría de la influencia externa.* Se basa en que la demanda determina la oferta en lo económico; que la geografía es un determinante fatal para México, al ubicarse geográficamente entre los países andinos y Estados Unidos; que las políticas de prohibición de las drogas ayudan a que su producción y venta sea un lucrativo negocio monopolizado por organizaciones criminales; y el factor de la cooperación Estados Unidos - México, que fortalece el aparato militar, policial y de inteligencia del Estado mexicano.
- 4) *Teoría de la acción gubernamental como catalizador de la violencia.* Se basa en que el Gobierno, al golpear los liderazgos de los grupos criminales, principalmente del narcotráfico, los divide, surgen nuevos líderes, y se expande la violencia a otros estados donde previamente no se observaba violencia criminal. Esto hizo, según los que se identifican con este planteamiento, que se pasara de dos grandes organizaciones que se repartían el territorio sin conflicto (carteles del Pacífico y del Golfo) en los años noventa a nueve grandes organizaciones criminales y más de 40 medianas en 2015.
- 5) *Teoría del conflicto entre grupos criminales.* Le atribuye el aumento de la violencia y gran cantidad de delitos asociados al crecimiento de los grandes grupos criminales, y la rivalidad entre ellos por el control de cargamentos de narcóticos, control de carreteras, bodegas, etc.
- 6) *Teoría del Estado fallido.* Se divulgó entre 2008 y 2013, principalmente en Estados Unidos, y se basa en que el Estado mexicano de forma gradual está perdiendo capacidades para poder dirigir la economía, la política, la sociedad e incluso a las fuerzas militares. Por tanto, las organizaciones criminales, la economía informal, y muchos poderes fácticos aprovechan esta debilidad para ocupar los vacíos que genera. Esta teoría se acompaña de hipótesis como la de Estado cooptado, según la cual, gracias a las fallas del Estado, este es cooptado y se redirecciona en favor de actividades ilegales y grupos criminales.



## 2. Profesionalización de cuerpos de seguridad y mando único

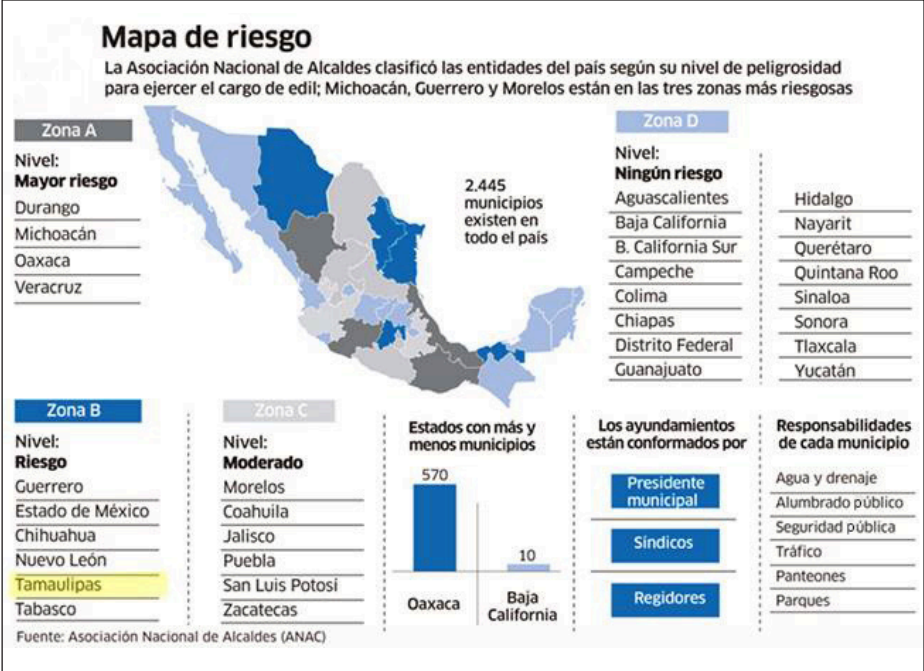
La seguridad pública en México está en crisis por varias razones. La principal es el desafío que presenta la acción de organizaciones criminales de alto impacto dedicadas al tráfico de drogas, a la cual la estructura tradicional policial desarrollada en el siglo xx es incapaz de hacerle frente. Esto ha estimulado desde el Gobierno y la sociedad el desarrollo de gran cantidad de iniciativas de reforma de las instituciones. Lo anterior puede sintetizarse en los siguientes seis modelos:

- Modelo 1. Militarización total de la seguridad pública.<sup>1</sup>
- Modelo 2. Militarización parcial de la seguridad pública.
- Modelo 3. Profesionalización basada en el mando único.
- Modelo 4. Profesionalización de la policía municipal (esquema constitucional).
- Modelo 5. Policía comunitaria. En los casos de las comunidades indígenas basados en leyes de “usos y costumbres”.
- Modelo 6. Población organizada en autodefensas.

---

1 Raúl Benítez Manaut, “México. Violencia, fuerzas armadas y combate al crimen organizado”, en Carlos Basombrio (ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*, México, Woodrow Wilson Center - CASEDE, 2013, <http://www.casede.org/index.php/bibliotecacasede/seguridad/seguridad-ciudadana/302-a-donde-vamos-analisis-de-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina>.

Gráfico 1. Mapa de riesgo



Fuente: <http://www.24-horas.mx/miden-nivel-de-riesgo-para-los-alcaldes-en-las-32-entidades-del-pais-infografia/>.

La coexistencia de estas seis formas de organización policial ha sido un factor clave para el incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en diferentes municipios del país. Esto sin olvidar el carácter paralegal e incluso ilegal de algunos de estos modelos. En el caso de las policías municipales, las únicas sostenidas legalmente en la Constitución, Fernando Escalante sostiene:

“En varias ciudades del país, empezando por Tijuana y Ciudad Juárez, prácticamente se ha desmantelado la policía municipal: se ha detenido a cientos de agentes por complicidad con la delincuencia, se ha despedido a muchos más, y se habla de la necesidad de suprimirla de un modo definitivo, porque es la estructura más vulnerable y la menos eficaz para combatir al crimen organizado” (Escalante, 2011).

**Tabla 1. Características principales de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad del expresidente Felipe Calderón**

<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La delincuencia organizada ha vulnerado las instituciones policiales, en particular las municipales.</li> <li>• No existe un modelo policial claro en México.</li> <li>• Existen alrededor de 2.000 instituciones de policías municipales, con procedimientos variados, disparidades estructurales y presupuestales, y de equipamiento.</li> <li>• Falta homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación.</li> <li>• Rezagos en capacitación.</li> <li>• Escaso nivel educativo de los policías de los diferentes órdenes.</li> <li>• Bajos salarios en actividad de alto riesgo.</li> <li>• Desconfianza ciudadana e ineficiencia del Estado para enfrentar la delincuencia.</li> </ul>
<b>Propuesta de mando policial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno.</li> </ul>
<b>Función del municipio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, bajo el mando del gobernador estatal.</li> <li>• La policía municipal tendrá funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de bandos y reglamentos municipales.</li> </ul>
<b>Estados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear y fortalecer policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza ciudadana.</li> <li>• Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el gobernador de la entidad.</li> </ul>
<b>Instancia coordinadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> </ul>
<b>Atribuciones generales de la instancia coordinadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación del sistema de desarrollo institucional.</li> <li>• Procedimientos para la acreditación de las instituciones policiales.</li> <li>• Los supuestos en los cuales la policía federal deberá asumir el mando y conducción de las policías estatales, y estas a su vez de las municipales o metropolitanas acreditadas.</li> <li>• Establecimiento de bases de datos criminalísticas.</li> </ul>

<b>Atribuciones del Congreso de la Unión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación.</li> </ul>
<b>Legislaturas estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar las leyes del Estado en materia de seguridad pública.</li> </ul>
<b>Transitorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.</li> </ul>
<b>Modelo de mando único policial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo 2. Policía municipal con funciones de orden y paz pública, ampliada a seguridad pública.</li> </ul>

Fuente: Mando Único en la Policía Federal, *Reporte CESOP 2016*.

**Tabla 2. Características principales de la iniciativa de Mando Único del titular del Poder Ejecutivo (2012-2018)**

<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracaso de la policía municipal para enfrentar la seguridad pública.</li> <li>• Falta de coordinación entre la Federación, estados y municipios para enfrentar la delincuencia en sus diversas expresiones.</li> <li>• Incremento de la incidencia delictiva.</li> <li>• Cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado.</li> </ul>
<b>Propuesta de mando policial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La seguridad pública será una función a cargo de la Federación y de las entidades federativas.</li> </ul>
<b>Función del municipio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.</li> <li>• La Federación podrá asumir temporalmente las funciones del municipio en caso infiltración del crimen organizado en la Administración.</li> </ul>
<b>Estados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal.</li> <li>• Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes para la realización de esta función.</li> </ul>
<b>Instancia coordinadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> </ul>

<b>Atribuciones generales de la instancia coordinadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación y la certificación de las instituciones de seguridad pública.</li> </ul>
<b>Atribuciones del Congreso de la Unión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones.</li> <li>Determinar la distribución de competencias para su investigación, persecución y sanción.</li> </ul>
<b>Legislaturas estatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas en las leyes generales.</li> </ul>
<b>Transitorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expedición de leyes, adecuaciones y reformas. Plan Estratégico de Transición.</li> </ul>
<b>Modelo de mando único policial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo 4. Mando único puro.</li> </ul>

Fuente: Mando Único en la Policía Federal, *Reporte CESOP 2016*.

Según el tamaño del municipio en términos de población, comparando la delegación Iztapalapa (ubicada en la Ciudad de México), que cuenta con casi dos millones de habitantes, con el municipio menos poblado del país, Jicotlán (Estado de Oaxaca), que tiene 102 habitantes, la organización de la seguridad pública es diametralmente diferente.

Mapa 1. Implementación del modelo policial

(Municipios donde la estrategia está activa, de forma incompleta o no)

■ Sí ■ Parcial ■ No



\*Entidades donde existe una ley para la aplicación de la estrategia de seguridad.  
Fuente: Secretarías de seguridad estatales y el SESNSP

Fuente: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/8/seis-anos-mando-unico-opera-en-175-de-municipios>.

Después de casi una década de iniciada en México la llamada *guerra contra las drogas*, en el seno de las fuerzas armadas se cuestiona el hecho de que se les demanda intensamente participar en respaldo a la seguridad pública, en ocasiones sustituyendo de forma integral a los cuerpos policiales, y en otras ocasiones controlando a sus mandos.

Por ello, la milicia exige la profesionalidad policial para impulsar el retiro de sus miembros de esas labores. Por lo anterior, el único camino es la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.

El principal problema de la militarización de la seguridad pública en México es que no ha dado resultados concretos para disminuir a las grandes organizaciones criminales que existen en México. Diversos analistas han planteado la disolución de los cuerpos de policías municipales para construir “mandos únicos” estatales como el único camino a la profesionalización y a la construcción de capacidades para controlar el crimen organizado y de alto impacto.

Este planteamiento no toma en cuenta a los cuerpos policiales que se ubican en el nivel intermedio. O sea, en las grandes ciudades del país, históricamente se han conformado policías, algunas de ellas con tamaño y capacidades propias de una corporación profesional. Los cuerpos de policía de las grandes ciudades del país no son fácilmente sustituibles por mandos supramunicipales.

Así, en México la problemática se incrementa porque existe una especie de “modelo híbrido” de policía donde coexisten la Policía Federal, creada y fundada en 1999 para hacer frente a una delincuencia cada vez más peligrosa y organizada, para contener a la cual las corporaciones municipales no tenían capacidades reales, las policías de investigación federales (en el seno de la Policía Federal y en la Procuraduría General de la República), las policías estatales (de investigación judicial y de prevención) y las municipales (para la contención del delito no organizado ni de alto impacto).

Entre los problemas que afectan a la estructura de las corporaciones están su dispersión geográfica, pues el 90,3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales (cifra para 2008). La cuarta parte de los policías municipales se centra en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República. Además, estas corporaciones tienen “doctrina” de Policía Preventiva, para hacer frente a delitos comunes de bajo impacto en las calles.

Asimismo, debe señalarse la corrupción, la débil profesionalización, los salarios bajos y unas estructuras politizadas basadas en liderazgos y lealtades personales. Pero lo más importante es que la baja profesionalización, el casi nulo entrenamiento y el armamento sencillo, de poco poder de fuego, llevan a que los grupos criminales organizados tengan mucho mayor capacidad de fuego que las policías municipales, sobre todo en poblados rurales y ciudades

medianas y pequeñas, lo que facilita la cooptación forzosa de sus integrantes por temor.

### 3. Derechos humanos, el caso de Tlatlaya

En Tlatlaya, Estado de México sucedió un hecho que no ha quedado debidamente esclarecido y que implica la posible ejecución extrajudicial de presuntos miembros de la delincuencia organizada local a manos de elementos del Ejército mexicano el 30 de junio de 2014. Este hecho ocurre en un contexto de violencia e inseguridad que tiene ya una década de mantener altos niveles.

Una patrulla del Ejército mexicano conformada por ocho elementos y perteneciente al 102 Batallón de Infantería se enfrentó a un presunto grupo criminal altamente armado que estaba al interior de una bodega todavía en proceso de construcción, en el municipio de Tlatlaya, al sur del Estado de México. Resultado del enfrentamiento murieron 22 personas y un soldado resultó herido. De acuerdo con el boletín de prensa emitido el mismo 30 de junio por la Secretaría de la Defensa Nacional se afirmó lo siguiente:

“Esta Dependencia es la más interesada en que este incidente sea investigado a fondo, pues los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea, estamos obligados conducirnos con pleno respeto a los derechos de las personas. La Secretaría de la Defensa Nacional, prestará su colaboración irrestricta para que la autoridad competente esclarezca los hechos y determine la verdad jurídica sobre este acontecimiento. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos refrendamos nuestro compromiso de cumplir con las misiones asignadas con estricto apego a la ley y a las directivas giradas para que en todo momento se preserve la vida y la seguridad de las personas, respetando invariablemente los Derechos Humanos de los Ciudadanos” (SEDENA, 2014).

Un par de días después aparecieron una serie de notas periodísticas en medios nacionales e internacionales, las cuales informan que se encontraron

---

2 SEMAR: Secretaría de Marina; PGR: Procuraduría General de la República; OADPRS SEGOB: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación; INM: Instituto Nacional de Migración; SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional; n.d.: no disponible.

3 n.d.: no disponible.



uno o dos disparos de bala rodeados de un salpullido de sangre, lo que parecía indicar que algunas personas recibieron uno o dos disparos “cuidadosamente” realizados (*Animal Político*, 2014).

**Tabla 3. Las seis principales autoridades federales señaladas en los registros de quejas de la CNDH (2010-2015)**

Autoridad <sup>2</sup>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SEMAR	n.d. <sup>3</sup>	495	418	385	374	378
Policía Federal	595	767	802	619	580	783
PGR	537	769	742	735	487	761
OAD PRS SEGOB	480	799	934	1.292	1.177	1.308
INM	389	1.301	482	454	450	688
SEDENA	1.415	1.695	1.503	811	642	622

Fuente: Informe de Actividades, Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2010-2015.

El 25 de septiembre, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a través de un comunicado que había puesto a disposición del Juzgado 6/o de la Justicia Militar a un Oficial y siete elementos de tropa, es decir a todos los implicados en el enfrentamiento:

“(…) por su presunta responsabilidad en la comisión de los delitos en contra de la disciplina militar, desobediencia e infracción de deberes en el caso del oficial, e infracción de deberes en el caso del personal de tropa; independientemente de las investigaciones que llevan a cabo las autoridades civiles conforme a su competencia en el referido acontecimiento” (SEDENA, 2014).

Derivado de lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el 11 de julio de 2014, decidió iniciar formalmente una investigación con el fin de identificar si se realizaron acciones violatorias de derechos humanos. A partir de esa investigación la CNDH concluyó que sí hubo indicios de uso desproporcional de la fuerza, alteración de la escena de los hechos, tergiversación de declaraciones de los soldados implicados, sin embargo no afirma directamente que hubo violaciones graves de derechos humanos.

Tabla 4. Los cinco principales motivos de violación de derechos humanos que dan lugar a los expedientes de queja (2010-2015)

Motivo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Detención arbitraria	21	41	74	136	23	879
Trato cruel y/o degradante	24	65	82	142	24	663
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	6	38	36	70	5	0
Imputación indebida de hechos	3	10	9	11	1	0
Negativa o inadecuada prestación del servicio público de educación	0	0	1	1	0	431

Fuentes: Informes de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 2010 a 2015.

#### 4. Marco normativo institucional y políticas de seguridad: a) Guerra al narcotráfico (Felipe Calderón, 2006-2012); b) ¿Cambio de paradigma? (Enrique Peña Nieto, 2012-2015)

De acuerdo con la Constitución de 1917, la justicia social, el desarrollo social, la democracia y los derechos humanos son objetivos nacionales permanentes. La seguridad nacional del Estado mexicano debe garantizar que nada ni nadie amenace o ponga en riesgo la consecución de esos objetivos y de los intereses nacionales. En términos operacionales, esta responsabilidad se cierne sobre el titular del Poder Ejecutivo, tal como se plantea en el artículo 89 constitucional, fracción sexta, sobre las facultades y obligaciones del presidente:

“Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (DOF, 2016).

El ejercicio discrecional de esta facultad ha generado diversos problemas en la última década, particularmente desde que el presidente Felipe Calderón (2006-2012) decidió recurrir al Ejército y a la Marina para enfrentarse a las organizaciones de la delincuencia organizada que operan en el territorio nacional y debilitarlas. Esa decisión entró en conflicto con el artículo 129

constitucional, el cual señala que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar (...)” (DOF, 2016).

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia publicó en abril del año 2000 la tesis jurisprudencial P./J.38/2000 (emitida y publicada como aislada en marzo de 1996), en la cual interpreta el citado artículo 129 y señala que sí es constitucional que las fuerzas armadas auxilien a las autoridades civiles cuando estas lo soliciten (*Nexos*, 2011).

Por otra parte, el término *seguridad interior* no está definido en ningún ordenamiento legal, a pesar de ser parte de las misiones generales de las fuerzas armadas, de acuerdo a sus respectivas leyes orgánicas. Sin embargo, en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, este concepto se encuentra asociado a la vulnerabilidad de las estructuras políticas, económicas y sociales provocadas por la violencia y la delincuencia generada por la delincuencia organizada (DOF, 2014b).

En este sentido, el documento plantea una aproximación a la definición conceptual de la siguiente forma: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (DOF, 2014b). La definición anterior implica que las fuerzas armadas tienen entre sus misiones generales la seguridad de los ciudadanos, lo cual en principio es propio de la seguridad pública. Además de ello, también deben mantener el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática.

En síntesis, las definiciones conceptuales anteriores representan por lo menos tres desventajas. La primera es que incrementan la carga de tareas para las fuerzas armadas debido a que estratégica y tácticamente la defensa exterior por sí misma demanda una importante cantidad de recursos humanos, materiales y financieros.

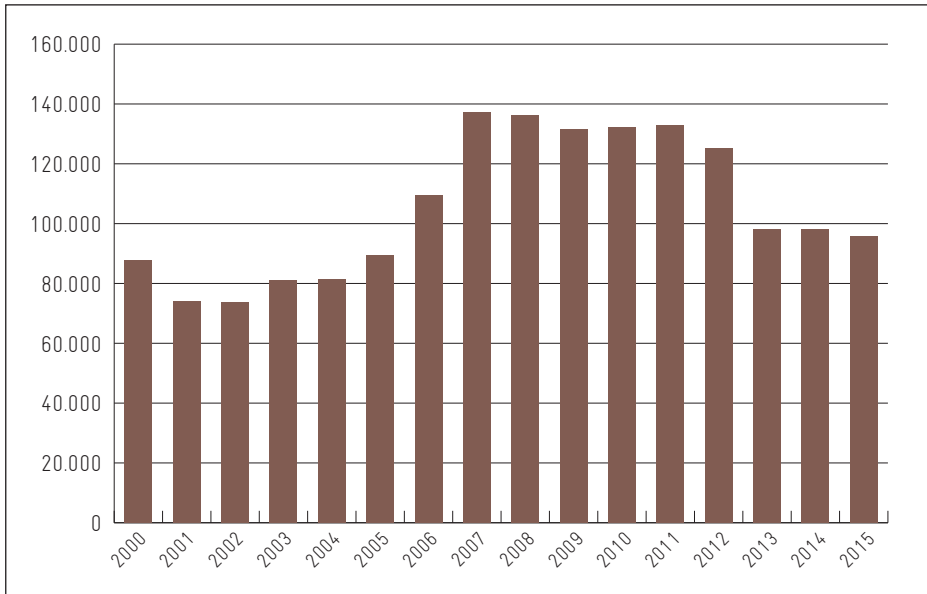
La segunda es que, lejos de clarificar, el Programa confunde seguridad interior con seguridad pública. Si bien es verdad que la delincuencia organizada es un fenómeno criminal de naturaleza diferente al de la delincuencia común, lo que se advierte es la carencia de elementos teóricos y metodológicos para definir las herramientas institucionales con las cuales hacer frente a los grupos criminales organizados que operan dentro y a través del territorio nacional. Sin embargo, al revisar las leyes orgánicas de las fuerzas armadas no se identifica que tengan bases legales para desarrollar capacidades operativas y de infraestructura para enfrentar fenómenos de violencia y delincuencia por parte de actores no estatales transnacionales.

La tercera desventaja es que el Programa no representa base legal alguna para que las fuerzas armadas realicen tareas de seguridad pública. Estas acciones implican enfrentarse a criminales con mayores capacidades financieras, de fuego y operativas que los delincuentes comunes, pero ello no los convierte en enemigos a eliminar: continúan siendo delincuentes a detener y enjuiciar; es decir, requiere el empleo de capacidades en materia de seguridad pública y de procuración de justicia.

## 5. Incidencia criminal, tendencia estadística y distribución geográfica

México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, ya que inhibe la inversión a largo plazo en el país y reduce la eficiencia operativa de las empresas.

Gráfico 2. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero federal (2000-2014)<sup>4</sup>



Fuente: Incidencia Delictiva, Estadísticas y Herramientas de Análisis, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

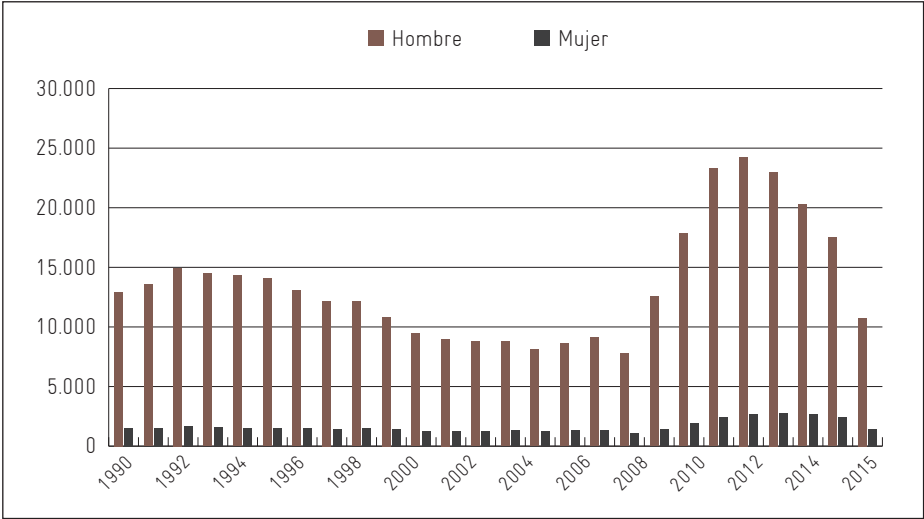
Las estadísticas dan cuenta de una disminución de la incidencia delictiva. Los delitos que disminuyeron fueron los homicidios dolosos, el robo con violencia de vehículos y el robo en carreteras. También el secuestro y las extorsiones disminuyeron. Sin embargo, estos resultados se vieron opacados por hechos graves de violaciones de los derechos humanos, especialmente el caso de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos, de Ayotzinapa, Guerrero, desaparecidos el 26 de septiembre de 2014.

La lógica de las organizaciones criminales encargadas del trasiego de drogas se modificó y provocó su fortalecimiento. Así, aumentaron los volúmenes de sus ganancias y, con ello, su capacidad para corromper autoridades y asegurar el tránsito por ciertas zonas del país. Esta nueva dinámica criminal encontró corporaciones policiales poco estructuradas, capacitadas y

4 <http://estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/testpage.jsp>. Las cifras de 2014 a 2016 corresponden a Datos Abiertos e Incidencia Delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

profesionalizadas, lo que propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país.

Gráfico 3. Homicidios en México por sexo (1990-2015)



Fuente: Conjunto de datos: Defunciones por homicidios, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>.

Ante esta coyuntura, las fuerzas armadas enfrentan retos importantes. En primer lugar, destaca un marco jurídico que debe mejorarse para atender la realidad operativa. Las tareas que realizan las fuerzas armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos.

Se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior. La coordinación entre estos debe reforzarse a través de procedimientos estandarizados, para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. Asimismo, se deberá propiciar que el equipo y la infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas, a fin de evitar que ello debilite su capacidad de respuesta operativa.

Tabla 5. Cantidad de delitos ocurridos. Fuero común (2000-2016)<sup>5</sup>

Año	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión
2005	11.246	278	2.979
2006	11.806	733	3.157
2007	10.253	438	3.123
2008	13.155	907	4.869
2009	16.118	1.162	6.332
2010	20.680	1.222	6.113
2011	22.852	1.432	4.594
2012	21.736	1.418	7.284
2013	18.332	1.683	8.196
2014	15.653	1.395	5.773
2015	17.028	1.054	5.046
2016	5.995	345	1.516
<b>Total</b>	<b>250.040</b>	<b>14.334</b>	<b>67.449</b>

Fuente: Incidencia Delictiva del Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo a las últimas estadísticas publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se reportaron 17.028 homicidios a nivel nacional durante 2015, lo cual representa un incremento del 9% respecto a los 15.653 homicidios registrados en 2014. El reporte del SESNSP muestra que en el delito de secuestro existe una tendencia al alza durante el periodo 2006-2015, en que pasa, respectivamente, de 733 a 1.054 a nivel nacional. Esta tendencia disminuyó un 20% para 2014, sin embargo, se puede decir que de 2006 a 2014 el número de secuestros en México se incrementó hasta un 130%. En este sentido, el Secretariado Ejecutivo informó que los estados con mayor cantidad de secuestros fueron Tamaulipas (230), Estado de México (163) y Veracruz (97). Las estadísticas del SESNSP evidencian que también las extorsiones en el país presentaron una tendencia al alza durante el periodo 2006-2013, en que pasó de 3.157 a 5.046, respectivamente, lo cual representa un incremento del 60% en estos delitos. Destaca 2013 con el mayor número extorsiones a nivel nacional, con 8.196.

5 Para 2016, datos hasta el mes de abril.

La sensación de inseguridad por temor al delito y las expectativas que tiene la población sobre la seguridad pública se generan por la influencia de diversos factores, como la atestiguación de conductas delictivas o antisociales que ocurren en el entorno donde se desenvuelve la población. Asimismo, el temor al delito puede hacer cambiar las rutinas de la población, así como la percepción que se tiene sobre el desempeño de la policía.

Durante el pasado mes de marzo de 2016, el 11,5% de la población de 18 años y más residente en las ciudades de interés consideró que en los próximos doce meses la situación de la delincuencia en su ciudad seguiría igual de bien, lo que representa una disminución de 8,9 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre de 2015. Por otra parte, el 18,9% de la población mencionó que la situación mejoraría en el futuro próximo, lo que denota un aumento en el indicador de 3,3 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2015.

Entre los resultados de la ENSU de marzo de 2016, destaca que los porcentajes de la población de 18 años y más que identificó a las diversas corporaciones policiales y que percibió su desempeño como muy o algo efectivo en sus labores para prevenir y combatir la delincuencia fueron: Gendarmería Nacional, 62,9%; Policía Federal, 58,6%; Policía Estatal, 46,2%; y Policía Preventiva Municipal, 38%.

El porcentaje de la población de 18 años y más que consideró que el gobierno de su ciudad es muy o algo efectivo para resolver los problemas más importantes fue del 25,6% a nivel nacional. Las ciudades con mayor porcentaje en dicha percepción fueron: Mérida (47,2%), Tepic (41,3%) y Durango (39,7%).

## 6. Amenazas a la libertad de expresión

En México, el periodista es el eslabón más vulnerable dentro del complejo entramado de las relaciones de poder y la generación de información que definen los contornos de la libertad de expresión. Las vulnerabilidades de los periodistas se exacerban a nivel local, es decir, en los estados y municipios del país. Los efectos más negativos para la libertad de expresión y la libertad de prensa en el país derivados de lo anterior son la censura y la autocensura, así como el miedo y la desconfianza.



El grueso de los periodistas en México no tiene conciencia sobre la importancia social del periodismo. Muchos de ellos trabajan como periodistas porque no tienen otra opción laboral, condición que no los motiva a capacitarse y profesionalizarse porque no tienen la vocación que cualquier ejercicio profesional requiere. Sin embargo, esto también tiene efectos negativos sobre aquellos periodistas que ejercen su profesión con profesionalismo, rigor y calidad. Este tipo de periodista es plenamente consciente de la importancia que tiene su trabajo para la formación de opinión pública y, por ende, para la democracia.

Los efectos negativos son variados, incluso algunos de ellos son peligrosos. En términos laborales, el periodista sin carrera profesional y sin capacitación, que cuenta únicamente con su “experiencia”, contribuye a los bajos niveles salariales y a las lamentables condiciones contractuales que prevalecen en México.

Por otra parte, estos periodistas no producen información de calidad; de hecho, es común que simplemente reproduzcan la información oficial que se vierte a través de boletines de prensa. Estos periodistas también son más vulnerables, ya sea por ingenuidad o corrupción, a las relaciones de poder en el ámbito local en donde participan dueños y directivos de medios de comunicación, empresarios de agencias informativas, partidos políticos, funcionarios del Gobierno y grupos criminales, principalmente.

Precisamente es esta vulnerabilidad la que pone en peligro a los periodistas independientes y profesionales. En contextos locales de alta corrupción y violencia, es más fácil controlar el flujo de información y tergiversarlo cuando tienes a periodistas que están dispuestos a hacerlo por mayores ingresos. Cabe señalar que en México existen casos también de periodistas que han sido obligados por medio de la violencia a trabajar para la delincuencia organizada o para agentes del Gobierno.

### *6.1. Caso Culiacán, Sinaloa*

Sinaloa ha sido considerada la cuna del grupo de la delincuencia organizada traficante de drogas más importante de México desde hace más de setenta años.<sup>6</sup> La capital del Estado se ha distinguido por albergar a las familias

---

6 Al respecto se recomienda la abundante producción bibliográfica de Luis Astorga.

de los principales líderes de este grupo criminal. Es en este contexto que la libertad de expresión y la libertad de prensa se encuentran determinadas. El ejercicio periodístico se desarrolla en medio de arenas movedizas conformadas por corrupción, violencia, miedo e impunidad.

Estas son las condiciones que han permitido que se desarrolle en Culiacán un tipo de periodismo altamente calificado, con capacidades en materia de prevención, de autoprotección y de investigación. Lamentablemente, estas capacidades no son extendidas entre todos los periodistas del lugar; de hecho, son la minoría. Precisamente, es esta minoría la que ha debido adquirir habilidades para sobrevivir en un entorno en que la independencia y la visión crítica tienen márgenes muy estrechos de tolerancia.

La mejor forma de autoprotección del periodista es escribir la verdad de los hechos, tener perfectamente sustentado todo lo que se publica. Para el director del *Noroeste*, no se trata solamente de verificar varias veces y con diversas fuentes la información, sino además de realizar un análisis de riesgo diario en torno a esas fuentes y al contexto político y criminal de Culiacán (Artículo19, 2015)

Para los periodistas que mantienen la convicción de investigar para exhibir las redes de corrupción, el clientelismo, el tráfico de influencias o los vínculos con la delincuencia organizada, la mejor capacitación radica en hacer buen periodismo y, más aún, en realizar periodismo de investigación. Es decir, aquel que indaga, entrevista, coteja y contrapone información se cuestiona y reflexiona sobre el entorno político, social, económico y criminal del lugar donde lleva a cabo su actividad. Lamentablemente, esto no se aplica para el periodista medio, el cual no valora la capacitación como una herramienta para el desarrollo profesional o para proteger su integridad física.

Las principales agresiones hacia los periodistas provienen del Gobierno estatal, debido a que existe poca tolerancia a la prensa libre que exhibe relaciones de corrupción al interior de la élite política, o bien la vinculación con la delincuencia organizada. En este contexto, el periodista con vocación y con talento sabe reconocer los límites de la labor periodística.

La violencia es una condición permanente en Culiacán y en el Estado. Es de esperar también que ello determine las relaciones sociales en la entidad y en la ciudad, al grado de delinear la conducta del individuo medio. De esto

se desprenden dos cuestiones relevantes a tomar en cuenta. En primer lugar, que el miedo entre la sociedad, derivado de la constante exposición a homicidios, secuestros y balaceras, entre otras conductas violentas, crea una suerte de estado de paz y alerta permanente. La población ha desarrollado una capacidad para habituarse a esa violencia y ese miedo.

Por ejemplo, en 2014 el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) realizó una encuesta de capital social en diez municipios del país, uno de los cuales fue Culiacán. Entre los hallazgos de esta encuesta, llama la atención que a la pregunta “¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es salir durante la noche?”, Culiacán ocupa el segundo lugar entre los que declaran que es poco riesgoso; y ocupa el primer lugar en declarar que no considera riesgoso portar armas en la calle (CASEDE, 2014). Es decir, a pesar de las tasas de homicidios registradas en el periodo analizado, la sociedad está acostumbrada a vivir bajo ese riesgo, un riesgo que protagoniza la delincuencia organizada por medio del cartel de Sinaloa.

En segundo lugar, no es casualidad que en Sinaloa se encuentren algunos de los periodistas más capacitados en materia de autoprotección y seguridad en el país. En realidad, es algo con lo que viven durante toda su vida porque prácticamente el conjunto de las relaciones sociales está en contacto con el universo criminal local.

Por otro lado, las agresiones contra los principales medios de comunicación de Culiacán y Mazatlán son otra característica particular de Sinaloa, algo que solamente se ha observado en Nuevo León. De igual forma, las agresiones contra estos medios tampoco han derivado en investigaciones judiciales que identifiquen y detengan a los culpables. Quizá el clima de impunidad tenga relación con la reflexión de Adrián López Ortiz, director del periódico *Noroeste*, quien advierte que cada vez es más difícil diferenciar en dónde termina lo político y en dónde empieza el narco (Artículo19, 2015)

Cabe señalar que los medios que han sufrido estas agresiones se caracterizan por mantener una línea editorial independiente. Puede señalarse que aproximadamente el 90% de los medios de comunicación son controlados por el gobernador de turno a través de la publicidad oficial. El 10% restante recibe agresiones de las autoridades de Gobierno estatal o municipal, las cuales pueden variar desde la negación de acceso a la información o realizar

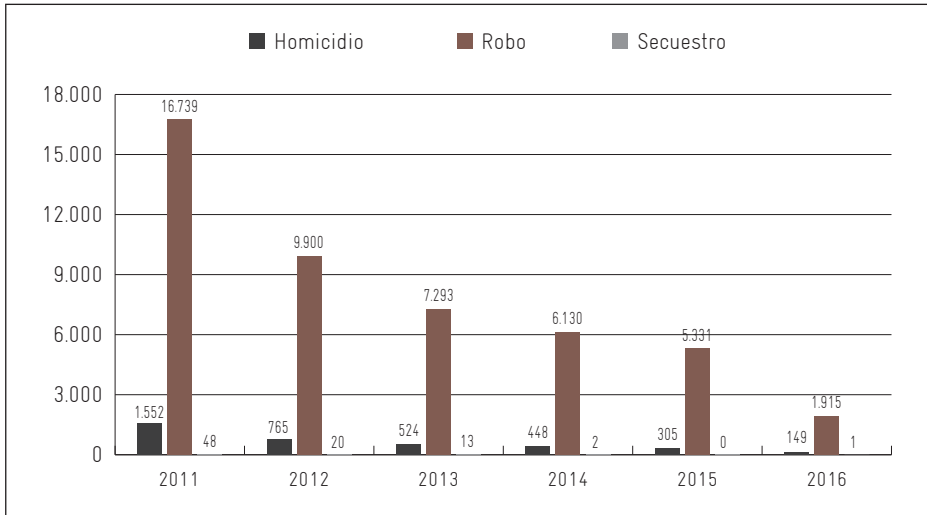
entrevistas, hasta los intentos por desacreditar al periodista, sembrando dudas acerca de su reputación y credibilidad, o bien disparos y granadas.

A pesar de lo anterior, se tiene la percepción de que la delincuencia organizada no ha sido un agresor importante hacia los periodistas, sino que esencialmente son elementos de seguridad pública y de la policía ministerial quienes más agreden a periodistas. Esto se explica porque en Sinaloa hay una imposición del poder del cártel de Sinaloa sobre la sociedad, que coexiste con el poder del Estado; incluso podría decirse que ambos garantizan la seguridad y la gobernabilidad de la entidad. La delincuencia organizada tiene diversos nexos con la élite política del Estado, ya sea a través de negocios lícitos o de vínculos familiares por medio de matrimonios.

### *6.2. Caso Ciudad Juárez, Chihuahua*

El periodismo en Ciudad Juárez ha experimentado casi una década de violencia, incluyendo el periodo 2008-2011, cuando la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes alcanzó la cifra de 280, lo que convertía a este lugar en la ciudad más peligrosa del mundo. Los procesos de cooptación y violencia sobre los periodistas de la ciudad fueron cada vez más intensos en este periodo. Es en este contexto que el miedo, la desconfianza y la atomización permearon las relaciones al interior del gremio periodístico.

Gráfico 4. Delitos en Ciudad Juárez, Chihuahua (2011-2016)<sup>7</sup>



Fuente: Datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para el periodo 2011-2015 disminuyeron de forma importante las tasas de homicidios, al mismo tiempo que creció la densidad de organizaciones de la sociedad civil en Juárez. Muchas de estas organizaciones fueron parte importante del trabajo de reconstrucción del tejido social, así como de acciones en materia de prevención del delito.

Lamentablemente, las organizaciones de periodistas que trabajan en Juárez no se han vinculado de forma sistemática con el proceso de crecimiento de la sociedad civil organizada. Lo que se ha observado es que cada grupo de periodistas trabaja con sus propios objetivos y recursos, incluso excluyendo deliberadamente a otros grupos en acciones necesarias para todos, como capacitaciones o posicionamientos frente a agresiones.

7 Para 2016, datos hasta el mes de mayo. En homicidios se incluye homicidios dolosos y culposos, con arma de fuego y blanca, otros y sin datos. En cuanto a robos, se incluye robo con y sin violencia, robo a autobuses, bancos, camiones de carga, casa de bolsa, casa de cambio, casa habitación, empresa de traslado de valores, negocio, transeúntes, transportistas, vehículos particulares, de ganado, de vehículos, sin datos y otros.

Ejercer el periodismo en Ciudad Juárez ha sido altamente riesgoso desde fines del siglo pasado. Desde entonces, la delincuencia organizada se convirtió en un actor que comenzó a influir en el contexto de inseguridad de esta ciudad fronteriza, así como en las relaciones entre Gobierno y periodistas.

La delincuencia organizada, particularmente, después de la muerte de Amado Carrillo en 1997, el denominado cartel de Juárez, desarrolló prácticas predatorias más intensas sobre las instituciones de seguridad pública municipal y estatal. Posteriormente se observó en esta región un enfrentamiento con el cartel de Sinaloa por el control de las rutas de trasiego de drogas ilegales hacia Estados Unidos.

Diversos relatos señalan el año 2008 como el inicio de una guerra entre el cartel de Juárez y el cartel de Sinaloa. Este enfrentamiento, además de incrementar de forma notable el número de homicidios en todo el Valle de Juárez, trastocó el *statu quo* político, social y criminal del territorio durante los siguientes cuatro años.<sup>8</sup> A raíz de este conflicto, cada grupo criminal intensificó sus tácticas de corrupción, cooptación y violencia sobre autoridades del Gobierno y sobre el gremio periodístico.

Cuando el cartel de Sinaloa ingresa a ese territorio en 2008, con el objetivo de controlar el tráfico de drogas y el narcomenudeo, lo hizo por medio de la cooptación, la corrupción y, sobre todo, la violencia. Las normas y las lealtades impuestas fueron trastocadas y, con ello, se establecieron nuevas reglas del juego entre actores locales.

Las disputas más importantes fueron por las lealtades de cuerpos de policía estatal y municipal. Los medios de comunicación, y particularmente los periodistas, súbitamente se vieron inmersos en una nueva trama de relaciones de corrupción y violencia, para la cual no contaban con las capacidades de prevención y autoprotección que el nuevo entorno requería. Algunos periodistas de Juárez señalaron en los talleres que, cuando estaban los grandes capos, sabían que se generaba un grave problema si se agredía al periodista. Los jóvenes que ahora forman parte de las organizaciones criminales no tienen esa noción, por lo que son más agresivos con los periodistas.

---

8 Melissa del Bosque, “El lugar más peligroso de México”, *Nexos*, 1 de mayo de 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=14797>.

En este contexto, agrupaciones de periodistas de la ciudad de Chihuahua, capital del Estado, desarrollaron el Protocolo de Seguridad para Periodistas en Situaciones de Alto Riesgo, en conjunto con autoridades estatales y con la Comisión Estatal de Derechos Humanos.<sup>9</sup> El protocolo fue elaborado por “el Colegio de Periodistas de Chihuahua y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como por la Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos, el Foro de Periodistas de Chihuahua, el Colegio de Periodistas José Vasconcelos, y el Instituto Internacional de Periodismo y Comunicación en coordinación con las autoridades representadas en el ‘operativo conjunto’”.<sup>10</sup>

Destaca que en la lista anterior no estuviera presente ninguna agrupación de periodistas de Juárez. Esta situación, además de la participación de autoridades estatales en la conformación del protocolo, generó suspicacias entre el gremio periodístico juareense. El resultado es que, hasta la fecha, no existen vínculos de colaboración reales entre el gremio periodístico de Ciudad Juárez y el de la Ciudad de Chihuahua.

### 6.3 Caso Michoacán

El Estado de Michoacán ha sido el caso más documentado hasta el momento de la forma en que una entidad federativa es controlada gradualmente por la delincuencia organizada. Los efectos sobre la libertad de expresión y de prensa fueron contundentes. Primero amenazas y agresiones contra directivos de medios de comunicación y periodistas. Segundo, la utilización de ambos con el objetivo de enviar mensajes a grupos criminales contrarios. Tercero, una vez definido el control del territorio a favor de la Familia Michoacana, al inicio, y de los Caballeros Templarios, después, estos grupos criminales desarrollaron una estrategia de comunicación. El resultado final fue la conformación de una zona de silencio informativo que solamente podían romper algunos periodistas enviados especiales de medios nacionales o internacionales. Estos últimos, de forma selectiva y acotada por los propios grupos criminales.

---

9 “Presentación del Protocolo de Seguridad para Periodistas: CEDH”, *El Devenir*, 4 de agosto de 2010, [http://devenir.com.mx/devenir2013/diario/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2816:presentacion-del-protocolo-de-seguridad-para-periodistas-cedh&catid=63:elecciones-2010&Itemid=63](http://devenir.com.mx/devenir2013/diario/index.php?option=com_content&view=article&id=2816:presentacion-del-protocolo-de-seguridad-para-periodistas-cedh&catid=63:elecciones-2010&Itemid=63).

10 *Ibíd.*

A partir de 2015 se ha iniciado un nuevo proceso de reorganización de las fuerzas políticas, sociales, económicas y criminales en el Estado. En este proceso, los medios de comunicación y los periodistas tienen un papel marginal, incluso subordinado. La falta de organización es la principal causa, aunque no la única. El periodo de descomposición del Estado trajo una espiral de violencia para quienes ejercen el periodismo.

Regiones del Estado de Michoacán fueron capturadas por actores criminales y también por grupos de autodefensa, en momentos y fases diferenciadas de descomposición política y social de ese Estado en los últimos diez años.

Tabla 6. Delitos en Michoacán (2011-2016)<sup>11</sup>

Delito	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Homicidio</b>	2.272	2.287	2.410	2.365	2.052	891
<b>Robo</b>	17.934	17.701	16.936	16.991	16.001	6.058
<b>Secuestro</b>	130	135	194	83	31	8

Fuente: Datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Quizá sea importante entender que la violencia forma parte intrínseca de las relaciones político-sociales en el Estado. En este sentido, la violación de derechos humanos en Michoacán podría ser entendida más como una práctica que se corresponde con ese tipo de relaciones que como una política de Estado.

Esto implica por lo menos dos cosas: primero, que la sociedad percibe la violencia como parte integral de su relación con las autoridades del Estado; y, segundo, que los funcionarios encargados de ejercer el poder del Estado lo hacen respondiendo a esas inercias históricas y sociales.

11 Para 2016, datos hasta el mes de mayo. La categoría homicidios incluye homicidios dolosos y culposos, con arma de fuego y blanca, otros y sin datos. La categoría robo incluye robo con y sin violencia, así como robo a autobuses, bancos, camiones de carga, casa de bolsa, cas de cambio, casa habitación, empresa de traslado de valores, negocio, transeúntes, transportistas, vehículos particulares, de ganado, de vehículos, sin datos y otros.



Veamos cuatro ejemplos de ello:

- 1) la Familia Michoacana se forma en principio para enfrentarse a los Zetas y evitar que continuaran secuestrando y extorsionando a la población.
- 2) La expansión de empresas mineras legales hacia la explotación ilegal de minas generó la colusión con grupos criminales locales para garantizar la consecución de la explotación y el tráfico ilegal de minerales hacia China e India. Para ello tuvieron que recurrir al uso de la violencia para mantener el negocio.
- 3) Las mujeres que recurrieron a grupos criminales para que escarmen-taran a sus esposos o novios, quienes bajo la cultura del machismo las golpeaban.
- 4) Las relaciones entre grupos magisteriales, políticos y de gobierno para mantener la calma social también se dirimían a través de la violencia.

La descomposición del Estado en Michoacán podría explicarse en principio por la concurrencia de diferentes actores que buscan ejercer el poder en el mismo territorio. Es importante señalar que esto no tiene que ver necesariamente con “falta de Estado”, sino con falta de capacidad del Estado para gobernar y canalizar los intereses de los actores involucrados.

En Michoacán, las amenazas que se realizan contra periodistas y defensores de derechos humanos son directas, incluso por parte de los líderes de organizaciones criminales, y se cumplen. Este nivel de efectividad consolida el miedo y la autocensura, y, por tanto, reduce al mínimo los márgenes de la libertad de expresión. Cabe señalar que la desaparición ha sido la agresión más recurrente, sobre todo en la región llamada Tierra Caliente.

En la región de Tierra Caliente existen municipios que han sido cooptados por la delincuencia organizada, a través de sus estructuras de gobierno, de seguridad pública e incluso de las autodefensas. Debido a las características territoriales y sociodemográficas, periodistas y organizaciones de la sociedad civil y los actores mencionados han sido parte del mismo tejido social. Ello ha facilitado el control de la información por parte de los poderes fácticos, ya que es más fácil identificar las redes de familiares, amigos y fuentes de información.

Al mismo tiempo, cabe tomar en cuenta que a escala micro, la economía michoacana se ha nutrido de dos fuentes de dinero, la proveniente de las remesas que envían los migrantes ilegales en Estados Unidos y la que se origina en el tráfico de drogas hacia ese país. Esto implica que amplios sectores de la sociedad están involucrados de forma directa o indirecta en la economía ilegal.

El contexto de inseguridad afecta por igual a periodistas y a defensores de derechos humanos. Quizá la diferencia en el nivel de riesgo radica en el tipo de denuncia que realizan unos y otros, así como el grado de exhibición que hacen de funcionarios públicos, grupos del crimen organizado y autodefensas.

En la medida que los grupos de la delincuencia organizada se fortalecieron en Michoacán hace poco más de una década, ambos grupos debieron aprender a identificar la línea entre libertad de expresión y autocensura. Al tiempo que la violencia asociada a los grupos criminales se incrementó y afectó a periodistas y defensores, también se estrecharon los márgenes de la libertad de expresión en el Estado.

## 7. Conclusiones

Las condiciones de inseguridad en México continúan en franco deterioro y es a nivel local en donde esto se expresa con mayor preocupación. Tanto la incidencia delictiva como la violencia y las restricciones a la libertad de expresión dan cuenta del estado de decadencia de la seguridad, la democracia y los derechos humanos en el país.

Como se ha observado a lo largo del texto, las respuestas institucionales a nivel federal y estatal no solamente distan de orientarse hacia la solución del problema, sino que carecen de diagnósticos cercanos a su complejidad. Adicionalmente, el marco legal en el país tiene vacíos jurídicos importantes que impiden desarrollar mecanismos institucionales capaces de enfrentar la crisis de seguridad.

Sin duda alguna, la cooptación que la delincuencia organizada ha logrado en estructuras políticas y sociales en algunas regiones del país ha impulsado el

incremento de la violencia, a través de la impunidad y la corrupción. Quizá el combate frontal hacia estas dos últimas sea el punto de partida, en términos estructurales, para intentar revertir la espiral de violencia y delincuencia organizada que impacta a las estructuras institucionales del Estado y a la sociedad en su conjunto.

Desde el ámbito local se tiene que trabajar para revertir el deterioro del tejido social por medio de políticas de prevención que se articulen con las políticas de seguridad pública, en aras de desarrollar esquemas que impulsen la seguridad ciudadana. En otras palabras, se requiere trabajar de arriba hacia abajo en materia de seguridad pública y de abajo hacia arriba en cuanto a la seguridad ciudadana.

## 8. Bibliografía

- *Animal Político* (2014), “Los momentos clave en la investigación de Tlatlaya” (2 de octubre), <http://www.animalpolitico.com/2014/10/momentos-clave-en-la-investigacion-de-tlatlaya/>.
- ARTÍCULO 19 (2015), *Estado de censura*, México, Artículo 19, p. 43, [https://www.scribd.com/fullscreen/259296791?access\\_key=key-JhKvYo74E7oZJq1lHXoF&allow\\_share=true&escape=false&view\\_mode=scroll](https://www.scribd.com/fullscreen/259296791?access_key=key-JhKvYo74E7oZJq1lHXoF&allow_share=true&escape=false&view_mode=scroll).
- CASEDE - COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA, Y SIMO - SISTEMAS DE INTELIGENCIA EN MERCADOS Y OPINIÓN (2014), *Encuesta de Capital Social*, México, CASEDE-SIMO, <http://www.casede.org/index.php/publicaciones/encuesta-ciudadania-democracia-y-narcoviolenca-cidena-2011>.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2014), Recomendación 51/2014, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf).
- DOF - DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2012), *Ley Orgánica de la Armada de México*, DOF de 30 de diciembre de 2002; última reforma, DOF de 31 de diciembre de 2012, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13236.pdf>.

- DOF - DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014a), *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, DOF de 26 de diciembre de 1986; última reforma, DOF de 6 de noviembre de 2014, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13238.pdf>.
- DOF - DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2014b), *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, DOF de 30 de abril de 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014).
- DOF - DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF de 5 de febrero de 1917; última reforma, DOF de 29 de enero de 2016, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.
- ESCALANTE, Fernando (2011), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 387 (enero), <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>.
- FLORES MARTÍNEZ, Raúl, y VICENTEÑO, David (2016), “Cienfuegos: claro que hay desgaste; Peña destaca valor de fuerzas armadas”, *Excelsior* (19 de octubre), <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/19/1123028>.
- *Nexos* (2011), “¿Es constitucional que las Fuerzas Armadas auxilien a las autoridades civiles?” (26 de julio), <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1332>.
- SEDENA - SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “Incidente ocurrido en el municipio de Tlatlaya, Méx, el 30 de junio de 2014”, Boletín de prensa, 19 de septiembre de 2014, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/incidente-ocurrido-en-el-municipio-de-tlatlaya-mex-el-30-de-junio-de-2014>.
- SEDENA - SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “La Secretaría de la Defensa Nacional informa la disposición del Juzgado 6/o. Militar, sobre personal militar que participó en Tlatlaya, Mex”, Boletín de prensa, 25 de septiembre de 2014, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/la-secretaria-de-la-defensa-nacional-informa-la-disposicion-del-juzgado-6-o-militar-sobre-personal-militar-que-participo-en-tlatlaya-mex>.



---

**COLOMBIA. UN  
LABORATORIO DE  
GESTIÓN DE  
VIOLENCIAS TRAS  
ACUERDO DE PAZ**



*Frédéric Massé*

### Introducción

En la mayoría de los procesos de pacificación, la transición de la guerra a la paz implica un cambio de las lógicas de conflictividad, al pasar de un conflicto armado tradicional a una violencia mucho más delincencial que hace cuestionar los beneficios del acuerdo de paz. Por eso, los escenarios después de un conflicto suelen presentarse de manera simplista y maniquea como si se limitaran a dos posibilidades: por un lado, se habla de escenarios “pacificados” en los cuales los conflictos continúan, pero se resuelven de manera pacífica y democrática; por el otro, se encuentran los escenarios violentos en los que actos delictivos suplantán las dinámicas tradicionales de los conflictos armados.

Sin embargo, es posible que la situación en Colombia después de la firma de un acuerdo de paz con las FARC no sea ni lo uno ni lo otro. Entre los “enemigos” de la paz –que predicen una época oscura y violenta– y sus “amigos excesivos” –que tal vez esperan más de la cuenta del actual proceso de paz– se plantea un tercer escenario, en el cual, una vez firmada la paz, el país parezca hallarse en calma y normalidad, pero en el cual permanecerán regiones enteras controladas por poderes tradicionales en alianza con grupos armados ilegales que seguirán captando parte de los recursos legales e ilegales de estas regiones, sin recurrir necesariamente a la violencia, o por lo menos a actos violentos visibles.

Ahora bien, si, por considerar estas regiones como pacificadas, el Estado colombiano no juzga útil reforzar su presencia y su autoridad en estos territorios, se corre el riesgo de que estas regiones vivan una especie de *pax mafiosa*, es decir, que se conviertan en unos enclaves mafiosos, en donde excombatientes desmovilizados, guerrilleros no desmovilizados, grupos armados organizados y actores tradicionales o primarios (políticos tradicionales, empresarios locales) continuarán gozando de un poder *de facto*, sin que el Estado pueda realmente ejercer su potestad en materia de seguridad y

de justicia. Por el contrario, si el Estado colombiano opta por una respuesta frontal y violenta en contra de estos actores, el uso “excesivo” de la fuerza podría resultar nocivo o contraproducente, en la medida en que las estrategias para enfrentar la violencia suelen influir en la violencia misma.

Por consiguiente, si, en la etapa de posconflicto o posacuerdo que apenas empieza, el Estado colombiano decide mostrar su fuerza y reivindicar su soberanía a través del envío de importantes batallones de militares o policías para mantener la paz y la seguridad en las regiones del país recién pacificadas pero en donde la guerrilla nunca fue derrotada militarmente, se corre el riesgo de que la fuerza pública terminó convirtiéndose en una especie de fuerza de ocupación en su propio país.

Por ello, no solamente es necesario que el Estado esté presente en regiones del país donde nunca quiso o pudo realmente establecerse y permanecer de manera duradera, sino que, para que el posconflicto tenga más posibilidades de ser realmente pacificado, es decir, que la paz sea verdaderamente firme y duradera, el Estado deberá también ganarse la confianza de la población que vive allí.

Ahora bien, la experiencia internacional ha demostrado que ganarse la confianza de la población no es tarea fácil. Por ello, debe contemplarse la idea de reabrir el debate sobre la posibilidad de constituir una fuerza híbrida para reforzar la confianza de la población hacia las autoridades e instituciones encargadas de mantener la seguridad en estas regiones del país. Integrada por excombatientes desmovilizados, junto con miembros de la policía (carabineros) y nuevos reclutamientos, esta fuerza híbrida, limitada en el espacio y en el tiempo, sería una fuerza específica integrada al sistema de seguridad transicional previsto para los territorios de paz. Sería, entonces, un cuerpo de seguridad transitorio para un periodo transitorio. Más allá del esquema tripartito previsto para monitorear la desmovilización y el desarme de las FARC con la ayuda de las Naciones Unidas, tal figura no aparece explícitamente en los primeros acuerdos de paz firmados el 26 de septiembre de 2016<sup>12</sup>, ni en la nueva versión firmada el 12 de noviembre del mismo año. Sin embargo, si los acuerdos pusieron el énfasis en un sistema de justicia transicional para los actores que cometieron violaciones al derecho internacional humanitario (DIH) y a los derechos humanos durante el conflicto armado, ¿por qué no se podría pensar en un esquema de seguridad específico para mantener la seguridad en unas zonas específicas, durante un periodo específico?



## 1. Conflictividad, criminalidad y niveles de violencia

¿De qué depende que, una vez firmados unos acuerdos de paz, un país vea sus niveles de violencia disminuir considerablemente, o al contrario, que el posconflicto explote y que la violencia se dispare y transforme el posconflicto en un periodo aún más violento que el conflicto armado mismo?

Son varios los factores que podrían explicar un aumento o una disminución de la violencia no política en un escenario de posacuerdo en Colombia. La violencia depende no solamente de la evolución de los actores armados ilegales presentes actualmente en el territorio colombiano —es decir, de cuántos y de qué tipo de actores violentos quedarán en el panorama una vez firmada la paz, y dónde—, sino también de la capacidad de estos últimos a sobrevivir y desarrollarse (fuentes de financiación, capacidad de reclutamiento, interacción con los demás actores de la sociedad) y de la evolución de sus *modus operandi* (más combates, más asesinatos, más amenazas, extorsión, corrupción).

### 1.1. Evolución de los actores armados ilegales presentes en Colombia

¿Cuántos combatientes se desmovilizarán y cuántos no? ¿Cuántos lograrán realmente reintegrarse y cuántos retomarán las armas para integrar reductos de la guerrilla no desmovilizados o reconfigurar nuevos grupos? Sabemos que cierta proporción de guerrilleros se quedará en la ilegalidad y que parte de ellos engrosarán las filas de las bandas criminales (llamadas BACRIM) rebautizadas como *Grupos Armados Organizados* (GAO). ¿Lo harán a título individual? ¿Algunos frentes disidentes decidirán aliarse con estos grupos armados organizados? ¿En qué proporción? Cualquier respuesta sería todavía muy prematura. Existen muchas especulaciones sobre el grado de unidad de las FARC (McDermott, 2013; International Crisis Group, 2014; Massé, 2015). El periodo de incertidumbre después del “no” al referendo del 2 de octubre del año 2016 pasado volvió a prender las alarmas. Cuanta más incertidumbre existe sobre el futuro tanto jurídico como político y económico de los guerrilleros de las FARC, mayor es el riesgo de que aparezcan y se agudicen divisiones en el interior del movimiento y que algunos de sus mandos medios decidan no desmovilizarse.

Por otro lado, el Gobierno tampoco ignora el riesgo de que si el ELN se queda fuera de las negociaciones de paz, sus combatientes terminen copando los territorios dejados por las FARC o que absorban algunas estructuras de las FARC que no se hubieran desmovilizado. Según diferentes fuentes, el ELN ya se estaría fortaleciendo en varias regiones del país. Firmar la paz con una sola de las partes en conflicto también podría complicar o dificultar la implementación y verificación del cese de hostilidades con unos grupos, mientras otros siguen combatiendo. En otros términos, monitorear la futura desmovilización de las FARC podría ser más lento y más complicado si el ELN se queda fuera del proceso de paz, además de que las tasas de posible reincidencia serían más altas. Sentarse en la mesa de negociación con el ELN para después decretar un cese al fuego bilateral con este grupo tal y como esta guerrilla parece reivindicarlo, probablemente disminuiría este riesgo, pero, al mismo tiempo, podría también terminar congelando las negociaciones, hasta que una de las partes decida romper el cese al fuego bilateral, como suele ocurrir en este tipo de situación.

Con respeto a las BACRIM, nadie ignora que la permanencia de estos grupos armados posdesmovilización, herederos de los grupos paramilitares y cuyo número de integrantes oscila entre 3.500 y 4.000, podría complicar el proceso de desmovilización y reintegración de la(s) guerrillas. Los territorios dejados “vacíos” por las FARC podrían ser el teatro de nuevas luchas territoriales entre los grupos armados organizados. Por algo las FARC insistían en tener zonas de desmovilización o concentración suficientemente numerosas, extensas y seguras, para evitar el tener que retirarse masivamente y dejar estos territorios vacíos. Por algo las FARC reivindicaron también la creación de una comisión sobre el paramilitarismo. Por algo las FARC están preocupadas por el reciente aumento de los asesinatos de líderes sociales en todo el país y exhortan al Gobierno a que desarrolló e implementó una política global y comprehensiva para evitar que se perpetúe este fenómeno y se repitan algunas dinámicas del pasado. Si bien todos los jefes de esos grupos han caído en combate, fueron capturados o se entregaron a la justicia norteamericana, la mayoría de los informes muestran que los grupos armados posdesmovilización han tenido una alta capacidad de regeneración y reorganización (CITpax, 2010). Y con el vencimiento, en agosto de 2014, de las penas cumplidas por los exparamilitares que se beneficiaron de la Ley de Justicia y Paz y de la liberación de algunos de ellos, existe el riesgo de que se reinicie una guerra fratricida por el control de las rutas del narcotráfico y de las zonas mineras del país, y que cada grupo necesite reforzar su contingente.

En resumidas cuentas, sumando entre 500 y 1.000 hombres del ELN, más de 2.000 a 2.500 de lo que quedaría de las FARC (el 20% de su efectivos actuales que no se desmovilizarían, más del 5 al 10% que se rearmarían), más de 3.500 a 4.000 de los grupos armados organizados actuales, tendríamos entre 6.000 y 8.000 miembros de grupos armados ilegales operando a lo largo y ancho del país, y aunque no estén necesariamente aliados o unidos, la situación en materia de seguridad podría resultar bastante complicada, a pesar de la firma de un acuerdo de paz con las FARC. No se trata, entonces, de ignorar o minimizar los riesgos de una posible guerra sangrienta por el control de las actividades ilegales de las FARC, una vez desmovilizadas y desarmadas. El vacío es al mismo tiempo un espacio. Sin embargo, nuestra hipótesis es que copar estos espacios no se hará necesariamente de manera violenta. En efecto, otros elementos sugieren que podría prevalecer una transición más suave o concertada.

### *1.2. Escenarios posibles sobre la evolución de los niveles de violencia*

Durante muchos años, guerrilla y paramilitares convivieron en los mismos territorios y estuvieron metidos en los mismos negocios. De allí que, cuando los grupos paramilitares se desmovilizaron, las estructuras armadas ilegales que quedaron y/o se reconfiguraron después ya no fueron antagónicas ni enemigas de las guerrillas, sino competidoras o adversarias para la producción, distribución y comercialización de la coca y la captación ilegal de otros recursos. De una lógica de diferencia, pasaron a una lógica de competencia.

Hoy en día, las FARC, el ELN y las BACRIM siguen teniendo presencia en territorios comunes y siguen compartiendo actividades comunes. Por ello, la convivencia entre los grupos ilegales que quedan armados no cambiaría necesariamente. No ignoramos que las correlaciones de fuerza son fluctuantes y que los acuerdos pactados entre estos diferentes grupos armados suelen ser frágiles. Sin embargo, existen varios factores que sugieren que la transmisión de poder entre las FARC y los demás grupos armados ilegales para copar los territorios dejados vacantes no generará necesariamente mucha violencia.

Primero, en ciertas regiones, las FARC habrían empezado a vender sus actividades ilegales a las BACRIM o al ELN. Segundo, en otros casos, algunos testimonios relatan que los futuros desmovilizados habrían acordado con ellos quedarse con un pie en la legalidad y otro en la ilegalidad. Tercero, en cuanto a los que no se desmovilizaran, tampoco se enfrentarían automáticamente

con los demás grupos. Unos se fusionarían para conformar las FARCRIM y otros tendrían pactos de no agresión, como ya existen en la actualidad.

De allí que el nivel de violencia en el posconflicto no será necesariamente alto en las antiguas zonas de conflicto, zonas que corresponden más o menos a las regiones y municipios priorizados para el posconflicto. Ahora bien, como ha mostrado Kalyvas (2006) en su libro *The Logic of Violence in Civil War*, la disminución de los combates o de la violencia no significará necesariamente una disminución del dominio de esos grupos armados. La experiencia colombiana también nos ha enseñado que no se puede medir la influencia de esos grupos solo según los hombres armados que los componen o los combates u otros actos violentos que cometen, ya que eso refleja solamente parte de la realidad. Menos violencia no significa necesariamente menos control y menos inseguridad.

Por otra parte y con respecto a la violencia derivada del control local de exdesmovilizados, algunos estudios que analizaron el impacto de los desmovilizados en los niveles de inseguridad de ciertas ciudades de Colombia concluyeron que no existía una relación determinista entre estos desmovilizados y la inseguridad (CITpax, 2011). Basándonos en estos estudios, más otros que comparan la desmovilización de las guerrillas con la de los grupos paramilitares (Nussio y Ugarriza, 2015), no existen elementos racionales para pensar que los desmovilizados de las FARC serían más propensos a la violencia que los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Tampoco existen elementos suficientes para pensar que los desmovilizados de las FARC tendrían mayor propensión a retomar las armas que los exparamilitares. Al contrario, algunos estudios tienden a mostrar que los niveles de rearme en las FARC podrían ser inferiores a los de los grupos paramilitares (Nussio y Howe, 2012). Ahora bien, entre los que decidan no dejar las armas y los que terminen retomándolas, siempre existirán razones para que algunos decidan alejarse del proceso: oportunismo, codicia, vínculos familiares, lentitud o incumplimientos en la implementación de los acuerdos, falta de perspectivas laborales viables y atractivas económicamente, presiones y amenazas para continuar cooperando con los que permanecen alzados en armas. Adicionalmente, tampoco podemos descartar que algunos guerrilleros decidan conservar las armas o retomarlas por motivos políticos, si consideran que los acuerdos no respondieron a sus expectativas. Sin embargo, estas tendencias constituyen un desafío a la seguridad, a corto

plazo principalmente. Con el tiempo, la influencia de esos excombatientes sobre los grupos armados ilegales que permanecen se diluye fuertemente. Unos estudios han mostrado que, en el caso de los exparamilitares, son muy pocos los que quedan dentro de la actuales BACRIM (salvo algunos casos emblemáticos) (Kaplan y Nussio, 2016). A medio plazo, el problema no serán tanto los excombatientes, sino la fuerte capacidad de esos grupos a seguir reclutando jóvenes.

Finalmente, no ignoramos que si muchos desmovilizados de las FARC fueran asesinados, el fantasma de la UP podría resurgir –si no es que ya resurgió–, y un buen número de desmovilizados podría tener la tentación de rearmarse para protegerse. Los asesinatos recientes de líderes comunitarios y de derechos humanos invitan a la prudencia y nos recuerdan que no podemos borrar todavía del todo del mapa de la violencia posconflicto posibles asesinatos por razones políticas. No olvidemos tampoco que el proselitismo armado nunca fue el privilegio de uno u otro movimiento armado ilegal. En Colombia, las armas nunca dejaron de combinarse con la política. En parte por eso, se decidió desplegar una misión de paz de la ONU en Colombia, una vez firmados los acuerdos de paz. La misión tiene que verificar el cumplimiento del cese al fuego entre las partes y el desarme de las FARC. Sin embargo, jugará también un papel protector vis a vis de los desmovilizados de las FARC, por lo menos mientras ellos permanecen en sus zonas de acantonamiento. Nada está todavía escrito ni, menos aún, garantizado, pero en algunos países donde la ONU mandó misiones de paz, como en El Salvador, fueron relativamente pocos los asesinatos de desmovilizados después de la firma de los acuerdos de paz, aunque la violencia, sí que se disparó, pero por otras razones, durante el posconflicto. Otros ejemplos indican que las regiones más afectadas por el conflicto no siguen necesariamente las más violentas una vez firmados unos acuerdos de paz. En Guatemala, por ejemplo, estudios revelan que las regiones menos violentas en la actualidad son las que fueron más violentas durante el conflicto, aunque después de un punto más bajo, dos años después de la firma de los acuerdos de paz, la criminalidad a nivel del país aumentó de manera general.

### *1.3 Evolución de las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales*

Con o sin un acuerdo de paz con las FARC, es probable que los otros grupos armados ilegales conserven su capacidad de reclutamiento y acceso a diferentes recursos financieros. Primero, porque el narcotráfico no desaparecerá

de la noche a la mañana en Colombia (ya inclusive aumentó nuevamente). Segundo, porque esos grupos tienen otras fuentes de financiación, como la minería ilegal o la extorsión directa e indirecta. Es decir, al igual que cualquier inversionista, los grupos armados ilegales disponen de un portafolio de actividades ilegales que evoluciona en función de los riesgos y de la rentabilidad de sus inversiones.

En los últimos años, a raíz de las políticas de lucha contra el narcotráfico, los cultivos de coca habían disminuido substancialmente en Colombia, en que pasaron de más de 180.000 ha en 2007 a menos de 50.000 ha en 2013. Los riesgos habían aumentado (aumento de las fumigaciones, mayor cooperación en materia de inteligencia, mayor vigilancia de las rutas de exportación, riesgos de extradición, disputas internas por el control de las rutas de exportación), mientras que la rentabilidad había disminuido (fragmentación del mercado, multiplicación de los actores involucrados, control progresivo de la cadena de comercialización por parte de los carteles mexicanos).

Entre los años 2000 y 2013, otros productos, en particular el oro, entraron en competición con las drogas ilícitas, por ser menos arriesgados, al mismo tiempo que su rentabilidad se veía más atractiva. Con el aumento de los precios internacionales del oro y los efectos de la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal se volvió entonces una fuente adicional de financiación muy atractiva para estos actores armados ilegales. La minería ilegal no era nueva en Colombia. Sin embargo, cincuenta años de conflicto armado, más de dos décadas de programas de lucha contra los cultivos ilícitos, combinados con el aumento de los precios internacionales de las materias primas incentivaron a los actores armados ilegales a diversificar su portafolio de actividades e involucrarse en la minería, bien sea presionando o cooptando a los mineros artesanales tradicionales, o directamente, explotando los recursos a media escala. Por ello, no es sorprendente que el mapa de las actividades extractivas en el país coincida con la ubicación de los grupos armados ilegales, y que la minería ilegal (principalmente oro, pero también coltan) haya contribuido al desarrollo de mercados de violencia (CITpax, 2012; Giraldo y Muñoz, 2012; Rettberg y Ortiz, 2014).

¿Hasta qué punto la minería ilegal reemplazó a la coca, como se escucha a veces en los medios de comunicación? Es difícil tener cifras precisas y no se puede generalizar. Depende tanto de los grupos armados como de las regiones. En algunas regiones tradicionalmente mineras (Chocó, Bajo Cauca

Antioqueño, Sur de Bolívar), es muy factible que el oro volviera a ser la primera fuente de financiación de los grupos armados ilegales (CITpax, 2012; InSight Crime, 2015; OECD, 2016).

En los últimos dos o tres años, sin embargo, la minería criminal se volvió una prioridad para el Gobierno colombiano, y los primeros efectos de esta lucha empezaron a hacerse sentir (OECD, 2016). Al mismo tiempo, la baja de los precios internacionales del oro –de más de 1.800 dólares en 2012 bajó a 1.200 dólares en la actualidad– disminuyó un poco la rentabilidad de este negocio y el interés de los grupos armados ilegales por este metal precioso. En algunas regiones tradicionalmente mineras, como el Bajo Cauca, esta tendencia tuvo otro efecto: volvieron a expandirse los cultivos de coca.

Este fenómeno no es la única razón del fuerte incremento de los cultivos de coca y de la producción estimada de cocaína en Colombia, que entre 2013 y 2015 pasó de 48.000 ha cultivadas a más de 120.000 o 150.000, según las fuentes consultadas, y de aproximadamente 250 toneladas a más de 600. La suspensión de las fumigaciones con glifosato, decidida oficialmente por razones sanitarias por el Gobierno de Santos –aunque algunos sospechan que esta decisión tuvo también algo que ver con las negociaciones de paz de la Habana–, así como los beneficios que podrían ser distribuidos a los campesinos que renuncien a sus cultivos de coca, una vez firmados los acuerdos de paz, explicarían también el incremento actual.

La misma racionalidad explicaría también el fuerte incremento de la producción de heroína en Colombia en los últimos años. Los precios de la heroína subieron en el mercado internacional y los cultivos de amapola volvieron a crecer en Colombia (Colombia tendría hoy en día más de 500 ha cultivadas según el informe de 2015 de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito).

Finalmente, muy poco se sabe acerca del tráfico de madera fina y de especies animales en Colombia, aunque la información disponible muestra que estos negocios ilegales tampoco son insignificantes y que podrían expandirse en el futuro (Giraldo y Muñoz, 2012).

Otra fuente de financiación tradicional de los grupos armados ilegales es la extorsión. Durante muchos años, representó para ellos una importante fuente de financiación, y en algunos casos, como el ELN, fue la primera. Ex-

torsión a grandes empresas agroindustriales y minero-energéticas, extorsión a pequeñas empresas y pequeños comerciantes: nadie podía escapar a este fenómeno. En la actualidad, la extorsión no se ha acabado. Las BACRIM siguen extorsionando; el ELN sigue extorsionando; y a pesar de las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano, varios estudios revelan que las FARC también seguirían extorsionando. Con un acuerdo de paz y la esperada desmovilización de la(s) guerrilla(s), los colombianos esperarían que las extorsiones, amenazas, “vacunas” (impuestos revolucionarios) y otras presiones al sector productivo desaparezcán o disminuyan significativamente. Desafortunadamente, la experiencia internacional muestra que los niveles de extorsión pueden inclusive aumentar en los periodos de posconflicto (Cheng y Zaum, 2008; Le Billon, 2008).

Ante un panorama tan oscuro, uno estaría tentado de concluir que, en los próximos años los niveles de violencia en Colombia no se reducirán mucho o inclusive aumentarán. Sin embargo, si bien la disponibilidad de recursos financieros y la capacidad de reclutamiento son necesarias para que unos grupos armados ilegales sobrevivan y se desarrollen, esa facilidad no se traduce necesariamente en más violencia y más inseguridad.

#### *1.4. Evolución de los modus operandi de los grupos armados ilegales*

En los últimos años, los *modus operandi* de los grupos armados ilegales han venido evolucionando. Evolución en la manera de extorsionar; evolución en la manera de captar ilegalmente rentas legales, también. En algunos escenarios particulares, como en el sector minero-energético, la evolución del *modus operandi* de esos actores armados ilegales es muy dicente. Informes recientes muestran que las relaciones de estos grupos con las comunidades mineras, las empresas y las autoridades locales pasaron de una lógica de confrontación a una lógica de convivencia y/o connivencia (Massé, 2016).

En muchas regiones del país, estos grupos armados ilegales se convirtieron en actores socioeconómicos que generan empleos e inclusive administran la oferta laboral, de tal manera que requieren un terreno económico fértil y un terreno social precario, pero estable, para poder prosperar, lo que Mancur Olson describe muy bien a través de la parábola del lobo que se vuelve pastor (Olson, 2010). La pobreza y el desempleo obviamente alimentan a esos grupos. Sin embargo, debido a que son ellos los que allí generan los pocos



empleos existentes, mucha gente resulta comprometida con ellos. En este sentido, en algunas regiones no podría hablarse tanto de reclutamiento como de incorporación voluntaria a esos grupos.

Además de un entorno próspero para poder recaudar o retener parte de la riqueza, el lobo que se vuelve pastor necesita también que haya delincuencia, pero una delincuencia productiva. Una vez el territorio está bajo control –es decir, eliminados los enemigos y competidores–, se requiere un entorno estable, sin demasiada violencia, o por lo menos sin violencia demasiado manifiesta. En este contexto, no podemos descartar que la conflictividad social, que, según muchos observadores y analistas, debería aumentar fuertemente durante el posconflicto, también termine controlada o instrumentalizada por esos grupos armados ilegales.

En conclusión, estas tendencias podrían presagiar un futuro pacificado en apariencia, pero con más extorsión y más corrupción. Un posconflicto menos violento –porque los actores armados no necesitarán recurrir a la coerción armada como antes, para no llamar la atención de las autoridades públicas–, pero un posconflicto no necesariamente más seguro en términos de seguridad humana, en el sentido de que la gente no estaría totalmente liberada del miedo.

Ese control territorial, social y económico por parte de grupos armados ilegales no es nuevo en Colombia. Todos los grupos armados ilegales lo buscaron y ejercieron de alguna manera. Sin embargo, lo que parece haber cambiado es la voluntad de esos grupos armados ilegales de no llamar la atención. Hoy en día, los grupos armados organizados buscan confundirse o coexistir con el entorno y la población sin realmente transformarlo, lógica característica y fuerte constante de los grupos mafiosos. Estas estrategias mafiosas no son específicas ni exclusivas de estos grupos. En menor proporción, las FARC y el ELN enfrentan tendencias semejantes dentro de sus organizaciones. El riesgo es que esas tendencias adquieran mayor relieve y se conviertan en el denominador común de los grupos armados ilegales que queden en armas.

Por lo tanto, en un escenario de posconflicto, la dominación de grupos armados ilegales o de mafias en armas en algunas regiones del país podría seguir siendo una realidad, sin que esa presencia se traduzca necesariamente en un aumento de la violencia.

### 1.5. Pax mafiosa y violencia

Hablar de *pax mafiosa* no es especialmente nuevo ni novedoso. No se trata tampoco de insinuar que la paz sería una paz impuesta por unos actores mafiosos. Nos alejamos aquí del uso de la expresión en el sentido de *pax romana*, o de *pax onusiana*. Se recurre a la expresión *pax mafiosa*, no tanto para precisar quiénes son los que hacen la paz, sino para caracterizar o cualificar qué tipo de paz podríamos tener una vez firmados unos acuerdos de paz con las guerrillas, de la misma manera que se habló de paz democrática o de paz liberal hace algunos años (Doyle, 1986; Paris, 1997).

Esa *pax mafiosa* no sería necesariamente exenta de violencia, pero las mafias no requieren obligatoriamente mucha violencia para prosperar, mientras dominan el territorio y no se rompe el pacto del silencio. ¿Por qué recurrir a la violencia si controlan el territorio? En algunos casos, la violencia es inclusive contraproducente. Esa idea de *pax mafiosa* se nutre del concepto de poder infraestructural de Michael Mann, es decir de la capacidad de ciertos actores de penetrar en un territorio e implementar decisiones (Mann, 1984). En cierta manera, la idea de *pax mafiosa* ilustra también lo que argumentaba Hannah Arendt sobre el poder y la violencia. Cuando el poder tiene legitimidad y reconocimiento del otro, ya no necesita violencia.

En un artículo publicado por el periódico español *El País* en marzo de 2016, el exdirigente de la guerrilla salvadoreña del FMLN Joaquín Villalobos decía que el reto más grande para el posconflicto en Colombia será “la pacificación e integración de la Colombia rural profunda”, es decir, “que el campo colombiano deje de ser factor generador de violencia y se convierta en factor de progreso” (Villalobos, 2016). Quizá, en un escenario de *pax mafiosa*, el campo colombiano dejaría de ser un factor de violencia, pero no se convertiría necesariamente en un factor de progreso. En muchas regiones remotas del país donde el Estado ha estado tradicionalmente ausente, existe el riesgo de que la firma de los acuerdos de paz no se traduzca en una pacificación completa, sino en una simple normalización; es decir, que muchos problemas se queden entre paréntesis sin estar resueltos. Retomando la terminología de la agenda para la paz del ex secretario general de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali (1992), es probable que sea difícil consolidar la paz allí.

De la misma manera que en las transiciones de la dictadura a la democracia permanecieron algunos “enclaves autoritarios” (Garreton, 1987), el riesgo

de que, una vez firmado un acuerdo de paz, queden –o inclusive se fortalezcan– algunos enclaves mafiosos en Colombia es, por lo tanto, bastante alto. De hecho, muchas de estos enclaves mafiosos ya existen en la realidad: Bajo Cauca, Chocó, Catatumbo, Pacífico nariñense, Sur de Bolívar.<sup>1</sup> En muchas regiones del país donde conviven los grupos armados ilegales con las élites tradicionales locales, la frontera es bastante borrosa entre lo legal y lo ilegal, y estos actores primarios, tanto políticos como económicos, aún conservan grandes márgenes de poder e infiltración. En muchas de estas regiones, las instituciones del Estado no están totalmente ausentes, pero allí se ha instalado lo que algunos autores han llamado una institucionalidad de depredación o una institucionalidad extractiva (García Villegas *et al.*, 2011).

A raíz de los acuerdos de paz, el Estado colombiano tiene como objetivo reforzar su presencia en estas zonas afectadas por el conflicto armado. Pero la sola presencia del Estado no lleva automáticamente a la paz y al desarrollo, por bien intencionado que sea. En estas regiones remotas del país, el riesgo más bien es que pasemos de un Estado ausente o frágil a un orden político híbrido (Boege *et al.*, 2009), en el cual coexistan oligopolios de violencia (Mehler, 2004). Y es precisamente en estas regiones donde existe el riesgo de que la paz se edifique sobre un pacto del silencio.

En su retórica fundacional, las FARC tomaron las armas para defenderse de los ataques del Estado en manos de las élites tradicionales, y de allí para transformar el sistema político “excluyente y corrupto” en un sistema incluyente, transparente y de justicia social. Pero una vez desmovilizadas e (re) integradas en el sistema político actual, las FARC tendrán muy pocas posibilidades y capacidad de cambiar el panorama político e influir en la vida política tanto nacional como local. En lugar de poder transformar el sistema, el riesgo es que terminen cooptadas y absorbidas por el sistema político actual y que, para intentar de conseguir votos en sus zonas llamadas históricas, caigan en la tentación de obtenerlos a través de amenazas, intimidación, presiones y compra de votos; es decir, que para sobrevivir políticamente, los miembros de esa guerrilla reconvertida en partido político, no hagan sino

---

1 Para más información sobre lo que sucede en estas regiones de Colombia, véanse, por ejemplo, los informes de *VerdadAbierta* sobre Chocó y el Catatumbo:  
<http://www.verdadabierta.com/otros-negocios-criminales/5906-el-oro-que-desangra-a-quistado>;  
<http://www.verdadabierta.com/rearme/6305-el-epl-a-la-conquista-de-la-coca-del-catatumbo>.

reproducir las prácticas clientelistas y mafiosas que prevalecen en muchas de estas regiones.

El Gobierno colombiano no ignora estos riesgos. Sin embargo, queda la impresión de que los considera no solo como pocos probables, sino como casos aislados, es decir que si estos hechos sucedieran efectivamente, serían producto de algunas “manzanas podridas”. Pensamos lo contrario: que son tendencias de fondo, de tipo sistémico, y que la abundante literatura sobre las reformas al sector de seguridad (SSR) puede ayudar a entender mejor por qué.

## 2. Retos a la seguridad y posibles respuestas

### 2.1. Dilema de legitimidad y posconflicto

Hay que advertir que, una vez firmados los acuerdos de paz, Colombia se enfrentará a desafíos enormes se ha convertido en un lugar común, del cual se debe disociar el objetivo propiamente político-electoral, de preocupaciones más legítimas. Que la paz necesite tiempo y dinero para que lo que se firme pueda ser implementado, no tiene contestación ninguna. Una paz firme y duradera requiere que la transición de la guerra a la paz sea no solamente visible y efectiva a corto plazo, sino que los cambios y las transformaciones que se implementen lo sean de manera sostenible; es decir, que con el tiempo se consoliden y se institucionalicen.

La literatura clásica tradicional alrededor de la construcción de paz considera que la paz pasa por la reconstrucción del Estado en su sentido weberiano y que, para reconstruir un Estado después de un conflicto armado, se necesita que esté presente en todo el territorio y ejerza plenamente sus prerrogativas en términos de seguridad, justicia y educación, lo que se conoce como el *security-development nexus* (Stern y Ojendal, 2010).

Pero la (re)construcción del Estado no se resume simplemente en la presencia o en la (re)construcción de instituciones. El objetivo va más allá. Para muchos autores, esta presencia debe ser legítima y, por lo tanto, se debe escuchar y prestar una atención particular a la población local. Según estos autores, la experiencia internacional ha demostrado que la cuestión de la

legitimidad de la intervención del Estado (o de una coalición de estados) es fundamental para el éxito o no de la implementación de unos acuerdos de paz, es decir, para la consolidación de la paz durante el posconflicto.<sup>2</sup> “Parachuting external, liberal values on their own into postconflict spaces may not be enough to allow for stable statebuilding of any kind”, concluye, por ejemplo, Nicolas Lemay-Hébert a partir de su análisis del caso de Kosovo (Lemay-Hébert, 2013).

Sin embargo, el problema es que, al tratar de imponer o recuperar su autoridad perdida, los mismos estados suelen terminar generando resistencias y oposiciones, lo que provoca un dilema de legitimidad (Lemay-Hébert, 2013), en la medida en que lo que hacen las autoridades para reforzar su legitimidad termina debilitándolas (Lemay-Hébert, 2009).

Estas tendencias son particularmente manifiestas cuando se trata de temas de seguridad en las etapas de posacuerdos. En muchos casos, como es el caso de Colombia, la guerra estuvo vinculada a la ausencia del Estado en buena parte del país. Un exceso súbito de presencia o una muestra excesiva de poder podría entonces generar nuevos conflictos.

Después de una guerra de sesenta años, es aún mayor el riesgo de que la fuerza pública termine siendo percibida como una fuerza de ocupación en su propio país y que, de allí, se genere un círculo vicioso en el cual la falta de cooperación con las autoridades provoque ciertos resentimientos por parte de la población vis a vis con las fuerza pública, resentimientos que, a su vez, pueden terminar convirtiéndose en resistencias vis a vis con la “fuerza ocupante” y degenerar en enfrentamientos violentos en contra del “ocupante”.

¿Qué pasaría, por ejemplo, si, en regiones donde la fuerza pública nunca estuvo realmente presente, los conflictos sociales provocasen huelgas y manifestaciones pacíficas, pero, para asegurar el orden público, el Gobierno decidiera recurrir al uso de la fuerza? Cualquier violación a los derechos humanos minaría la legitimidad de la presencia del Estado en estas regiones y reforzaría la idea de que la fuerza pública es una fuerza de ocupación hostil a la población.

---

2 Para una mayor reflexión y discusión sobre las diferentes fuentes de legitimidad, véase, por ejemplo, el número especial de la revista *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7 (1) (2013), sobre *Peacebuilding, Statebuilding and Local Legitimacy*.

Ahora bien, si, al contrario, la fuerza pública cerrara los ojos en caso de que miembros de las FARC desmovilizados cometieran violaciones de los derechos humanos, el resultado sería igualmente perverso y demoledor, porque el Estado terminaría acusado de parcialidad y complicidad con la exguerrilla y de incapacidad para proteger a sus ciudadanos.

De hecho, el dilema es idéntico a lo que suele suceder con las intervenciones de tropas extranjeras en muchos países del mundo: uso excesivo de la fuerza, por un lado; pasividad y complicidad con las élites locales, por el otro. En ambos casos, los resultados suelen ser iguales en cuanto a la legitimidad de la presencia de fuerzas militares ajenas en territorios donde existía un conflicto armado.<sup>3</sup>

En su libro *Occupational Hazards: Success and Failure in Military Occupation*, David M. Edelstein intenta explicar por qué la mayoría de las ocupaciones militares fracasan y muy pocas tienen éxito: “Many occupations have nation building within their goals (...) but how can occupying powers convince occupied populations to bandwagon with them rather than balance against them?” (Edelstein, 2008). La analogía con fuerzas de ocupación extranjeras es, a mi modo de ver, válida e interesante, porque de la misma manera que el nacionalismo suele ser un obstáculo a la ocupación de tropas extranjeras, la persistencia de una ideología política radical diferente a la del Gobierno nacional puede también complicar la aceptación, por parte de poblaciones afines a esta ideología, de que forman parte del mismo país y constituyen una sola nación.

Si, para la población local, la firma de unos acuerdos de paz no se traduce en la posibilidad de gobernar con cierta autonomía –es decir, de poder decidir de su propio futuro–, cualquier autoridad enviada allí tiende a ser percibida como ilegítima, y de la misma manera que un país ocupado reivindica tarde o temprano su autodeterminación, una población que percibe a las tropas de su propio país como unas fuerzas de ocupación termina rechazando a estas autoridades.

Ligada a la noción de legitimidad está la cuestión de la confianza. La cuestión de la confianza es particularmente compleja, no solo porque para ganarse la

---

3 A propósito de Afganistán, véase, por ejemplo, el artículo “Will It Be Liberation, Occupation or Anarchy?”, *Ash Pulcifer Yellow Times* (11 de abril de 2003).

confianza de la población se necesita cierta continuidad en el tiempo y los recursos suficientes para poder actuar a largo plazo, sino que la confianza entre actores que durante muchos años combatieron los unos contra los otros no se decreta de la noche a la mañana. Es un proceso lento, que requiere tanto de actos simbólicos como de gestos concretos y de ayuda material. El riesgo también es que si se instaurase cierta confianza entre las autoridades centrales y los actores primarios locales, los representantes de las autoridades centrales podrían terminar cooptadas por estos actores mafiosos.

La confianza no solamente tiene que ser de doble sentido, sino que tiene que involucrar a todos los actores presentes en el terreno: representantes de las instituciones del Estado (fuerza pública, justicia), élites locales, población. Por ello, generar confianza entre estos actores suele pasar primero y sobre todo por confiar en los acuerdos de paz y confiar en la capacidad de las partes de implementarlos. La tarea tampoco es fácil, pero los expertos recuerdan que focalizarse en el contenido de los acuerdos y no tanto en quienes los firmaron es una de las lecciones básicas de la resolución de conflictos.

Ahora bien, que la fuerza pública y las élites locales estén al cien por ciento convencidas de la bondad de los acuerdos de paz es cuestionable. Puede ser difícil en algunas regiones. Que los guerrilleros desmovilizados y la población civil se adhieran plenamente a lo firmado tampoco es evidente. De allí, la idea de volver a estudiar la posibilidad de constituir una fuerza híbrida para reforzar la seguridad en las regiones rurales del país.

## *2.2. Seguridad rural y posconflicto*

Al inicio de las negociaciones de paz, personalidades como Antonio Navarro Wolf propusieron integrar a desmovilizados de las FARC en estructuras actuales de la fuerza pública, con el fin de que puedan contribuir a tareas de seguridad. Sin embargo, la idea no prosperó mucho, en parte por la dificultad política de que la fuerza pública y la opinión pública acepten la propuesta.

Crear una fuerza híbrida ya se hizo en otros países, como, por ejemplo, en El Salvador con la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) compuesta por un 20% de exguerrilleros, un 20% de expolicías y un 60% de nuevos reclutamientos. Es cierto, esta PNC no fue una panacea, pero una nueva fuerza híbrida compuesta por un 25% de desmovilizados, un 25% de policías y un 50% de nuevos reclutamientos locales permitiría generar mayor

confianza por parte de la población, en la medida en que sería una fuerza nueva, local, imparcial y transitoria, y sería, por lo tanto, más difícil que esté percibida como una fuerza de ocupación.

El ejemplo de Nicaragua es bastante ilustrativo al respecto. A pesar de tener el cuerpo policial más pequeño de Centroamérica, Nicaragua registra los niveles más bajos de violencia de la región debido a la existencia de una policía comunitaria que goza de la confianza de la población. Por ello, integrar a miembros de las FARC en una estructura de seguridad híbrida que se desplegaría en unas regiones en donde la guerrilla mantiene cierto control social sobre buena parte de la población podría resultar clave para que la fuerza pública pueda operar con más legitimidad y más eficacia.

Esta estructura de seguridad podría también integrar a milicianos de las FARC, que con o sin pertenecer a esta nueva estructura de seguridad, seguirán de cualquier modo asegurando la seguridad de los jefes desmovilizados en el terreno. Sería, por lo tanto, una manera de reconocer y oficializar una situación de hecho. Esta fuerza híbrida podría también constituirse a partir del núcleo de observadores que participen en la misión tripartita ONU - FARC - FFAA colombianas de monitoreo del cese al fuego y de dejación de las armas de las FARC. Las FARC ya enviaron a 300 de sus hombres a capacitarse para estas tareas de monitoreo. Así pues, esta fuerza híbrida se beneficiaría del conocimiento del terreno que tienen estas personas y de sus experiencias adquiridas al lado de otros actores de seguridad, tanto nacionales como internacionales, de tal manera que le daría cierta continuidad y legitimidad a esta estructura de seguridad pública.

Este cuerpo híbrido sería también una fuerza transicional integrada a un sistema de seguridad transicional específico para los territorios de paz; es decir, una fuerza de seguridad específica para un periodo transitorio, de la misma manera que se ha diseñado un sistema de justicia transicional para los actores que cometieron violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos durante el conflicto armado.

Esta fuerza híbrida de seguridad tendría, por lo tanto, un rango de acción limitado en el tiempo y en el espacio. Su presencia se limitaría a los municipios donde las FARC estuvieron más presentes para asegurar una transición más suave en regiones duramente afectadas por el conflicto armado. Al ser integrado a la policía rural, este cuerpo híbrido evitaría también que



se produjeran fuertes cambios en el interior de la institución; cambios que, en los casos de Guatemala y de El Salvador, no hicieron sino conducir a una mayor ineficacia de la policía y a un aumento de la violencia, al contrario de Nicaragua, donde las estructuras de seguridad se quedaron en manos de los sandinistas, lo que explica también los niveles menores de violencia durante el posconflicto.

### *2.3. Atacar el problema de raíz*

El primer punto es que si el diagnóstico está fallando, las políticas también. El primer reto, a corto plazo, consiste, entonces, en identificar lo mejor posible la naturaleza del problema. Se requiere abordar el problema con otros lentes, es decir, ya no mirarlo tanto como un problema de posconflicto tradicional sino como un fenómeno que se transformó y en que prevalecen zonas grises y dinámicas mafiosas. Una fuerza híbrida de seguridad puede ser útil para mantener el orden público y preservar la legitimidad del Estado en estas regiones, pero no puede por sí sola atacar o resolver el problema de raíz.

Desde que se empezó a luchar seriamente contra los grupos armados ilegales posdesmovilización, el Gobierno se había negado a considerarlos parte del conflicto armado. En varias oportunidades, el Estado había reiterado que estaba dispuesto a negociar el sometimiento de estas estructuras armadas herederas de los grupos paramilitares, pero siempre se negó a iniciar cualquier proceso de negociación que hubiera podido equiparar estos grupos con las guerrillas, aún más desde que se inició el actual proceso de paz con las FARC en La Habana. Así, la lucha contra estos grupos criminales seguía principalmente a cargo de la Policía Nacional.

Esta lucha tuvo resultados. Desde que J. M. Santos llegó a la presidencia en 2010, se han producido 19.000 capturas, se ha neutralizado a 59 cabecillas y se han incautado 10.000 armas, según fuentes oficiales (Valencia, 2016). Ahora bien, a pesar de dar de baja y de capturar a miles de sus integrantes, la política actual no parecía poder parar la consolidación y expansión de estas mafias armadas a lo largo y ancho del país.

Que el Gobierno haya decidido coger el toro por los cuernos ante una situación que se había revelado insostenible, sobre todo después del paro armado de abril 2016 en varios departamentos de la costa Caribe y del Pacífico colombiano, es entendible. Frente a unos grupos criminales organizados,

fuertemente armados y anclados en muchas regiones del país, se necesitaba tomar acciones rápidas y contundentes.

Sin embargo, recurrir a las fuerzas militares para combatir a los grupos armados organizados podría tener resultados muy limitados, porque, aunque estos grupos armados organizados tienen una fuerte capacidad militar, son un problema de naturaleza esencialmente criminal-militar, que necesita una respuesta criminal-militar, en este orden de prioridad.

En la actualidad, esos grupos ya no son contrainsurgentes ni paramilitares, en el sentido etimológico de la palabra, sino más bien mafias en armas o el brazo armado de los poderes mafiosos. Del pasado mantuvieron una lógica y heredaron una fuerte capacidad militar, pero se quedaron al margen del conflicto armado interno. De allí que, si bien estos grupos mostraron que no habían perdido su capacidad de controlar amplios territorios tanto rurales como urbanos, sus estructuras y sus *modus operandi* evolucionaron hacia un trabajo en red, menos visible, fenómeno para afrontar el cual las fuerzas militares no son necesariamente las más idóneas.

Pensar en estas estructuras armadas más bien como mafias en armas debería ayudar a entender que no solo sirve conocer quiénes son, sino quiénes están detrás de ellas. Al no comprender que existen intereses políticos y económicos detrás de muchos de esos grupos, no se atacará el problema de raíz, por lo que muchos de estos grupos seguirán intactos. Para tal efecto, se necesita, entre otras cosas, mejorar los servicios de inteligencia y reforzar la voluntad política de los gobiernos de turno de buscar a quienes están realmente detrás de estos actores armados ilegales.

Todo ello pasa también por no tener una obsesión con el desarme. El desarme de los excombatientes es obviamente importante, sobre todo simbólicamente, pero siempre quedarán armas y hombres preocupados por su seguridad. La dejación o entrega de la totalidad de las armas es, además, poco realista y no va al punto. El reto es hacer todo lo posible para que los grupos armados que se desmovilicen no sientan la tentación de rearmarse ni de volver a usar las armas que escondieron.

### 3. Bibliografía

- BOEGE, V., BROWN, A., CLEMENTS, K., & NOLAN, A. (2009), “Building peace and political community in hybrid political orders”, *International Peacekeeping*, 16 (5), pp. 599-615.
- CHENG, C., y ZAUM, D. (2008), “Introduction – Key Themes in Peacebuilding and Corruption”, *International Peacekeeping*, 15 (3), pp. 301-309.
- CITPAX (2010), *La evolución de las estructuras armadas en el periodo post-desmovilización: pasado, presente, futuro. Tercer Informe del Observatorio Internacional - DDR, Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- CITPAX (2011), *Presencia de desmovilizados e inseguridad en las ciudades. Casos de estudio: Villavicencio, Montería y Bogotá. Cuarto Informe del Observatorio Internacional - DDR, Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- CITPAX (2012), *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia, Sexto Informe del Observatorio Internacional - DDR, Ley de Justicia y Paz*, Bogotá, Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- DOYLE, M. W. (1986), “Liberalism and world politics”, *American Political Science Review*, 80 (04), pp. 1151-1169.
- EDELSTEIN, D. M. (2008), *Occupational Hazards: Success and Failure in Military Occupation*, Ithaca, Cornell University Press.
- GARCÍA VILLEGAS, M., GARCÍA SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ-RAGA, J. C., REVELO REBOLLEDO, J. E., y ESPINOSA RESTREPO, J. R. (2011), *Los Estados del País. Instituciones municipales y realidades locales*, Bogotá, De Justicia. Disponible en
- [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.246.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.246.pdf).
- GARRETON, M. A. (1987), *Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Editorial Andante.
- GIRALDO J., y MUÑOZ, J. C. (2012), *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*, Medellín, Universidad EAFIT - Proantioquia.

- INSIGHT CRIME (2015), “Colombia: entre el cultivo de coca y la minería de oro” (23 de septiembre). Disponible en <http://es.insightcrime.org/component/content/article?id=7175:colombia-entre-cultivo-coca-mineria-oro>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2014), ¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia, Bogotá - Bruselas, ICG (Informe sobre América Latina, núm. 51).
- KAPLAN, O., y NUSSIO, E. (2016). “Explaining recidivism of ex-combatants in Colombia”, *Journal of Conflict Resolution*, 62 (1), pp. 64-93.
- KALYVAS, S. N. (2006), *The Logic of Violence in Civil War* Cambridge, Cambridge University Press.
- LA SILLA VACÍA (2012), “De lo que viven las Farc sin el secuestro”(28 de febrero). Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683#sthash.BO5ioEBW.dpuf>.
- LE BILLON, P. (2008), “Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-conflict Corruption”, *International Peacekeeping*, 15 (3), pp. 344-361.
- LEMAY-HÉBERT, N. (2009), “Statebuilding without nationbuilding? Legitimacy, state failure and the limits of the institutionalist approach”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3 (1), pp. 21-45.
- LEMAY-HÉBERT, N. (2013), “Everyday Legitimacy and International Administration: Global Governance and Local Legitimacy in Kosovo”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7 (1).
- MANN, M. (1984), “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results”, *Archives européennes de sociologie*, vol. 25, pp. 185-213.
- MASSÉ, F. (2011), “¿Bandas criminales o neoparamilitares?”, *Foreign Affairs latinoamérica*, 11 (2), pp. 42-49.
- MASSÉ, F. (2016), “Minería y posconflicto: ¿es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia?”, en *Minería y Desarrollo*, tomo 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- MCDERMOTT, J. (2013). “Ivan Rios Bloc: the farc’s Most Vulnerable Fighting Division”, InSight Crime (20 de mayo). Disponible en <http://www.insight-crime.org/investigations/farc-vulnerability-ivanrios?highlight=WyJpbG>

xlZ2FsIG1pbmluZyIsIjIgbWlsbGlvbiiIsImZhcmMiLCJmYXJjJ3MiLCInZmFyYyIsIidmYXJjJyJd.

- MEHLER, A. (2004), “Oligopolies of violence in Africa south of the Sahara”, *Nord-Süd aktuell*, 18 (3), pp. 539-548.
- NUSSIO, E., y HOWE, K. (2012), “What if the FARC Demobilizes?”, *Stability: International Journal of Security & Development*, 1 (1), pp. 58-67.
- NUSSIO, E., y UGARRIZA, J. E. (2015), “¿Son los guerrilleros diferentes de los paramilitares? una integración y validación sistemática de estudios motivacionales en Colombia - Are guerrilla fighters different from paramilitary members? a systematic integration and validation of motivational studies in Colombia”, *Análisis Político*, 28 (85), pp. 189-211.
- OECD (2016), *Due diligence in Colombia's gold supply chain*, París, OECD.
- OLSON, M. (2000), *Power and prosperity*, Nueva York, Basic Books.
- PARIS, R. (1997), “Peacebuilding and the limits of liberal internationalism”, *International Security*, 22 (2), pp. 54-89.
- RETTBERG A., y ORTIZ, J. P. (2014), *Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- STERN, M., y ÖJENDAL, J. (2010), Mapping the security-development nexus: conflict, complexity, cacophony, convergence?, *Security Dialogue*, 41 (1), pp. 5-29.
- VALENCIA, L. (2016), “El Plan de Santos contra las Bacrim”, *Semana.com* (6 de febrero).
- VILLALOBOS, J. (2016), “Cerca del final y del principio”, *El País* (23 de marzo). Disponible en [http://elpais.com/elpais/2016/03/11/opinion/1457723358\\_666598.html](http://elpais.com/elpais/2016/03/11/opinion/1457723358_666598.html).



*Gustavo Duncan Cruz*  
*Camila Suárez Valencia*

### Introducción

Tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a mediados de la década de los años 2000, el Gobierno de Álvaro Uribe declaró que el paramilitarismo había dejado de existir. A los ejércitos privados que quedaban activos los calificó de puro crimen organizado y les puso el nombre de *bandas criminales emergentes* bajo las siglas BACRIM. La reacción de la oposición, en especial de la oposición de izquierda, fue la de rechazar el cambio en la naturaleza del paramilitarismo bajo el argumento de que el término BACRIM era simplemente una pantomima para ocultar la realidad.

¿Qué son exactamente las BACRIM? La discusión adquiere una relevancia fundamental porque al día de hoy muchas decisiones políticas que se desprenden del proceso de paz con las FARC en La Habana van a depender de los consensos a que se llegue sobre qué son estos grupos armados, dónde están y cómo podrían afectar al escenario de posacuerdo. Desde la forma en que las FARC deberán dejar las armas hasta cómo deberá ser la estrategia del Estado para evitar que sigan repitiéndose los ciclos de combinación de armas con política, todo ello se determinará según la definición que se haga del fenómeno BACRIM. Eso sin mencionar toda la estrategia de seguridad para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Hay aspectos sobre los que ya hay consenso. Se sabe que el interés central de las BACRIM es la explotación de economías criminales y que son organizaciones interesadas en acumular recursos desde el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión de todas aquellas actividades vulnerables a su control armado. También que son un fenómeno social en dos sentidos: por un lado, son un atractivo para muchos jóvenes excluidos que encuentran en el crimen una oportunidad de reivindicación social y económica; por otro, son organizaciones que ejercen un extenso dominio social incluso equivalente al de un estado, ya que cobran impuestos –aunque sea a manera de extorsiones–,

administran justicia –aunque sea sin las garantías y la imparcialidad de unas instituciones democráticas– y vigilan como una policía que la población cumpla su ley –aunque sea en medio de la más absoluta arbitrariedad. El paro armado de principios de abril en numerosos municipios y ciudades donde tienen influencia es solo una demostración de cómo una BACRIM como los Urabeños es capaz de gobernar, literalmente, amplios sectores de la sociedad hasta el punto de paralizar una ciudad mediana como Montería.<sup>1</sup>

Pero hasta allí llega el acuerdo sobre qué son las BACRIM. Las diferencias afloran cuando se toca la definición de otros alcances, intereses y alianzas en juego que tienen profundas repercusiones en el debate político. Para el Gobierno y la oposición de derecha, las BACRIM no son más que bandas delincuenciales sin ningún interés político. Por lo tanto, bajo ninguna circunstancia pueden ser catalogadas como paramilitares, y las FARC no deben condicionar la dejación de armas a la desaparición de estos grupos. Por su parte, las FARC y la izquierda en general consideran a las BACRIM parte de la estrategia paramilitar del Estado. Según esta versión, poco ha cambiado desde la desmovilización de las AUC. Las BACRIM no son más que una adecuación a los nuevos tiempos de la represión violenta de clase y de los movimientos sociales. Por consiguiente, no es seguro para las FARC dejar las armas hasta que el Estado garantice su desaparición.

Este texto interviene en el debate sobre la definición de BACRIM con un propósito muy específico: estimar qué tipo de amenaza significan en el posconflicto, en el marco del proyecto sobre el uso de las herramientas de construcción de paz para abordar problemas de violencia directa no política, como se ha expuesto en el capítulo 1.

---

1 La situación en Montería durante el paro armado fue tal que motivó la visita del presidente y la realización de un consejo de seguridad para tomar medidas urgentes frente al caos generado por los Urabeños. Como Montería, los diarios reportaron otros seis municipios de Córdoba paralizados por el paro. Precisamente, Córdoba, Chocó y Antioquia (especialmente en el Norte y el Urabá), fueron los departamentos más afectados por las acciones del Clan Úsuga. *Cfr. El Universal* (31 de marzo de 2016), “Paralizados siete municipios de Córdoba durante paro armado del Clan Úsuga”. Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/paralizados-siete-municipios-de-cordoba-durante-paro-armado-del-clan-usuga-222741>; *El Universal* (1 de abril de 2016), “Paro armado motivó visita del presidente Santos hoy a Montería”. Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/paro-armado-motivo-visita-del-presidente-santos-hoy-monteria-222802>; *Semana* (1 de abril de 2016), “Este es el saldo que dejó el paro armado”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/galeria/paro-armado-saldo-en-antioquia-cordoba-y-choco/467590>.



Parte del argumento de que las BACRIM, al margen de la corrupción a ciertos miembros de la clase política y de las autoridades, tienen autonomía del Estado. No son burdas marionetas del Gobierno y las élites para reprimir la protesta social. No obstante, al mismo tiempo, reconoce que las BACRIM están lejos de ser inofensivas en el ámbito político. Puede que no vayan a matar a campesinas para evitar protestas por el precio de una cosecha o a líderes sindicales que reclamen un aumento en los salarios en la economía formal, pero, si alguna organización de campesinos o un grupo de líderes sociales afectan a su influencia en las regiones donde ejercen control, van a ser masacrados sin consideraciones. De la misma manera que van a matar a cualquier político de los partidos tradicionales o de los nuevos partidos de derecha y de izquierda que se opongan a sus intereses. El propósito es precisamente estimar qué circunstancias podrían llevar a que actores legales afecten a los intereses y el control territorial de las BACRIM de tal modo que, por esta razón, sean victimizados.

El texto consta de cuatro partes. La primera es una revisión de la información disponible sobre las BACRIM y su historia. La segunda es un análisis sobre su alcance político y militar actual, con el fin de responder cuál es su verdadera capacidad de ejercer como autoridad *de facto* y cuáles son sus intereses en juego más allá de la extracción de rentas criminales. La tercera es un análisis de cómo las BACRIM podrían suplantar el control territorial y social ejercido por las FARC en el momento de su desmovilización y, de ese modo, potenciar su alcance político y militar. Finalmente, se expone cuáles podrían ser los factores de riesgo que podrían llevar a que las BACRIM se constituyan en una amenaza a la paz durante el posconflicto con las FARC, en particular en las sociedades periféricas.

## 1. La información disponible

Pasados diez años del proceso de desmovilización, reinserción y extradición de las AUC, y en el contexto de un desescalada del conflicto armado debido al proceso de negociaciones de paz con las FARC iniciado en 2012 y acabado con acuerdo en 2016, los sucesivos gobiernos y las fuerzas de seguridad han denominado a los grupos paramilitares que surgieron del proceso como BACRIM. Estas organizaciones criminales son, en parte, herederas de la desmovilización de las AUC, que ocuparon el vacío de poder, fundamental-

mente sobre las economías criminales, que dejó el proceso de Ralito.<sup>2</sup> Si bien es cierto que para 2010 las cifras de la Policía Nacional confirmaban que el 12% de los integrantes de las BACRIM eran desmovilizados de las AUC<sup>3</sup> y que se ha demostrado la continuidad existente entre las AUC y las BACRIM en términos de territorios, técnicas y miembros, no pueden desconocerse las diferencias entre ambas organizaciones. La lógica de un nuevo nombre no responde solo al interés de deslegitimar a los grupos que fueron reacios a someterse al proceso con las AUC, sino que responde a cambios estructurales que pueden inferirse de diversos estudios.

Tabla 1. La información disponible sobre las BACRIM

<b>BACRIM vigentes</b>	Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Urabeños o Clan Úsuga) Rastrojos Águilas Negras Libertadores del Vichada (disidencia del ERPAC) Bloque Meta (disidencia del ERPAC) Héroes del Valle Renacer Autodefensas del Casanare FIAC (Fuerzas Irregulares Armadas de Colombia)
<b>Presencia activa</b>	Al menos en 21 de los 32 departamentos de Colombia: Atlántico, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cesar, Chocó, Sucre, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Meta, Caquetá, Guaviare, Arauca, Quindío, Tolima y Cundinamarca.
	4.000, aproximadamente.

- Este fue el proceso llevado a cabo entre el Gobierno nacional de Colombia y las AUC, con miras a la desmovilización de este grupo armado, firmado en 2003 en Santa Fe de Ralito y culminado en 2005. El vacío de poder que dejaron las estructuras formales de las Autodefensas sobre algunos territorios y rentas criminales fue rápidamente ocupado por nuevas facciones informales.
- Semana* (8 de enero de 2010), “12 por ciento de las BACRIM son desmovilizados: Policía Nacional”. <http://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/12-ciento-bacrim-desmovilizados-policia-nacional/111725-3>

Mapa 1. Presencia de las BACRIM en el territorio colombiano (hasta tres primeros meses de 2016)



Fuente: elaboración propia con base en rastreo de prensa (Defensoría, 2016; MOE, 2015; Indepaz, 2015b; Indepaz, 2016).

De los estudios más relevantes realizados por diversas ONG y centros de pensamiento especializados en el conflicto pueden extraerse, a grandes rasgos, una serie de conclusiones básicas acerca de las transformaciones que se producen en las BACRIM con relación a los grupos paramilitares del proceso de desmovilización. La principal conclusión es que, aunque no tienen el tamaño de los anteriores paramilitares, como, por ejemplo, el Bloque Norte de las AUC bajo el mando de Salvatore Mancuso y Jorge 40, o el Bloque Central Bolívar (BCB) bajo el mando de alias Macaco, continúan siendo ejércitos de

tamaño y capacidad considerables. Utilizan armas largas, como fusiles, ametralladoras y lanzagranadas, y están en condiciones de controlar territorios donde ejercen como estados *de facto*. Es decir, cobran tributos, administran justicia y vigilan a la población. De hecho, de un sinnúmero de BACRIM en el momento de la desmovilización de las AUC se pasó a unas cuantas, pero con mayor capacidad militar. Según la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, durante los últimos años se ha concentrado el poder criminal en unos pocos grupos que “han absorbido o cooptado las estructuras criminales regionales y locales ligadas a otras estructuras, lo que explicaría que en términos generales las zonas bajo la influencia de las BACRIM no hayan decrecido” (2015: 47). Todo esto a pesar de que 22.171 integrantes de las BACRIM fueron capturados entre 2007 y 2013 (2015: 53).

La extensión geográfica de las BACRIM continúa siendo impresionante de acuerdo a las diferentes fuentes, tanto de estudios especializados como periodísticos. El diario *El Espectador*, por ejemplo, reportaba la presencia de estas agrupaciones en 406 municipios y 31 departamentos en 2012,<sup>4</sup> a la vez que el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) identificó la presencia de estas organizaciones, en 31 de los 32 departamentos colombianos. En 2013, la Fundación Paz y Reconciliación realizó un contraste de información sobre presencia territorial de distintas BACRIM durante el periodo 2012-2013: encontró que mientras el Ministerio de Defensa reportaba para el año 2013 la presencia de estas organizaciones en 189 municipios del país, el rastreo de prensa y los informes de la Defensoría del Pueblo reportaron la presencia en al menos 409 municipios de 31 departamentos (Fundación Paz y Reconciliación, 2013: 28). La misma fundación también encontró que la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Intervención Policial y de Antiterrorismo reportaban la presencia de BACRIM (principalmente los Urabeños, los Rastrojos, el Bloque Meta y los Libertadores del Vichada, bandas disidentes del ERPAC) en once departamentos: Chocó, Córdoba, Antioquia, Vichada, Meta, Guaviare, Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Santander. También para 2013 la Fundación Ideas para la Paz (FIP) anunciaba cuatro o cinco grandes estructuras (los Urabeños, los Rastrojos, los Paisas, Renacer y ERPAC), con 4.170 integrantes

---

4 *El Espectador* (19 de febrero de 2012), “BACRIM crecen en todo el país”. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-crecen-todo-el-pais-articulo-327595> [consulta: 25 de enero de 2016].

en total y presencia en 231 municipios, con capacidad de articular las demás redes criminales existentes en el territorio nacional.

Otros informes más recientes ratifican la tendencia de concentración en menos BACRIM pero más poderosas y extendidas a lo largo de casi toda la geografía colombiana. Entre 2014 y 2015 el XI informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) reportó que las BACRIM se concentraban en dos grandes bandas de alcance nacional: los Urabeños y los Rastrojos. A nivel regional, las estructuras predominantes fueron el Bloque Meta, las bandas Libertadores del Vichada y Cordillera, y otras como Renacer y los Machos, subsidiarias de las estructuras más grandes. Indepaz señala además que, para 2015, “grupos como Los Paisas, que en su momento se vincularon a las filas de los Rastrojos, han desaparecido casi totalmente del ambiente” (2015b: 1). En total, el tamaño aproximado de los integrantes de las BACRIM para el año 2014 se estimaba en 3.736 miembros, promediando la información de varias fuentes.<sup>5</sup> En 2016, la fiscalía calcula que las BACRIM tienen más de 4.000 hombres y que, de ellos, 3.000 son de los Urabeños.<sup>6</sup> Los departamentos en que mostraron mayor presencia para el periodo 2014-2015, con proporciones muy parejas a las de 2013 —a excepción de Valle— fueron Córdoba, Sucre, Chocó, Cesar y Valle, en los cuales la presencia de las BACRIM abarca un 93,3% de los municipios en el caso de Chocó; 84,6%, en el de Sucre; 83,4%, en el de Córdoba; 80%, en el de Cesar; y 69%, en el de Valle. Adicionalmente, el Centro de Recursos para Análisis de Conflictos (CERAC) informó en 2015 sobre la presencia del Clan Úsuga, los Rastrojos y las Águilas Negras en la frontera colombovenezolana desde 2010.<sup>7</sup> Por su parte, el informe de riesgos electorales de la Misión de Observación Electoral (MOE) identificó un total de 107 municipios y 25 departamentos con presencia violenta de crimen organizado. Los departamentos con mayor concentración fueron Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Córdoba,

---

5 3.410 (*El Tiempo*), 3.400+ (2.650 Urabeños) (InSight Crime), 3.870 (Policía Nacional), 7.000 (Institute of Studies for Development and Peace) y 10.000 (Human Rights Watch). Véase Mapping Militant Organizations, “Bandas Criminales”. Disponible en <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/607>.

6 RCN Radio (8 de abril de 2016), “Fiscalía revela el mapa de las bandas criminales en el país”. Disponible en <http://www.rcnradio.com/audios/fiscalia-revela-mapa-las-bandas-criminales-pais/>.

7 *El Mundo* (6 de septiembre de 2015), “En frontera, esfuerzos contra BACRIM son insuficientes”. Disponible en [http://www.elmundo.com/movil/noticia\\_detalle.php?idx=262464&](http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=262464&).

Bolívar, Sucre y Chocó (MOE, 2015: 143). El año 2015 fue uno de los años con más alto registro de presencia, superado solo en 2010 cuando eran 173 los municipios que tenían riesgo por presencia de crimen organizado.

La banda de los Urabeños, según el XI informe de Indepaz, tiene presencia en 304 municipios de 21 departamentos del país (Indepaz, 2015b: 17). Es, de lejos, la BACRIM más poderosa, pues lograron la integración o afiliación de más de una docena de bandas criminales que ocupaban distintos departamentos en todo el país.<sup>8</sup> Tras ellos, los Rastrojos y el ERPAC figuraban como las BACRIM más fuertes. No obstante, los Urabeños no tienen hegemonía y monopolio absoluto debido a que han encontrado resistencias locales por parte de otras BACRIM como los Rastrojos (McDermott, 2014a: 1). Sin embargo, el mismo McDermott destaca que para 2014, a pesar de dichas resistencias, los Urabeños eran la única BACRIM con alcance nacional, cuyos miembros se estimaban en 2.650, de modo que superaban en fuerza al ELN y representaban, aproximadamente, un tercio de las FARC (2014a: 13). En términos de víctimas, un informe de la Unidad de Víctimas señala que, en 2016, ya se cuentan 332.149 víctimas de las bandas criminales en el país.<sup>9</sup>

Pese a la concentración de fuerzas, recursos y territorios por parte de algunas BACRIM, los golpes de la fuerza pública han sido notorios. En 2014, más de 30 bandas habían sido desarticuladas en todo el territorio nacional, más de 100 mandos neutralizados y alrededor de 20.000 de sus miembros capturados o dados de baja (FIP, 2014: 35). En 2015, se intensificaron los esfuerzos para capturar a los miembros y dismantelar las redes asociadas a las BACRIM, direccionados especialmente para debilitar a los Urabeños –o Clan Úsuga.<sup>10</sup> Estos esfuerzos consiguieron, entre otros, la muerte de alias

---

8 Según McDermott (2014a: 10) estos eran: Vencedores de San Jorge y Héroes de Castaño, en Antioquia y Córdoba; Águilas Negras, con presencia en Antioquia, Córdoba, Bolívar, Cesar y Norte de Santander; los Traquetos, en Córdoba; los Nevados, en Atlántico y La Guajira; los Paisas, en Antioquia; la BACRIM de la Alta Guajira; la Oficina del Caribe, en Atlántico y La Guajira; la Oficina de Envigado, en Medellín y Antioquia; la Cordillera, en Caldas, Risaralda y Quindío; los Machos, en Valle del Cauca; Renacer, en Chocó; y Héroes de Vichada, en Vichada, Guaviare y Meta.

9 *El Tiempo* (28 de abril de 2016), “Ya van 332.149 víctimas de las bandas criminales en el país”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-victimas-de-las-bacrim-o-bandas-criminales-en-colombia/16575453>.

10 *Semana* (27 de noviembre de 2015), “La gigantesca redada al Clan Úsuga”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-gigantesca-redada-de-la-policia-al-clan-usuga/451365-3>.

“Pijarvey”, jefe de la BACRIM Libertadores de Vichada y de alias “Megateo”, de una disidencia del EPL en el Catatumbo.<sup>11</sup> La presión de las autoridades ha hecho que en la práctica haya sido imposible para las BACRIM alcanzar un poder medianamente equivalente al de las facciones de las AUC. Un ejemplo palpable de las nuevas limitaciones de las BACRIM lo ofrecen las dificultades que han tenido los Urabeños para incursionar en Medellín donde, a pesar de que el poder de la Oficina de Envigado está en sus mínimos históricos, no han podido someter a las bandas y combos que operan en la ciudad. Al día de hoy no hay ningún gran capo del narcotráfico que imponga orden y control sobre la criminalidad de Medellín como en sus tiempos lo hicieron Pablo Escobar y Don Berna. Las bandas y los combos, de hecho, subsisten de las extorsiones y de los mercados minoristas de drogas a nivel local. No hay transferencias de recursos desde el narcotráfico internacional para someterlos al control de una gran organización criminal. Los avances del Estado en las últimas décadas lo han hecho imposible (Giraldo *et al.*, 2014).

Una segunda conclusión de los estudios es que las BACRIM han perdido su legitimidad contrainsurgente. En parte porque las FARC y el ELN no representan una amenaza comparable a la que representaban a finales de los noventa. La fuerza pública logró fortalecerse, profesionalizarse y neutralizar a las guerrillas hasta el punto de que la tolerancia con los ejércitos privados del narcotráfico se hizo progresivamente inviable. Dicho de otro modo, iban a ser perseguidos puesto que las guerrillas ya no eran la amenaza que solían ser y existían los medios para combatirlos; y por otra parte, porque en el nuevo escenario del conflicto, posterior al debilitamiento y repliegue de las guerrillas y a la desmovilización de las grandes estructuras paramilitares de las AUC, las BACRIM encontraron conveniente desarrollar y ampliar alianzas con las FARC y el ELN para consolidar su control territorial y la explotación de rentas criminales. Hay bastante evidencia de que elementos de las FARC y las BACRIM han trabajado juntos y han mantenido relaciones incluso dentro de la red de los Urabeños (McDermott, 2015: 10). Ya desde 2013 se sabe que, entre otros intercambios con los grupos armados, las BACRIM compraban parte de la pasta base de coca a unidades de las FARC y el ELN, y usaban la presencia de las FARC en la frontera con Panamá para transportar coca a América Central (McDermott, 2014b: 8). En consecuencia, las bandas criminales le plantean grandes desafíos al Gobierno central

---

11 *Semana* (19 de diciembre de 2012), “Los duros golpes a los capos”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/2015-golpes-contra-bacrim-urabenos/454096-3>.

y, aún mayores, a los gobiernos locales. Valencia también ha hecho énfasis en los acuerdos temporales de las BACRIM con las guerrillas (2012: 2), pues, al carecer de una visión ideológica, se alían de manera estratégica para aprovechar las economías criminales.

Sin embargo, las relaciones entre guerrillas y BACRIM son inestables y han sido usualmente coyunturales, y varían de región en región. Estas relaciones “se establecen con base en distintos tipos de intereses que oscilan desde la cohabitación pacífica, la división territorial o de tareas frente a economías ilegales como el narcotráfico o la minería ilegal” (Prieto, 2011). Pero al mismo tiempo los enfrentamientos son frecuentes. Los Urabeños y los Rastrojos, por ejemplo, se han enfrentado en combates feroces con el ELN en el Chocó.<sup>12</sup> Al igual que sucedía con las anteriores autodefensas que se surtían de la base de coca producida en zonas bajo el control de las guerrillas, los desencuentros no son por negocios, sino por territorios. Colaboran para acumular recursos, pero se enfrentan por el control de regiones y comunidades.

Una tercera conclusión que puede extraerse de los estudios es precisamente la importancia que adquiere el control de las economías criminales. Podría argumentarse incluso que el control de las comunidades y de los territorios guarda toda una lógica relacionada con el control de las rentas provenientes de las economías criminales. Actúan como autoridad de una comunidad con el fin de asegurar que el territorio pueda ser usado con seguridad para mover o producir drogas o para quedarse con la tajada más grande de las rentas producidas por las minas de oro. Desde la desmovilización de los paramilitares a mediados de los años 2000, las BACRIM han fortalecido su poder en las economías criminales. La FIP informó en 2013 que el 54% de la minería de oro se encontraba en municipios con presencia de dichas organizaciones y que la correspondencia entre esa presencia y el área sembrada de coca era del 74% (FIP, 2013: 24). Según un reporte de la Corporación Nuevo Arco Iris, las BACRIM habían logrado permear la economía lícita e ilícita en varios municipios, manejando, entre otros, “el préstamo gota a gota, el transporte ilegal (moto-taxis), el microtráfico, el cártel de la gasolina, la explotación minera ilegal, las conexiones con contratistas (relacionados con petróleo, construcción de vías, concesiones en puertos), el testaferrato, el chance y finalmente el lavado

---

12 *El País* (9 de enero 9 de 2013), “Desplazamiento en Chocó por lucha entre Rastrojos y Urabeños”. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/desplazamiento-choco-por-lucha-entre-rastrojos-y-urabenos>.



de dinero por intermedio de la construcción de viviendas” (Arias, 2012: 251). La participación y el dominio de dichas actividades económicas les permiten incidir en la política local de municipios y algunas ciudades capitales favoreciendo o interfiriendo ciertas candidaturas (Arias, 2012: 252). La corrupción generada por la participación de las economías criminales se ha visto reflejada también en el establecimiento de vínculos ilegales con la fuerza pública. En la próxima sección se analiza el alcance y el significado actual de la corrupción de las autoridades políticas y policivas por las BACRIM.

Finalmente, está una conclusión que se deriva de los cambios en el tratamiento del tema paramilitar desde los medios de comunicación y los formadores de opinión. No solo cambiaron los paramilitares en el momento que se convirtieron en BACRIM, sino que la también percepción del grueso de la sociedad sobre el fenómeno cambió radicalmente. Durante el proceso de paz con las AUC, quedó clara la naturaleza criminal, sobre todo narcotraficante, de los paramilitares. Lo que, junto al escándalo de la parapolítica, hizo más difícil que la sociedad civil otorgara algún tipo de legitimidad a las BACRIM. De modo que, desde entonces, fue mucho más complicado para las organizaciones criminales utilizar una causa contrainsurgente como pretexto para hacer uso de la violencia y, mucho menos, para influenciar la institucionalidad. Una BACRIM hoy no tiene cómo defender ningún tipo de justificación política, del mismo modo que ningún miembro de la clase política puede defender que se trate de una respuesta justa ante la ausencia de protección por el Estado.

Pese a toda la deslegitimación, la influencia sobre la clase política aún existe. Sobornar a miembros de las fuerzas de seguridad y aliarse con políticos para controlar elecciones en pequeños municipios o colaborar con una aspiración al congreso siguen siendo objetivos perfectamente viables. Al igual que las anteriores AUC, las BACRIM buscan intervenir de algún modo en la política, sobre todo de carácter local, donde les es posible, con el fin de influenciar las decisiones de poder que afecten a sus intereses directos y de buscar inmunidad en los espacios de acción criminal en las regiones (Duncan, 2006: 127). Pero, a diferencia de las AUC, el espectro de incidencia rara vez excede el nivel local o regional, porque no son comparables ni en tamaño ni en poder. Las organizaciones criminales actuales, más allá de las zonas periféricas, donde ejercen un alto grado de control, “apenas están en condiciones de amenazar a candidatos, periodistas y líderes sociales opositores, o de sobornar a los electos y miembros de la fuerza pública” (Duncan y López, 2007: 6).

## 2. Un análisis del alcance económico, militar y político de las BACRIM

El propósito más evidente de las BACRIM es el de acumular riqueza a través del control violento de economías criminales. Y las dos principales fuentes de riqueza para estas organizaciones proceden del narcotráfico y de la minería ilegal, en especial de la explotación del oro. ¿Hasta dónde llegan a controlar estas actividades? En el caso del narcotráfico, la información apunta principalmente al control de laboratorios y corredores de salida hacia el mercado internacional. También hay control de cultivos de las BACRIM, pero en menor grado, pues los cultivos están principalmente bajo el control de las FARC, que disponen de aparatos de guerra más poderosos. Por último, hay que mencionar la ascendencia que algunas BACRIM como los Urabeños y la Empresa tienen sobre oficinas de cobro del narcotráfico y sobre algunas bandas en las grandes ciudades dedicadas al microtráfico.

En cuanto al oro, la información apunta a que el grueso de la minería artesanal, ilegal y criminal está bajo el control de las BACRIM, a excepción de aquella que está bajo el control de las guerrillas. Es casi imposible extraer oro sin tener que pagar un tributo a los grupos armados irregulares y, en última instancia, son estos quienes conceden el derecho de explotación.<sup>13</sup> Las rentas que obtienen son significativas por el alto precio de que goza el oro en el mercado mundial.

En otras palabras, el alcance económico de las BACRIM es impresionante porque tienen acceso a unas rentas importantes provenientes de los mercados mundiales, de modo que su riqueza no depende de la extracción de las pobres economías locales de las regiones periféricas bajo su control. Sin embargo, la explotación de otro tipo de rentas tiene un efecto más directo sobre el alcance del poder político de las BACRIM. Aunque no sea comparable en términos económicos con las drogas y el oro, la extorsión sistemática<sup>14</sup> de los

---

13 Además, como señala Beltrán (2015: 27), las BACRIM manejan un esquema de tributación que se extiende a las comercializadoras de oro. Así, terminan extorsionando tanto a los productores como a los comercializadores, cobrando el 10% a la producción y el 10% a la comercialización.

14 La extorsión ejercida por las BACRIM se extiende más allá de los mercados criminales. Cabe recordar, por ejemplo, la denuncia realizada desde 2013 sobre las extorsiones que estaban ejerciendo las bandas en Antioquia al gremio lechero. *Contexto Ganadero* (13 de noviembre de 2014), “BACRIM cobran extorsión a todos los actores de la cadena láctea”. Disponible en

pobladores de determinadas regiones y municipios provee a las BACRIM de una muy efectiva tecnología de control social al margen de cualquier fundamento ideológico. Tal como la practican las BACRIM, la extorsión es más que simplemente despojar a los pobladores de un territorio de una parte de sus ingresos. Es, en realidad, el establecimiento de una relación de dominación en que la población paga un tributo periódico proporcional a sus ganancias económicas a cambio de someterse a los servicios de protección y de justicia de la organizacional criminal.

La relación de dominación basada en la extorsión es un legado de casi cuatro décadas de conflicto y de narcotráfico, sin que fuera el resultado de un proceso planeado. Fue, en realidad, el resultado de una intersección casual entre dos situaciones aún vigentes: 1) la oportunidad de acceder a recursos, poder y prestigio social que ofrecían todo tipo de organizaciones armadas; y 2) las frustraciones de cientos de miles de jóvenes en los barrios marginales de las ciudades, en veredas miserables y en municipios desapacibles. Guerrillas, paramilitares y demás grupos armados en algún momento debieron apelar sistemáticamente a actividades criminales para financiarse. De hecho, en algunos casos, el fin mismo eran las actividades criminales. Los jóvenes que optaron por formar parte de estas organizaciones, o que fueron reclutados a la fuerza, además de hacer la guerra, aprendieron cómo hacer grandes cantidades de dinero con el crimen.

Pero eso no fue todo. También aprendieron que para controlar las actividades criminales debían controlar territorios y a la población que los habitaba. Fue así como la extorsión se convirtió en una práctica cotidiana que expresaba algo más que un simple chantaje. Era el establecimiento de una relación de dominio entre la comunidad, que pagaba un impuesto por ser protegida, y la organización armada, que imponía una ley distinta a la del Estado. Ahora que las AUC han desaparecido y las FARC se desmovilizan, la extorsión refleja más que nunca la incorporación de una tecnología de control social entre los jóvenes que alimentan las bandas criminales. Sin necesidad de grandes elaboraciones ideológicas, estos jóvenes saben que, si se organizan de manera similar a como antes se organizaban guerrillas, paramilitares y mafias, y logran imponer un orden en comunidades

---

<http://www.contextoganadero.com/regiones/bacrim-cobran-extorsion-todos-los-actores-de-la-cadena-lactea>.

periféricas, pueden garantizar una fuente constante de recursos desde el control de rentas ilegales.

Donde gobiernan las organizaciones criminales, la disputa por el control del narcotráfico o de las minas de oro implica que, para controlar un negocio ilegal, es necesario convertirse en autoridad en un territorio dado. Es decir, una BACRIM que dispute a otra una zona de cultivos, un área con laboratorios o un corredor estratégico hacia los mercados internacionales está obligada a asumir funciones de gobierno de la población que habita ese territorio si pretende mantener el control de las actividades ilegales. De otro modo, la población civil se convertiría en colaboradora de la BACRIM enemiga al suministrar información y recursos que son vitales para ejercer un control efectivo del territorio. Para el Estado, el desafío ya no es la actividad criminal en sí, sino que bandas sin mayores ambiciones políticas le disputen el control de una parte de la sociedad.

El alcance del poder político de las BACRIM debe enfocarse, entonces, en la pregunta sobre hasta qué punto gobiernan sociedades. Y eso depende, en gran medida, de las características de las sociedades mismas. En zonas periféricas, apartadas del Estado o marginadas del desarrollo, el control puede llegar a ser monopólico. Las BACRIM son un estado en la práctica con todas sus implicaciones en administración de una justicia, una tributación y una vigilancia propias, sin que las instituciones del Estado formal tengan una presencia significativa en el lugar. En municipios intermedios, e incluso en ciudades, la situación es distinta porque hay presencia de las instituciones y las agencias del Estado. Además, existen sectores de la sociedad civil con suficientes recursos e influencia política y social para neutralizar las aspiraciones de gobierno absoluto de la sociedad. En la práctica, es un oligopolio de la coerción, donde las instituciones del Estado y de las organizaciones criminales regulan de manera simultánea y sobrepuesta una misma sociedad (Duncan, 2014). Suele suceder que la población utilice las BACRIM para aquellos asuntos en que su regulación es más efectiva –como problemas de convivencia y de seguridad contra pequeños delincuentes–, mientras que para otros asuntos –como títulos de propiedad de una casa o atención en servicios públicos– utiliza las instituciones del Estado.

A mayor tamaño de las ciudades, más reducido a espacios marginales se encuentra el control de las BACRIM, principalmente barrios excluidos o populares, y a transacciones de naturaleza informal y criminal. Operan

como mafias que extorsionan ciertas actividades y monopolizan mercados criminales o como pandillas que vigilan y administran la ley en barrios deprimidos. En realidad, son extensiones urbanas de las redes criminales de las BACRIM. Tal como ha señalado la Fundación Ideas para la Paz, las grandes organizaciones criminales, como los Urabeños o los Rastrojos, ya no realizan grandes operaciones por la ocupación de territorio, sino que recurren a la subcontratación de pandillas y pequeñas estructuras criminales para que “operacionalicen mercados u operen acciones criminales en zonas urbanas” (FIP, 2015). Es decir, las BACRIM aunque tengan un dominio tan extendido como los paramilitares de las AUC, todavía están en condiciones de extender su control desde comunidades periféricas a lo urbano a través de redes criminales.<sup>15</sup>

La idea de las redes no es original del crimen organizado. Fue un símil tomado de las organizaciones empresariales (Castells, 1998). El nuevo entorno de negocios de la globalización demandaba una gran flexibilidad y una gran capacidad de ajuste a circunstancias cambiantes, de las cuales carecían las rígidas estructuras corporativas. La subcontratación de células operativas preparadas para resolver las contingencias que surgieran en el momento era la manera más ágil y efectiva que encontraron las estructuras empresariales para desenvolverse. Sin embargo, cuando se compara las BACRIM, y el paramilitarismo en general, con el sistema de redes hay que tener cuidado de no caer en la simplificación de una comparación llana con el auge de las redes en las empresas y organizaciones legales. De acuerdo a esta comparación, después de la presión de las autoridades, las grandes estructuras criminales dedicadas al narcotráfico se dieron cuenta de que si mantenían una organización demasiado pesada y jerarquizada iban a ser muy vulnerables. Bastaba que las autoridades infiltraran un pedazo de la estructura para que el resto fuera cayendo como fichas de dominó. El cartel de Cali, por ejemplo, no pudo resistir la captura de Pallomari, el contador que centralizaba la información de las finanzas de los Rodríguez Orejuela. La estructura en red, en cambio, ofrecía mayor capacidad de compartimentación de la información y de remplazo de las células operativas. Como la estructura estaba basada en células operativas relativamente distantes e independientes entre sí, cuando una de ellas era neutralizada disponía de poca información del resto de la organización para facilitar la tarea de las autoridades. Del mismo modo, la organización podía remplazar la célula neutralizada insertando en

---

15 Véase Duncan, 2005.

la red una nueva célula que cumpliera las mismas funciones de la anterior. El resultado era una organización mucho más flexible y dinámica para resistir los esfuerzos en la lucha antidroga de un estado.

Por eso comenzó a decirse que ahora lo que priman en las BACRIM son las franquicias. Si los Urabeños, los Paisas o los Rastrojos querían ingresar en una ciudad o en una región distante no llevaban una estructura armada de su propia organización sino que se asociaban con alguna organización criminal local. Los locales se convertían así en una célula operativa o “franquicia” de la red que explotaba las economías criminales del lugar bajo el paraguas de protección y de reputación en el mundo del crimen organizado de los Urabeños, los Paisas y los Rastrojos. A cambio, se comprometían con el pago de una parte de las ganancias de negocio y la garantía del uso del territorio como corredor estratégico para el narcotráfico o como centro de producción de drogas. Pero precisamente en el propósito de dominación están las fallas en la comparación de las BACRIM con las organizaciones en red. Las BACRIM no son organizaciones que funcionen dentro del mercado legal. Ni siquiera son organizaciones cuya principal función sea comprar y vender mercancías, aunque sean ilegales, como las empresas con las que se suele asociar el modelo de redes. Por el contrario, son organizaciones especializadas en la imposición de distintas actividades por la fuerza de su dominación, desde el tráfico de drogas hasta el gobierno de las comunidades. Es decir, se trata de un dominio económico y social que difícilmente puede compararse con las relaciones tan dinámicas e independientes de las células de una red.

Las BACRIM pueden tener franquicias, pero estas no son simples células operativas. Son organizaciones que dominan violentamente la economía y a la sociedad, a la vez que son dominadas por otras organizaciones más poderosas que evitan que otras células operen en el mismo lugar. La red existe, pero la libre subcontratación e independencia relativa de células tal como se conoce en el mundo legal es muy limitada. Más aún, el alcance territorial del paro armado de los Urabeños a principios de abril de 2016, desde el Darién hasta la Sierra Nevada y el Bajo Cauca, incluyendo ciudades como Montería, es una demostración de que ya existe una subordinación muy estricta de las distintas franquicias a las órdenes de un mando ubicado en Urabá. Por pura solidaridad con un difunto, unas organizaciones criminales no paralizan ciudades intermedias y numerosos municipios ubicados a tanta distancia geográfica del mando de la organización. Un alto oficial de la policía comentó a uno de los autores que los Urabeños incluso ya están reemplazando los

mandos locales de sus células en regiones y ciudades apartadas con mandos provenientes de la organización en Urabá.

No es casual tampoco que ahora en vez de existir decenas de BACRIM, como ocurrió en el momento de la desmovilización de las AUC, existan no más de tres o cuatro grandes organizaciones. Es la señal de que ya hay suficiente concentración de poder para subordinar al grueso de pequeñas organizaciones criminales. Después de una década de desmovilización de las AUC es apenas natural que la competencia por el control de los centros de producción y las rutas de drogas condujera a procesos de acumulación de fuerzas. Las BACRIM que concentraran más poder iban a estar en condiciones ventajosas para imponerse al resto de ejércitos privados. La realidad de la concentración de fuerzas se vio reflejada en la decisión del pasado 5 de abril de 2016, en que en el Senado de la República se aprobó el uso de bombardeos contra aquellas BACRIM que, según el Ministro de Defensa, “tengan mayor capacidad hostil contra la instituciones y la población, a quienes tengan campamentos, a quienes tengan armas largas, a quienes tengan uniformes y presencia en el territorio”.<sup>16</sup> Solo tres organizaciones cumplen en la actualidad los atributos descritos por el ministro, los Urabeños, los Puntilleros y los Pelusos. Aunque se mencionan tres, en la práctica los Urabeños son, de lejos, la organización que mayor control concentra sobre el crimen organizado del país.

En suma, todo apunta a que las BACRIM no son simplemente un fenómeno residual del paramilitarismo. No tienen el mismo alcance militar en términos del control tan extendido que alcanzaron algunos bloques de las AUC –como el Bloque Norte, el BCB o las Autodefensas del Magdalena Medio–, pero, sin duda, están en capacidad de controlar como un ejército extensas regiones. De no ser así, el Gobierno no estaría preocupado por hacer uso de ataques con bombas desde el aire para neutralizar la capacidad militar de estas organizaciones. A su vez, el alcance del control militar está asociado al alcance del poder político de las BACRIM. De por sí, el control militar implica una forma de gobierno de la sociedad –aunque sea por organizaciones abiertamente criminales–, que es en esencia una función política. Se gobierna precisamente para garantizar que los intereses de unos ejércitos privados de criminales estén a salvo y sean tenidos en cuenta por encima de otros intereses en las decisiones políticas de la sociedad. Ello, además, im-

---

16 <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/autorizan-bombardear-a-bacrim-clan-usuga-los-puntilleros-y-los-pelusos/16583590>.

plica que en cierto momento y circunstancias tienen que interactuar con las autoridades legales, tanto las políticas como las policivas. Sin algún tipo de acuerdos, la concentración de poder y control de las BACRIM rápidamente va a traer conflictos con el poder formal. Un alcalde, un candidato o un capitán de policía que se oponga a las aspiraciones de control criminal de un territorio o una comunidad es un impedimento que hay que sortear, bien sea a través de la amenaza física, del soborno o de acuerdos de colaboración en que ambas partes obtengan beneficios.

Pero la realidad rara vez es en blanco y negro. La clase política y las autoridades policivas tienen en sus manos no solo la decisión de perseguir o no a las organizaciones criminales, sino también la capacidad de realizar acuerdos –que en el fondo son de naturaleza política, aunque sea con propósitos criminales– para definir hasta dónde llega el poder y las instituciones de regulación social de las BACRIM y hasta dónde el de las instituciones del Estado. Estos acuerdos no son nuevos. El Proceso 8000 y la parapolítica fueron la expresión de este tipo de acuerdos entre legales e ilegales para tramitar ante las instituciones del Estado el alcance del poder político de las organizaciones que controlaban el narcotráfico en el país en relación con la penetración de las instituciones del Estado en el territorio. En ese tipo de acuerdo, además, no puede comprenderse el papel de la clase política y las autoridades corruptas como simples actores que son cooptados. Son, en la práctica, otro actor más distinto al Estado y al Gobierno central y distinto a las organizaciones criminales, con una agenda y unos intereses propios enmarcados en las transformaciones sociales del narcotráfico (Duncan, 2014).

Hasta el momento, la evidencia de acuerdos es limitada pero creciente. Ávila y Velasco (2012) señalan el interés que podrían tener las BACRIM de ejercer influencia en la política local, y ejemplifican el interés de los Urabeños en algunas alcaldías de Córdoba (particularmente la de Tierralta), del ERPAC en la elección de Gobernación en Guaviare y algunas alcaldías en Meta; finalmente, los Rastrojos perseguían la gobernación de La Guajira y algunas alcaldías en Nariño y Sucre. El mecanismo de influencia electoral de las BACRIM radicaría en la financiación ilícita de campañas, la venta de protección privada, trahumancia electoral y, en menor medida, constreñimiento al elector. Sin embargo, el clientelismo armado, para el año en que los autores realizaron su estudio, 2011, “no fue una condición de posibilidad real de éxito



electoral para un puñado de candidatos que fueron apoyados militarmente por ejércitos privados (BACRIM)” (Ávila y Velasco, 2012: 414).

El informe sobre riesgos electorales elaborado por la MOE para las últimas elecciones de autoridades locales y regionales en 2015 evalúa la influencia de la presencia de grupos armados ilegales y de acciones de violencia en las elecciones. Según el informe, los 107 municipios, disgregados en el país, donde se encontró riesgo por presencia de BACRIM para las elecciones tienen características similares: territorios con vastas zonas de cultivos ilícitos que, además, contienen las rutas para la salida de droga y el ingreso de armas (MOE, 2015: 147). El informe destaca el hecho de que los municipios pequeños registran más presencia de BACRIM y, simultáneamente, registran una mayor incidencia de estas en proporción con el censo electoral. Según la MOE, la presencia de las BACRIM afecta potencialmente al 28% del censo electoral en las ciudades intermedias y al 8% en municipios pequeños y marginales, en los cuales, debido a características sociodemográficas e institucionales, como ya se ha advertido, puede ser mayor la vulnerabilidad a la incidencia de grupos criminales en el proceso electoral. Solo en pocos casos es posible determinar la responsabilidad en la comisión de actos violentos contra los políticos locales. Los reportes de amenazas de las BACRIM a precandidatos se restringieron a Bogotá, Medellín y algunos municipios de Bolívar y Sucre. Es probable incluso que algunas de estas amenazas no provinieran realmente de las BACRIM, sino que sus autores hubieran utilizado su nombre como fachada. De hecho, los Urabeños enviaron un mensaje a los celulares de funcionarios de la Defensoría del Pueblo para negar que ellos fueran responsables de las amenazas y alentar su trabajo de defensores de derechos humanos.

Pese a las amenazas que las BACRIM pudieran haber realizado contra algunos candidatos, en las anteriores elecciones la sensación fue la de un clima general de paz electoral. La paz en las urnas pudo ser producto de la reducción del control territorial que antaño ejercieron los paramilitares y las guerrillas a lo largo del país, pero la explicación podía ir también por los derroteros de una nueva estrategia. En Urabá, por ejemplo, algunos funcionarios de la Gobernación de Antioquia han reportado que los Urabeños tienen como estrategia permitir absoluta libertad en las elecciones, para luego presionar a los vencedores a que negocien con ellos.

Más elocuentes son los casos de miembros de la fuerza pública que han sido investigados por sus relaciones con las BACRIM. Por ejemplo, ya en 2011 cerca de 100 policías eran investigados por vínculos con BACRIM,<sup>17</sup> al descubrirse que algunos de ellos formaban parte de la nómina de los Rastrojos.<sup>18</sup> Del mismo modo, en 2012, tras las denuncias del ministro Germán Vargas Lleras sobre posibles vínculos de agentes de la policía con miembros de las bandas criminales, el ministro de Defensa anunció nuevas investigaciones sobre los presuntos vínculos de agentes de la fuerza pública con las BACRIM. También en 2013, la captura de Hermes Rebolledo Valeta, alias “el Escamoso”, cabecilla de los Urabeños, permitió un nuevo reporte a la Unidad de Fiscalías contra las bandas emergentes, donde se llevan las investigaciones contra políticos, policías y militares vinculados con las BACRIM. Según los datos de dicha unidad, había entonces 208 investigados, de los cuales el porcentaje mayor pertenecía a la fuerza pública. Del total de los investigados, 114 eran policías y militares, 10 eran concejales o aspirantes al Concejo, y 7 eran alcaldes o candidatos a ese cargo.<sup>19</sup> Los departamentos más afectados, según el número de investigados, de forma consecuente con la presencia de BACRIM ya vista, eran Antioquia (43), Chocó (22), Valle del Cauca (19) y Santander (9). En 2015, también se presentaron denuncias de sobornos de bandas criminales a autoridades. Igualmente, este año la fiscalía afirmó estar trabajando de manera articulada con las autoridades de policía judicial y con la Dirección Anticorrupción para continuar investigando y develando los nexos existentes entre funcionarios públicos y dirigentes políticos con las BACRIM. Sobre estos nexos, informó que habían sido capturados miembros de la Policía Nacional,<sup>20</sup> de la misma Fiscalía General de la Nación y del CTI, entre otros. Nuevamente, según el reporte, el Urabá Antioqueño y

---

17 Adicionalmente, durante el mismo año también tuvo lugar un escándalo político asociado al revelarse que las autoridades estaban investigando presuntos nexos de funcionarios del sector salud con las BACRIM, dentro de las investigaciones por corrupción en dicho sector. *El Mundo* (16 de mayo de 2011), “Autoridades investigan nexos de funcionarios de salud con BACRIM”. Disponible en [http://www.elmundo.com/portal/noticias/nacional/autoridades\\_investigacion\\_nexos\\_de\\_funcionarios\\_de\\_salud\\_con\\_bacrim.php](http://www.elmundo.com/portal/noticias/nacional/autoridades_investigacion_nexos_de_funcionarios_de_salud_con_bacrim.php).

18 *El Espectador* (2 de agosto de 2011), “Cerca de 100 policías fueron investigados por vínculos con BACRIM”. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cerca-de-100-policias-fueron-investigados-vinculos-bacr-articulo-288886>.

19 *El Colombiano* (2 de noviembre de 2013), “Bandas salpican a 208 funcionarios”. Disponible en [http://www.elcolombiano.com/historico/bandas\\_salpican\\_a\\_208\\_funcionarios-PYEC\\_268025](http://www.elcolombiano.com/historico/bandas_salpican_a_208_funcionarios-PYEC_268025).

20 Véase, por ejemplo, *El Heraldo* (12 de abril de 2016), “Fiscalía vincula a 6 policías con BACRIM”. Disponible en <http://www.elheraldo.co/judicial/fiscalia-vincula-6-policias-con-bacrim-253962>.

Chocoano eran las regiones donde más presión y control territorial ejercían las BACRIM a nivel nacional. Esta presión puede ser ejercida sobre los gobiernos locales y departamentales o, a nivel regional y nacional, sobre los congresistas.<sup>21</sup>

Aunque las BACRIM cuentan con coacción armada suficiente para no depender de la corrupción, la facilidad de la corrupción se presenta como una gran ventaja para estas estructuras, sobre todo si se toma en cuenta el cierto nivel de distanciamiento que tienen respecto de las ideologías políticas tradicionales. Así, se han reportado permanentemente presuntos casos de BACRIM políticas. Para las elecciones legislativas de 2014, 34 candidatos a Senado y Cámara fueron denunciados por tener presuntos apoyos financieros provenientes de las BACRIM (Fundación Paz y Reconciliación, 2014) y, para las elecciones de autoridades locales y regionales en 2015, la Fundación Paz y Reconciliación advertía sobre los vínculos de más de 150 candidatos con estructuras armadas ilegales.<sup>22</sup> En 2016, la misma Fundación anunció que se han comprobado los nexos de algunos políticos con BACRIM en zonas de La Guajira y los llanos orientales y que alrededor de 40 congresistas, 14 gobernadores y 60 alcaldes tendrían nexos con estas estructuras en otras partes del país.<sup>23</sup>

---

21 RCN Radio (8 de abril de 2016), “Fiscalía revela el mapa de las bandas criminales en el país”. Disponible en <http://www.rcnradio.com/audios/fiscalia-revela-mapa-las-bandas-criminales-pais/>.

22 Algunos de los casos directamente relacionados con las BACRIM fueron: el candidato a la Gobernación de La Guajira por el Partido Unidad Nacional y candidato a la Alcaldía de Uribia por el Partido Liberal en el mismo departamento, vinculados con la BACRIM de la Alta Guajira. El candidato a la Alcaldía de San Antonio de Palmito por el Partido Opción Ciudadana, el candidato a la Alcaldía de Sincelejo por el Partido Liberal y el candidato a la Alcaldía de San Benito Abad, todos en Sucre, vinculados con los Urabeños. El candidato a la Gobernación del Putumayo, vinculado a la banda la Constru, y el candidato por el Partido Liberal a la Alcaldía de Buenaventura en el Valle del Cauca, vinculado con la banda la Empresa (Fundación Paz y Reconciliación, 2015). Véase, además, *Las 2 Orillas* (16 de octubre de 2015), “Más de 150 candidatos con presuntos vínculos con la ilegalidad podrían ser alcaldes o gobernadores”. Disponible en <http://www.las2orillas.co/mas-de-150-candidatos-con-presuntos-vinculos-con-la-ilegalidad-podrian-ser-alcaldes-gobernadores/>.

23 RCN Radio (7 de abril de 2016), “40 congresistas, 14 gobernadores y 60 alcaldes tendrían nexos con bandas criminales: Paz y Reconciliación”. Disponible en <http://www.rcnradio.com/audios/40-congresistas-14-gobernadores-y-60-alcaldes-tendrian-nexos-con-bandas-criminales-paz-y-reconciliacion/>.

### 3. Las FARC en la legalidad

La amenaza de la criminalidad organizada en el posconflicto, representada principalmente por las BACRIM, dependerá, en su mayor parte, del futuro político de las FARC que se desprenda de los acuerdos de La Habana; en particular, de cómo sus aspiraciones de poder dentro de las instituciones del Estado y su propuesta movilización social en zonas periféricas interactúen con los intereses y las ambiciones de control territorial de las BACRIM.

Por ser un suceso apenas en marcha, su análisis exige necesariamente realizar proyecciones sobre probables trayectorias. Lo más evidente, de momento, es que todo apunta a que el proceso debe culminar con un acuerdo de paz antes de que acabe 2016. El escenario más improbable es que no se firme la paz porque las partes no encuentren alguna salida a sus diferencias o porque algún evento en Colombia, como un atentado, lleve a una crisis irresoluble a medio plazo. De hecho, ya han ocurrido eventos que podrían haber desatado graves crisis y que no han constituido un riesgo significativo de ruptura entre las partes, como el intento de asesinato de Imelda Daza, una sobreviviente del genocidio de la UP, y los asesinatos de varios soldados por francotiradores de las FARC.<sup>24</sup> Para predecir cuáles podrían ser las posibles trayectorias de las FARC en la legalidad no hay alternativa distinta a hacer uso del análisis de la situación actual, de lo que ya ha sido acordado en los borradores de acuerdo y las declaraciones de los propios jefes de las FARC a los medios de comunicación. De todas estas fuentes pueden sacarse tres grandes conclusiones.

La primera es que las FARC, al día de hoy, continúan obteniendo recursos de economías criminales, desde la explotación de las minas ilegales y los campos de coca. Solo recientemente, de hecho, renunciaron públicamente a continuar con las prácticas de extorsión sistemática que aplicaban en zonas en las que tenían algún tipo de influencia. ¿Qué efectos puede tener el uso extendido de prácticas criminales en el posconflicto? Es de suponer que, tras

---

24 Tal fue el caso de los 11 militares muertos en 2015 en el Cauca y del soldado muerto por un francotirador de las FARC en el Caquetá en 2016. *El Tiempo* (16 de abril de 2015), “Ataque en Cauca, paso atrás de FARC en desescalamiento del conflicto”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/ataque-de-las-farc-en-cauca-al-ejercito/15577455>; *El País* (20 de abril de 2016), “Soldado murió por ataque de francotirador de las FARC en el Caquetá”. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/soldado-resulta-herido-por-francotirador-farc-caqueta>.

la firma de la paz, las FARC renunciarán a estas prácticas. Aunque quisieran continuar lucrándose, no podrían porque no dispondrán de las armas para hacer efectivas sus amenazas. Sin temor a represalias físicas, nadie pagará por extorsión y ni mineros ni narcotraficantes les reconocerán un pago por los derechos de explotación del negocio. Tampoco parece probable que las FARC ya desmovilizadas se atrevan a apelar a amenazas violentas. Correrían un riesgo demasiado alto de perder las concesiones y amnistías acordadas en la justicia transicional por incumplir su compromiso de dejación de armas.

El problema a largo plazo es que no basta que con que las FARC efectivamente cumplan su promesa de renunciar a las armas y a las prácticas criminales. Lo más probable es que la extorsión, la minería ilegal y el narcotráfico continúen en las zonas dominadas por las FARC, pero en mayor o menor grado bajo el control de las BACRIM. Los cultivos de coca y las minas ilegales son actividades vulnerables a algún tipo de regulación armada por actores distintos al Estado. Con las FARC sin armas, los cultivos y las minas constituirán un fuerte atractivo para aquellas BACRIM que dispongan de una capacidad militar suficiente para controlar estos territorios. Es probable, incluso, que se presenten enfrentamientos entre las BACRIM, el ELN y facciones de las FARC que rehúsen formar parte del proceso de desmovilización con este propósito.

La segunda conclusión es que las FARC aspiran a hacer política en la legalidad. Lo que incluye cargos en los cuerpos colegiados del nivel central –Senado y Cámara–, cargos públicos de todo tipo a nivel local y, muy seguramente la conformación de nuevos partidos políticos y movimientos sociales. Los acuerdos mencionan un número indeterminado de circunscripciones especiales al Congreso en territorios aislados donde las FARC aspiran a tener influencia política, las cuales no podrán ser ocupadas por miembros de los partidos políticos tradicionales, sino que saldrán de la competencia de movimientos sociales de las comunidades.<sup>25</sup> También está por definir en la fase final de la negociación la entrega directa de escaños en el congreso a las FARC durante uno o varios periodos. Por consiguiente, la influencia sobre las comunidades va a ejercerse desde las instituciones legítimas y desde un repertorio político que excluya la violencia.

---

25 *El Tiempo* (5 de julio de 2016), “Gobierno y FARC crearán misión para reformar el sistema electoral”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-y-farc-llegan-a-un-acuerdo-en-el-punto-de-participacion-politica/16637035>.

Las posibilidades y desafíos políticos que afrontarán las FARC son de dos tipos. Por un lado, está su agenda nacional, que trata sobre la implementación de cambios políticos, sociales y económicos basados en sus fundamentos ideológicos. En las entrevistas, los propios jefes de las FARC hablan de lograr la revolución por medios distintos a las armas. Es decir, la implantación de un sistema comunista continúa siendo el eje de la agenda política de las FARC aun tras firmarse la paz. La cuestión es cuál podría ser la reacción del resto de la clase política y de la sociedad ante unas pretensiones de transformación de las instituciones mismas si a largo plazo las FARC logran suficiente respaldo electoral para aspirar a la presidencia. Por otro lado, está la política menuda en las regiones donde han tenido presencia histórica y donde tienen muchas opciones de ganar elecciones a alcaldías locales y deberán ejercer como gobierno. Allí el asunto no es cómo implantar un gobierno revolucionario, sino cómo tramitar las demandas de estas comunidades ante el Estado y cómo mejorar las condiciones de vida de la población. Al mismo tiempo, deberán afrontar la competencia de partidos tradicionales y otros movimientos políticos.

En consecuencia, al aspirar las FARC a continuar ejerciendo una profunda influencia política en estas comunidades a través de movimientos políticos y sociales, tal como lo han señalado sus mandos en numerosas entrevistas y como puede deducirse de los acuerdos, se corre el riesgo de que la colisión de intereses entre las BACRIM y las FARC desmovilizadas provoque una nueva ola de violencia política en estas zonas. Si el ejercicio de la movilización social, el control político y la ocupación de cargos públicos por los desmovilizados de las FARC entorpece de alguna manera o se cruza con los intereses de las BACRIM, la respuesta seguramente será la de ataques y amenazas. De la misma manera que victimizarán a los miembros de cualquier otro movimiento o partido que desde las instituciones democráticas se les interpongan.

La tercera conclusión es que aun dentro de las instituciones legítimas y no violentas del Estado existen mecanismos que distorsionan los resultados genuinamente democráticos. La historia reciente de la política colombiana está plagada de clientelismo, corrupción y compra de votos. Las campañas políticas se ven afectadas por los recursos de los que dispongan los candidatos y los partidos en contienda. En ese orden de ideas, las FARC, como movimiento legal, deberán enfrentarse a la necesidad de conseguir recursos para ser competitivos en las elecciones. Sin embargo, la preocupación no es que por falta de financiación su experiencia electoral se frustre y se comprue-

be el carácter cerrado del sistema democrático, sino, todo lo contrario, que por causa de las economías criminales y de los contenidos de los acuerdos en temas de cultivos ilícitos dispongan de unas ventajas inaceptables en las elecciones.

Las FARC han rechazado las denuncias sobre la acumulación de riqueza después de tantas décadas de explotación de economías criminales. Argumentan que no disponen de recursos para reparar a las víctimas y que debe ser el Estado quien se encargue de esa tarea. La revista *The Economist* habló de un estudio que estimaba la riqueza de la guerrilla en 10,5 billones de dólares (*The Economist*, 16 de abril de 2016). La cifra da una idea de los recursos de que podrían disponer las FARC en el momento de la firma de un acuerdo para hacer política legal. En otras palabras, al comenzar a hacer campaña, sus partidos y movimientos podrán disponer fácilmente de más de un billón de dólares. En zonas periféricas, la competencia electoral será absolutamente desigual debido a la menor disponibilidad de recursos de los demás miembros de la clase política local, sobre todo de aquellos que no son respaldados por el dinero del narcotráfico. Es de prever, entonces, un escenario en que el poder político de las FARC se configurará alrededor de unos congresistas a nivel central que debatirán a favor de un proyecto ideológico de izquierda radical, mientras que sus bases estarán soportadas en el control de los gobiernos y de los cargos públicos en zonas periféricas donde históricamente han tenido presencia.

De hecho, un riesgo inminente, al que pocos analistas se han referido, es el de posibles alianzas entre los movimientos y partidos legales de las FARC con las organizaciones criminales que controlen los cultivos de coca, la minería ilegal y demás rentas criminales en las regiones. No tienen nada de novedoso las alianzas entre las FARC y las BACRIM<sup>26</sup> en que se definen los límites del control territorial y las condiciones de intercambio de mercancías ilegales como la droga y el oro. Lo novedoso sería que luego de la desmovilización

---

26 *La Silla Vacía*, a partir de información de Indepaz, reportó que en siete de los municipios en los que se ubicarán las zonas veredales y campamentos de las FARC hay presencia de BACRIM. Después de visitar municipios no incluidos en los informes de Indepaz, *La Silla* verificó que en algunos municipios, como La Paz (Cesar) y Tibú (Norte de Santander), también hay presencia o tránsito de bandas y que en algunos casos “hay indicios de una creciente alianza con los guerrilleros de las FARC”. *La Silla Vacía* (18 de julio de 2016), “La alianza BACRIM-Farc cerca de tres zonas de ubicación”. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/la-alianza-bacrim-farc-cerca-de-tres-zonas-de-ubicacion-57083>.

las FARC, como medio de negociación, dispondrían de su influencia en las instituciones del Estado en vez de su capacidad coercitiva. En particular, podrán ofrecer el papel de mediadores políticos ante el Estado que adquirirán sobre los cultivadores de coca.

Se tiende a subestimar el papel político que van a jugar los cultivadores de coca a partir de lo pactado en los acuerdos de La Habana. Hasta el momento, la atención de la opinión pública se ha centrado en cómo se juzgará a los máximos responsables, cuáles serán sus penas, si habrá reparación, si les concederán cargos públicos a los guerrilleros y cómo dejarán las armas. Otros temas como el desarrollo rural y los cultivos ilícitos han recibido menos atención porque se supone que no serán sustantivos en la estructura social y en el poder político. En la práctica, no es así. Dentro de los acuerdos está estipulado que los campesinos y las comunidades que se acojan a los planes de sustitución dispondrán un periodo de dos años a partir de la firma de la paz en el que podrán sembrar coca sin temor a la erradicación. Durante ese periodo, el Estado estará obligado a llevar a cabo un programa ambicioso en recursos y alcances de desarrollo alternativo, concertado con sus respectivas asambleas comunitarias, para resolver los problemas de esta población.

En sí, que los acuerdos tengan en cuenta a los colonos ubicados en las periferias del país, quienes además de vivir en condiciones paupérrimas han sido las principales víctimas del conflicto, es apenas una concesión de justicia social. Pero el esquema para sustituir los cultivos tiene grandes implicaciones políticas. Ante todo, porque las FARC adquirirán gran parte de la vocería política de los cultivadores de coca ante el Estado. Durante el conflicto, fueron el estado en la práctica de los cocaleros, pero cualquier agenda parcial de desarrollo alternativo quedaba relegada a sus objetivos revolucionarios. Fueron su estado, pero no sus representantes políticos. Ahora será distinto, porque serán los intermediarios ante el Estado del cumplimiento de los planes de sustitución como condición para implementar la erradicación y sustitución de cultivos de coca. A menos que surjan otras organizaciones y movimientos que les compitan por la representación de los cocaleros, el partido que surja de las FARC va a ser el gran beneficiario político de las inversiones del Estado en sustitución de cultivos.

Más preocupante es que el esquema adoptado de sustitución ofrece todos los incentivos para que se disparen los cultivos. En la actualidad, con la orden



de suspender las fumigaciones, el número de hectáreas se ha triplicado. En sí, la existencia de extensos cultivos de coca no es problemática si el Estado despliega suficiente fuerza en el terreno para asegurar que el control armado del lugar no quede en manos de las BACRIM o de cualquier otra organización armada irregular como podrían ser disidencias de las FARC que se resistan a acogerse a las negociaciones de La Habana. Hasta el momento (julio de 2016), solo un frente, el primero en la zona de Guaviare, ha manifestado públicamente su rechazo a los acuerdos, pero existen abundantes rumores de que podrían sumarse otros frentes antes de la firma del acuerdo final. Una de las consecuencias del avance de las negociaciones es que la jefatura de las FARC es incapaz de imponer decisiones por la fuerza a las partes de la organización que sean reacias a acatar sus órdenes de desmovilizarse. Ahora bien, las disidencias no parecieran tener como propósito la conformación de una nueva insurgencia marxista tan o más radical que las FARC. El propósito a todas luces es la organización de un ejército privado con fines de explotación de las economías criminales del lugar, es decir, unas nuevas BACRIM o FARCRIM, como han sido denominadas en la prensa.

A pesar de todos estos retos relacionados con el problema de los cultivos de coca, no se conoce ningún pronunciamiento del Gobierno en cuanto al desarrollo de una política de seguridad en ese sentido. No se sabe cómo va a ser el plan de la fuerza pública para vigilar los cultivos durante los dos años que dure el plazo de sustitución. Mucho menos se sabe qué planes hay para mitigar los efectos del crimen organizado en la subsiguiente fase del negocio cuando los cocaleros vendan la base de coca a los intermediarios de las BACRIM. En la próxima sección se analizan los riesgos inherentes a la expansión de los cultivos ilícitos.

#### 4. Las amenazas potenciales

Muchas de las amenazas en el posconflicto del crimen organizado ya son parte de la experiencia actual de la cotidianidad. Las BACRIM controlan numerosas comunidades y economías criminales y agreden a quien se atravesase en sus propósitos e intereses. El alcance de esta amenaza obedece a la respuesta del Estado, a su capacidad de plantear unos límites de hasta dónde las BACRIM pueden controlar comunidades y explotar economías criminales y hasta qué punto las amenazas a civiles y funcionarios públicos conllevan una represalia efectiva por la fuerza pública. Dicho de otro modo, existe un

equilibrio en lo que el Estado está en condiciones de reprimir a las BACRIM en cuanto a sus pretensiones económicas y políticas que a grandes rasgos no debería cambiar en el posconflicto. Se trata de un Estado que, además, ha desarrollado una amplia experiencia en el combate contra las organizaciones criminales. A diferencia de las experiencias de El Salvador, Guatemala y demás países centroamericanos que, cuando superaron las guerras de guerrillas, se tropezaron con la cruda realidad de la delincuencia de las Maras sin estar preparados para ese tipo de amenaza, Colombia, a la vez que se enfrentaba a las guerrillas, tenía que resolver amenazas de la dimensión de Pablo Escobar, el cartel de Cali, las AUC y, luego, las propias BACRIM. Más aún, no puede afirmarse que sea una amenaza en expansión. Todo lo contrario, no existen avances significativos al respecto. Si bien algunas BACRIM han logrado concentrar territorios y acumular fuerzas, el Estado les ha infligido golpes contundentes, como la neutralización de líderes de la importancia de Giovanni, Megateo y Pijarvey.<sup>27</sup> La operación Agamenón, en Urabá, por ejemplo, logró debilitar la estructura de los Urabeños al punto de reducir el área de maniobra de esta banda, por lo que el eje de exportación de drogas se desplazó del Urabá hacia el Chocó y el Pacífico. Adicionalmente, el balance de la operación reportó 25 miembros de la banda como dados de baja. A esto se suman los 640 presuntos integrantes de la banda que han sido detenidos desde que comenzó a ejecutarse el plan Agamenón en 2015.<sup>28</sup> Adi-

---

27 Como informó el Gobierno nacional, durante el Comité de Seguimiento a Organizaciones y Bandas Criminales en abril, durante el presente Gobierno han sido neutralizados (dados de baja o capturados) 20.000 miembros de las bandas criminales, de los cuales 48 han sido jefes y cabecillas. Entre ellos, precisamente, tres de los más importantes. Juan de Dios Úsuga, alias “Giovanny”, fue abatido en 2012 cuando era cabecilla de los Urabeños, heredero de los negocios criminales del paramilitar y narcotraficante Don Mario. Militó en el Ejército Popular de Liberación y luego en las AUC de Córdoba y Urabá, estuvo vinculado a la Oficina de Envidado. Víctor Navarro, alias “Megateo”, era el cabecilla de una disidencia del EPL y, junto a alias “Otoniel”, de los Urabeños, el más buscado por las autoridades. Martín Farfán Díaz, alias “Pijarvey”, heredero de alias ‘Cuchillo’, jefe de la BACRIM Héroes de Vichada, con el mayor poder criminal de los llanos orientales. Los dos últimos fueron abatidos en 2015 (McDermott, 2014). *El Nuevo Siglo* (17 de abril de 2016), “BACRIM: un enemigo muy complejo”. Disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2016-bacrim-un-enemigo-muy-complejo>; *Semana* (22 de agosto de 2015), “Las siete vidas del gato de Megateo y Otoniel”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/megateo-otoniel-jefes-de-bacrim-desmovilizados-del-epl/439488-3>; *El Tiempo* (2 de octubre de 2015), “En una semana cayeron dos capos de la droga”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/muerte-de-megateo-en-una-semana-murieron-dos-narcotraficantes/16393062>.

28 *El Colombiano* (14 de febrero de 2016), “Operación Agamenón necesita cambios”. Disponible en <http://www.elcolombiano.com/colombia/operacion-agamenon-cumple-un-ano-y-no-ha-desmantelado-a-los-urabenos-KH3595408>.

cionalmente, las autoridades reportaron que, días después del denominado “paro armado”, fueron capturados más de 120 miembros del Clan Úsuga y varios de sus cabecillas, entre ellos los alias “Ñato”, “Muelas” y “Chatarrero”.

No obstante, como se mencionó en la sección previa, existe un aspecto en que la amenaza del crimen organizado puede cambiar a raíz de la firma de un acuerdo con las FARC. El nuevo escenario político y las nuevas condiciones de seguridad en las zonas que actualmente están bajo el control de las FARC pueden verse gravemente afectados por el interés de las BACRIM de incursionar allí. Son zonas que tienen muchas características que las hacen estratégicas para el crimen organizado en general y para el control armado de las BACRIM en particular. En primer lugar, están distantes de las instituciones y de las agencias del Estado, por lo que el ejercicio de un control sobre la población es mucho menos complicado que en sociedades donde la presencia del Estado es fuerte. De hecho, las guerrillas pudieron establecer su dominio en estas sociedades porque el Estado ha sido históricamente débil allí, en algunos casos con ausencia total de sus instituciones y agencias.

Para las BACRIM, que las FARC vayan a estar desarmadas significa una oportunidad inigualable de ingresar en los territorios que previamente eran inexpugnables por la superioridad militar de la guerrilla. Sin armas, debido a los requerimientos de desarme que implica el proceso de paz, la única resistencia militar va a depender de las fuerzas de seguridad que el Estado despliegue en el territorio. El hecho de que las FARC abandonen la guerra permite al Estado reasignar el grueso de los recursos que eran dirigidos a la guerra contrainsurgente a la neutralización de las BACRIM. No se trata de escasos hombres y armamentos. El ejército colombiano es quizá uno de los mejores del mundo en dotación, equipamiento y preparación para las operaciones contrainsurgentes. El número de efectivos es el más grande en el hemisferio luego de Estados Unidos, Brasil y México (Global Firepower Index, 2016). El problema es que, pese a que las BACRIM disponen de una capacidad de combate considerable, tanto en número de hombres y de equipamiento como lanzagranadas y fusiles, el tipo de guerra que plantean al Estado demanda una reestructuración operacional de la fuerza pública. Más importante que la capacidad de fuego es la capacidad de vigilar y monitorear comunidades de manera permanente y sistemática. Es una guerra más de policías que de soldados.

En vez de combates en las selvas donde se aniquile a los combatientes de un ejército privado, lo definitivo para neutralizar la amenaza de las BACRIM va a ser que soldados y policías del Estado puedan garantizar a la población una protección efectiva contra los criminales. Evitar que las BACRIM actúen como la autoridad de mercados informales, comunidades marginales y campesinos de apartadas veredas es el nuevo centro de gravedad. La razón de este cambio yace en la diferencia de objetivos políticos. Mientras las guerrillas marxistas encarnan una guerra en que está en juego la definición del tipo de estado y de sociedad a nivel nacional, las BACRIM centran su interés en el Estado y en la sociedad de la periferia. El nivel central del Estado y de la sociedad le interesa a las BACRIM solo en la medida que no afecte a sus intereses en el control de comunidades periféricas y en la explotación de las economías criminales. El desafío para el Estado es, entonces, incrementar su capacidad de vigilancia y de desmantelamiento de estructuras delincuenciales en zonas donde sus instituciones y agencias han sido históricamente débiles y, en ocasiones, ausentes, como las zonas de influencia de las guerrillas.

En segundo lugar, en esas zonas existen dos tipos de actividades importantes para la organización económica y el abastecimiento de los mercados de las comunidades: el narcotráfico y la minería ilegal. El incremento de los cultivos de coca debido a la dinámica de la negociación, por las razones expuestas anteriormente, crean un ambiente propicio para que ejércitos privados de narcotraficantes se disputen a sangre y fuego el control de los cultivos. Si las FARC, ya como movimiento político desarmado que pretende asumir la vocería política de los cultivadores de coca, se interponen a sus ambiciones de control territorial, serán rápidamente victimizadas. Serán víctimas por motivos muy distintos a la ideología y las reclamaciones de los líderes sociales. Será estrictamente por el control de las fuentes de base de coca, que dependerá, a su vez, del control de las comunidades cocaleras.

Por eso, es importante que el Gobierno lidere el debate sobre el despliegue de la fuerza pública para garantizar que el crimen organizado no se tome el control de los cultivos y las comunidades cocaleras. Las propias FARC deberían estar igual de interesadas, paradójicamente, en que la fuerza pública tenga una fuerte presencia en aquellas zonas donde históricamente las FARC han ejercido el control de la población. La naturaleza ilícita de los cultivos de coca no debe ser un obstáculo en las circunstancias de un eventual acuerdo de paz, pues los cultivos tendrán un plazo de dos años para ser sustituidos antes de ser erradicados. Por consiguiente, no hay razón para que no sea la

fuerza pública quien les preste seguridad como lo hace con las demás actividades legales. Sobre todo si se considera que, de no hacerlo, la violencia estaría asegurada por la incursión de las BACRIM.

Incluso suponiendo que el Estado fuera capaz de garantizar la seguridad, queda el asunto de la venta de la base de coca que produzcan estas zonas durante el periodo de gracia de dos años en que los cultivos no van a ser objeto de persecución de las autoridades. La base de coca que resulte de los cultivos tiene que ser vendida en algún lugar a intermediarios de las bandas criminales que controlan los laboratorios y corredores de salida hacia los mercados internacionales. Los puntos de intercambio también serán susceptibles del control del crimen organizado. Aunque el Estado logre asegurar la vigilancia de los cultivos, las BACRIM se disputarán los puntos de transacción de la base de coca donde el negocio vuelve a estar criminalizado y no es posible para el Estado regular el intercambio entre cocaleros e intermediarios de los narcotraficantes.

Algo similar ocurrirá con la explotación ilegal e informal de las minas de oro que están bajo el control de las FARC. Sin armas, las posibilidades de control de la explotación del oro son mínimas.<sup>29</sup> Toda vez que el Estado no ha desarrollado una estrategia efectiva para legalizar a los mineros informales y para formalizar la explotación por parte de empresas nativas, de modo que sea la fuerza pública la que brinde seguridad y justicia en la zona, lo más probable es que las BACRIM aprovechen las circunstancias para apoderarse de las rentas del oro que dejan libres las FARC. Será una extensión del control que ya ejercen sobre muchas zonas mineras en el país. De hecho, ya hay reportes de enfrentamientos entre las FARC y las BACRIM por el control de las zonas de explotación.<sup>30</sup>

En tercer lugar, está el problema de los asesinatos políticos que puedan ocurrir en las zonas donde las FARC dejen las armas. Las organizaciones de derechos humanos reportan que en los primeros cuatro meses de 2016 han sido asesinadas entre 15 y 30 personas, líderes y activistas sociales.<sup>31</sup> Del

---

29 <http://www.elespectador.com/noticias/economia/mineria-criminal-sera-fuente-de-enfrentamientos-el-posc-articulo-632362>.

30 <http://www.elcolombiano.com/antioquia/briceno-vive-entre-dos-infiernos-XY4144707>.

31 Según reportes, algunas organizaciones, como Somos Defensores, registraron 15 asesinatos y más de 50 hostigamientos a líderes sociales, mientras que el movimiento de izquierda Unión

mismo modo, según los datos presentados por el delegado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, hasta el mes de abril, habría ascendido a 21 el número de dirigentes asesinados por grupos presuntamente relacionados con el crimen organizado y la minería ilegal.<sup>32</sup> Pese a lo escandaloso de las cifras no hay información acerca de lo básico y lo específico en un asunto tan crítico: ¿por qué los mataron?, ¿quién los mató? y ¿qué tipo de vínculos tienen los victimarios, si es que los tienen, con las élites legales, la clase política o las fuerzas de seguridad? Son preguntas que hasta ahora no han sido resueltas de manera sistemática por el Gobierno y que afectan a la confianza en su seguridad futura de quienes vayan a hacer política después de desmovilizarse y de quienes pertenecen a partidos y movimientos afines, como la Marcha Patriótica o la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), que muy seguramente se convertirán en parte de la plataforma política de las FARC en la legalidad.

Sin embargo, los riesgos de una mayor victimización de dirigentes políticos y sociales no provendrán de una respuesta de sectores intolerantes a nivel central como lo han sugerido diversos analistas en columnas y espacios de opinión. Querer hacer un paralelo entre el exterminio de la UP o el paramilitarismo de Estado y lo que sucede ahora es desconocer unas circunstancias absolutamente distintas. La comparación puede servir para una campaña política contra el Estado y las élites en abstracto, para pretender que en Colombia el problema es una represión a cualquier forma de protesta social por medios pacíficos. Lo que, de paso, justificaría toda la insurgencia armada previa. No podría haber análisis más simplista, distante de la realidad en las circunstancias actuales y, a la vez, más peligroso, porque nada conviene más a los verdaderos victimarios que el hecho de que su responsabilidad sea diluida en nombre de un sector en general y que no se sepa su identidad y sus intereses en nombre propio.

Al día de hoy, estas muertes no guardan un paralelo con lo sucedido con la UP por dos grandes razones relacionadas con la desmovilización efectiva

---

Patriótica (UP) denunció al menos 30 homicidios por razones políticas en los tres primeros meses de 2016. *El País* (2 de abril de 2016), “El asesinato de varios líderes sociales alerta de un repunte del paramilitarismo en Colombia”. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/02/colombia/1459608847\\_855574.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/02/colombia/1459608847_855574.html).

32 RCN Radio (8 de mayo de 2016), “ONU advierte por preocupante incremento de asesinatos de líderes sociales en Colombia”. Disponible en <http://www.renradio.com/locales/onu-advierte-por-preocupante-incremento-de-asesinatos-de-lideres-sociales-en-colombia/>.

de la guerrilla. Por un lado, no está el secuestro, la extorsión, las amenazas a políticos tradicionales y toda la serie de crímenes que cometían las guerrillas y que predisponían a muchos sectores de élites, en particular élites regionales, a utilizar la violencia contra un partido que era abiertamente una extensión de las FARC. En palabras simples, la Marcha Patriótica y el resto de movimientos que se asocian con las FARC no pueden ser acusados de ser colaboradores de quienes victimizan a las élites y la población local, sobre todo desde el momento que la guerrilla entró en tregua y abandonó la práctica del secuestro.

Por otro lado, la desmovilización de la guerrilla implica que no es necesario armar grandes ejércitos paramilitares como mecanismo contrainsurgente. Para matar a líderes de izquierda, reclamantes de tierra y activistas sociales no hace falta una organización como la que construyeron el Mexicano y Henry Pérez en Puerto Boyacá o, más sofisticada aún, como las AUC creadas por los hermanos Castaño. Un sicario, de los miles disponibles que dejó el legado de casi cuatro décadas de guerra, es suficiente para que cualquiera que se sienta afectado por la agenda, las denuncias o la competencia política de la izquierda y los movimientos sociales elimine a sus contradictores.

Pero que no sea parecido a lo que sucedió con la UP y la década siguiente no quiere decir que no sea grave. Los cadáveres de los activistas sociales son reales. El punto es que no es necesario crear una BACRIM para cometer asesinatos de este tipo, sobre todo ahora que las FARC están próximas a desmovilizarse. Pero, al mismo tiempo, eso no quiere decir que las BACRIM no vayan a involucrarse en asesinatos de políticos, activistas y seguidores en las regiones donde tienen presencia si amenazan sus intereses inmediatos. No importa la tendencia ideológica de sus potenciales víctimas, si interfieren en la explotación de economías criminales en la región, si se atraviesan en su agenda política desde los cargos públicos o desde la movilización social, si denuncian actos irregulares, etc., van a ser victimizados. Esta situación ya se vive en las comunidades y regiones controladas por las BACRIM. Las visitas de periodistas y científicos sociales a estas zonas recogen incontables testimonios de una negociación permanente de las BACRIM con las autoridades políticas mediada por la fuerza.<sup>33</sup> De darse una expansión de las BACRIM

---

33 Para las elecciones de autoridades locales y regionales en 2015, se desató un gran escándalo en Córdoba tras la caída de alias “Boris”, considerado como cuarto cabecilla del Clan Úsuga. El general Rodolfo Palomino, director de la Policía Nacional, informó que siete candidatos a alcaldías

hacia las zonas de desmovilización de las FARC, no hay razones para pensar que este tipo de riesgo no se vaya a expandir de la misma manera.

El gran logro de la última década no fue acabar con la corrupción y el clientelismo político. Fue domesticar a la clase política para que no usara la violencia. El gran riesgo de la BACRIM es que ese logro se vea empañado por unas organizaciones que sin los pretextos ideológicos de las guerrillas y los paramilitares pretendan incidir en las contiendas electorales y en gobiernos locales para asegurar el control de rentas criminales.

## 5. ¿Un vaso medio lleno o medio vacío?

Una lectura simple de la magnitud del problema de las BACRIM en Colombia descrita en las páginas anteriores podría parecer pesimista: los narcos colombianos continúan haciendo mucho dinero con las drogas y teniendo una enorme influencia política. Otra lectura, sin embargo, es mucho más optimista. Lo ocurrido muestra un proceso de domesticación de los narcotraficantes en el sentido de que, a pesar de permanecer activos en el negocio, la violencia y la inestabilidad política que causan se ha reducido. Las BACRIM son la expresión de una disminución del alcance político, económico y militar de las organizaciones que controlan el narcotráfico en el país y, en ese sentido, es notorio el avance del Estado en la guerra contra las drogas. Si se comparan con el cartel de Medellín, el cartel de Cali y las AUC, que fueron en su momento quienes controlaban el negocio, es evidente la reducción de la amenaza a la institucionalidad y a la legitimidad del Estado como resultado de las rentas de un negocio ilegal. En otras palabras, el negocio continúa, pero ahora la supremacía del Estado no está tan comprometida como lo estuvo en los años ochenta en la guerra contra Escobar o en los noventa cuando las FARC llevaron a cabo su mayor ofensiva y las AUC se difundieron por todo el país.

A medio plazo, es evidente que las BACRIM parecieran ser un riesgo a la capacidad que tiene el Estado de someter a las organizaciones que aspiran a concentrar poder social y político desde el control del narcotráfico. El

---

en Córdoba habrían tenido nexos con dicho cabecilla, para lograr apoyos y acuerdos, o también porque venían siendo extorsionados. *El Herald* (23 de octubre de 2015), “Ojo a la ‘BACRIM-política’”. Disponible en <http://www.elheraldo.co/editorial/ojo-la-bacrim-politica-224235>.



posconflicto con las FARC liberaría muchos territorios, tropas y recursos que serían aprovechados por las BACRIM o las FARCRIM, aquellas organizaciones que surjan de desmovilizados de las FARC que armen sus propias BACRIM o que se adhieran a las ya existentes. Pero aun si las BACRIM y las FARCRIM se apoderan de lo que antes era de las FARC, su capacidad militar será mucho menor. No constituyen un ejército centralizado y jerarquizado a los niveles de las FARC, ni tienen objetivos políticos tan ambiciosos que alcanzan al nivel central del Estado y la sociedad. El problema para el Estado se centrará en la neutralización de ejércitos privados situados en comunidades periféricas o en áreas marginales de las ciudades.

La desmovilización de las FARC también supone una gran oportunidad para el Estado. Al no existir un ejército irregular capaz de concentrar de manera disciplinada su fuerza para actuar coordinadamente contra el Estado, la fuerza pública puede concentrar su capacidad represiva contra aquellas BACRIM que representen una amenaza superior en un lugar específico del territorio nacional. Por lo que a medio plazo es también de esperar que las BACRIM tengan fuertes incentivos por contener el uso de la fuerza para no traspasar los límites que de manera tácita imponen las autoridades políticas y policivas sobre los comportamientos tolerables de las organizaciones criminales. Quien no se comporte adecuadamente tendrá todo el peso de la fuerza pública en su contra y, muy probablemente, a las demás BACRIM, que intentarán aprovechar la desgracia de su competidor.

El riesgo, obviamente, es que los actores civiles y policivos que impongan límites a las BACRIM terminen corrompiéndose a niveles incontrolables. Pero esto ha sido parte recurrente de la historia del crimen organizado en Colombia. Al final, el éxito de una estrategia contra las BACRIM dependerá de hasta qué punto el Estado toma el control con sus instituciones de los espacios y transacciones sociales que son regulados por las BACRIM, y cómo, en el proceso, evita que la corrupción de la clase política y de las autoridades policivas y judiciales genere otras instancias de poder que distorsionen el sentido y la operación de las instituciones democráticas a lo largo del territorio nacional.

## Bibliografía

- ARIAS, A. (2012), “Neoparamilitares - BACRIM: Acciones de Interferencia para las Elecciones Locales de 2011”, Corporación Nuevo Arco Iris. Dispo-

nible en [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2011/mre2011/14\\_Neo-paramilitaresBacrim.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/mre2011/14_Neo-paramilitaresBacrim.pdf). [consulta: 1 de febrero de 2016].

- ÁVILA, A., y VELASCO, J. D. (2012), “Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisitando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano”, *Pap. Polít.*, 17 (2), pp. 371-421.
- BELTRÁN, I. (2015), *Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia*, CREER, IHRB.
- CASTELLS, M. (1998), *La sociedad red. La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.
- CHABAT, J. (2010), “El Estado y el crimen organizado: amenaza global, respuestas nacionales”, *Revista de Historia Internacional*, 42, pp. 3-14.
- COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA (2015).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA (2016), “Monitoreo de la Defensoría indica que el Clan Úsuga está presente en 22 departamentos del país” (13 de abril). Disponible en <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5043/Monitoreo-de-la-Defensor%C3%ADa-indica-que-el-Clan-%C3%9Asuga-est%C3%A1-presente-en-22-departamentos-del-pa%C3%ADs-Clan-%C3%9Asuga-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-bandas-criminales-SAT.htm>.
- DELGADO, J. E. (2015), “Counterinsurgency and the limits of state-building: An analysis of Colombia’s policy of territorial consolidation, 2006–2012”, *Small Wars & Insurgencies*, 26 (3), pp. 408-428.
- DUNCAN, G. (2006), *Los señores de la guerra: De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Planeta.
- DUNCAN, G. (2013a), “Una lectura política de Pablo Escobar”, *Co-herencia*, 10 (19), pp. 235-262.
- DUNCAN, G. (2013b), “La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado”, en Giraldo, J. (ed.), *Economías criminales y poder político* Medellín, Editorial Eafit.
- DUNCAN, G., y LÓPEZ, G. (2007), “Coca, balas y votos. ¿Cómo incidió el narcotráfico en las pasadas elecciones?”, Disponible en <http://www2>.

congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\_uibd.nsf/727ABCA48F30F86A05257DF8007A49E9/\$FILE/Coca\_balas\_votos.pdf.

- DUQUE, M. V. (2012), “Minería: yacimientos explosivos. Las bonanzas y el conflicto, la historia se repite”, en Toro *et al.* (eds.), *Minería, territorio y conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 339-355.
- *EL COLOMBIANO* (2013), “Bandas salpican a 208 funcionarios” (2 de noviembre). Disponible en [http://www.elcolombiano.com/historico/bandas\\_salpican\\_a\\_208\\_funcionarios-PYEC\\_268025](http://www.elcolombiano.com/historico/bandas_salpican_a_208_funcionarios-PYEC_268025) [consulta: 26 de enero de 2016].
- *EL COLOMBIANO* (2015), “Estas son las bandas que controlan el crimen en Colombia” (25 de agosto). Disponible en <http://www.elcolombiano.com/estas-son-las-bandas-criminales-que-controlan-la-delincuencia-en-colombia-YX2606364> [consulta: 25 de enero de 2016].
- *EL ESPECTADOR* (2012), “BACRIM crecen en todo el país” (19 de febrero). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-crecen-todo-el-pais-articulo-327595> [consulta: 25 de enero de 2016].
- *EL ESPECTADOR* (2013), “BACRIM, en 409 municipios” (27 de agosto). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-409-municipios-articulo-442897> [consulta: 25 de enero de 2016].
- *EL ESPECTADOR* (2015). “BACRIM son el «reto principal» de seguridad en Colombia: ONU” (16 de marzo). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/bacrim-son-el-reto-principal-de-seguridad-colombia-onu-articulo-549761> [consulta: 25 de enero de 2016].
- *EL TIEMPO* (2014a), “Urabeños en el radar de la Corte Penal Internacional” (23 de enero).
- *EL TIEMPO* (2014b), “Tres ‘BACRIM’ tienen la mitad de hombres que FARC” (6 de septiembre). Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/integrantes-de-bandas-criminales/14495955> [consulta: 25 de enero de 2016].
- *EL TIEMPO* (2015), “Alertan por presencia de ‘BACRIM’ en 338 municipios del país” (8 de noviembre). Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/bacrim-en-colombia/16425126> [consulta: 25 de enero de 2016].

- *EL TIEMPO* (2016), “Crearían un bloque de búsqueda contra las ‘BACRIM’” (26 de enero). Disponible en <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/bloque-de-busqueda-contra-bacrim/16492896> [consulta: 26 de enero de 2016].
- FIP - FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2013), *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales*, Bogotá, FIP (Informes, núm. 19). Disponible en <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/152801cd7c30f75d>.
- FIP - FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2014), “Lo que esconden las cifras. En 2014 bajaron los homicidios pero persisten las dinámicas criminales”. Disponible en [cdn.ideaspaz.org/media/website/document/54e4f8ceb98ad.pdf](http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/54e4f8ceb98ad.pdf).
- FIP - FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (2016), *Economías criminales en clave de postconflicto*, Bogotá, FIP (Notas Estratégicas, núm. 1). Disponible en
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (2013), *Las BACRIM después de 2013. ¿Pronóstico reservado?* Bogotá, Fundación paz y Reconciliación. Disponible en <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2013/12/Informe-2013-BACRIM1.pdf>.
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (2014), *Candidatos y nexos con fuerzas ilegales. Informe elecciones legislativas 2014*, Bogotá, FIP. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/candidatos-con-presuntos-nexos-ilegales.pdf>.
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (2015), *Matriz de candidatos con presuntos vínculos con estructuras criminales. Elecciones 2015*, Bogotá, FIP. Disponible en <http://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/07/Matriz-candidatos-02.27.2015.pdf>.
- GIRALDO, J., DUNCAN, G., y RENDÓN, A. J. (2014), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*, Medellín, Universidad EAFIT - Empresa para la Seguridad Urbana - Alcaldía de Medellín.
- ILSA (2012), *Continuidad de la presencia de actores armados ilegales en los Montes de María*, Johannesburgo, ISLA. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/montes1/2.pdf>.

- INDEPAZ (2015a), *X Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2014*, Bogotá, Indepaz. Disponible en [www.indepaz.org.co/wp-content/.../11/X-Informe-Indepaz-Final-.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/.../11/X-Informe-Indepaz-Final-.pdf).
- INDEPAZ (2015b), *XI Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2014*, Bogotá, Indepaz. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/11/IX-Informe-sobre-grupos-narcoparamilitares.pdf>.
- INDEPAZ (2016), *Informe presencia de grupos narcoparamilitares en los primeros tres meses de 2016*, Bogotá, Indepaz. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/04/Presencia-narcoparamilitar-2016.pdf>.
- INSIGHT CRIME (2014), “FARC y BACRIM se dividen ganancias del oro en departamento de Colombia: Policía” (14 de marzo). Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/farc-y-bacrim-se-dividen-ganancias-del-oro-en-departamento-de-colombia-policia> [consulta: 26 de enero de 2016].
- KAPLAN, O., y NUSSIO, E. (2014), “Explaining Recidivism of Ex-Combatants in Colombia”, *Journal of Conflict Resolution*, 62 (1), pp. 64-93. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2350318>
- MCDERMOTT, J. (2013), *Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla*, Medellín, InSight Crime.
- MCDERMOTT, J. (2014a), “¿La última BACRIM en pie? El ascenso de Los Urabeños en Colombia”, *Perspectivas*, núm. 3, pp. 5-16.
- MCDERMOTT, J. (2014b), “El rostro cambiante del crimen organizado colombiano”, *Perspectivas*, núm. 9, pp. 3-11.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2015), *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP*, Bogotá, Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf).
- MOE - MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2010), *Mapas y factores de riesgo electoral elecciones Congreso 2010*, Bogotá, MOE. Disponible en <http://moecolombia.org/descargas/LIBRO%20CONGRESO%202010.pdf>.
- MOE - MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2015), *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2015*,

Bogotá, MOE. Disponible en <http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Mapas%20de%20Riesgo%20electoral%202015.pdf>.

- ODDR - OBSERVATORIO DE PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN (2012), *Presencia de organizaciones guerrilleras y “BACRIM” en territorio colombiano. 2012*, Bogotá, ODDR - Universidad Nacional de Colombia.
- ONU COLOMBIA (2015), “Pese a una mejoría durante las negociaciones de paz, la crisis humanitaria en Colombia sigue siendo grave” (11 de febrero) Disponible en <http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/02/11/pese-a-una-mejoria-durante-las-negociaciones-de-paz-la-crisis-humanitaria-en-colombia-sigue-siendo-grave/>.
- PRIETO, A. (2014), *La relación FARC-BACRIM y sus lugares comunes*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz. Disponible en <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1068>.
- REED, M. (2011), *BACRIM: trampa conceptual*, Nueva York, International Center for Transitional Justice. Disponible en <https://www.ictj.org/es/news/bacrim-trampa-conceptual-1>.
- SAAB, B., y TAYLOR, A. (2009), “Criminality and Armed Groups: A Comparative Study of FARC and Paramilitary Groups in Colombia”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 32 (6), pp. 455-475.
- SEMANA (2013), “La otra paz que vive en Medellín” (30 de noviembre). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/pacto-de-paz-en-medellin/366521-3> [consulta: 26 de enero de 2016].
- SEMANA (2014), “Oro y BACRIM el verdadero precio” (1 de diciembre). Disponible en <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/oro-bacrim-verdadero-precio/32229> [consulta: 26 de enero de 2016].
- THE ECONOMIST (2016), “The FARC’s finances. Unfunny money” (16 de abril). Disponible en <http://www.economist.com/news/americas/21697008-government-may-never-get-its-hands-guerrillas-ill-gotten-gains-unfunny-money>.
- UNODC (2015), *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*, Bogotá, UNODC - Gobierno de Colombia. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_Cultivos\\_de\\_Coca\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf).

# PROVISIÓN DE SEGURIDAD EN UNA CIUDAD ENTRE EL CONFLICTO ARMADO, EL NARCOTRÁFICO Y OTRAS VIOLENCIAS: LECCIONES DE MEDELLÍN 2002-2015

*Alexandra Abello Colak*

## Introducción

Después de haber experimentado unos niveles de violencia armada altísimos que la convirtieron en la ciudad más violenta del mundo en 1991, Medellín, la segunda ciudad de Colombia en población<sup>1</sup> e importancia, se ha convertido paulatinamente en ciudad exportadora de modelos de gestión urbana e iniciativas públicas a otras ciudades que ven en ello esperanzadoras estrategias para reducir la violencia y el temor que han venido creciendo en varios centros urbanos del Sur global, y en especial de la región. En medio de una fuerte competencia interurbana por atraer capital e internacionalizar las ciudades, Medellín ha logrado también convertirse en polo de atracción de inversionistas y turistas y consolidar un modelo de desarrollo urbano considerado en gran parte como exitoso.

Parte del reconocimiento internacional que se ha puesto de manifiesto con galardones y distinciones internacionales<sup>2</sup> se debe a la transformación urbana que sufrió Medellín durante las dos primeras décadas del siglo XXI y, sobre todo, a la impresionante reducción del número de homicidios que se dio entre 2003 y 2008. De hecho, la ciudad ha experimentado una reducción del 90% en los índices de homicidios en menos de veinticinco años (Doyle, 2016), y en 2015 alcanzó el índice más bajo de las últimas tres décadas (20,13 homicidios por cada 100.000 habitantes). Este importante logro, que ha sido interpretado por algunos como prueba del éxito en el modelo de gestión de la seguridad urbana en la ciudad, esconde, sin em-

---

1 La población de Medellín, según proyecciones del DANE, es de 2.464.322 habitantes.

2 Como ser elegida la ciudad más innovadora por el *Wall Street Journal* y Citigroup Inc. en 2013 o haber sido escogida la sede de la Asamblea General de la OEA en 2008, de los Juegos Suramericanos en 2010 y del Foro Urbano Mundial de UN-Habitat en 2014.

bargo, complejos problemas de inseguridad que persisten y que se manifiestan con especial nocividad en la vida de los habitantes de las comunas más pobres de la ciudad. Es por eso y por la forma en que Medellín se ha convertido en caso paradigmático y en punto de referencia en discusiones sobre seguridad urbana que es importante analizar críticamente el enfoque de provisión de seguridad que se ha consolidado en esta ciudad desde 2002, cuando nuevas estrategias e iniciativas públicas empezaron a demostrar cambios substanciales en la forma de entender y abordar los problemas de seguridad en la ciudad.

A pesar de las particularidades del caso de Medellín, este ofrece una oportunidad estratégica para explorar problemas y dinámicas de violencia e inseguridad que son comunes a varias ciudades de la región, así como los retos que estas ciudades imponen en materia de provisión de seguridad, dada la perspectiva del presente libro y proyecto. Además, el análisis del caso de Medellín ofrece la posibilidad de explorar los supuestos y los cálculos que guían los debates de seguridad urbana en la región y de considerar si algunas de las herramientas usadas dentro del proyecto intelectual y práctico de la construcción de paz resultan útiles para abordar los problemas de violencia urbana, como se ha sugerido en el capítulo 1 de Rafael Grasa. En esta línea, se presenta a continuación un análisis crítico sobre algunas de las estrategias e iniciativas implementadas desde 2002 en la ciudad para mejorar la seguridad, principalmente por los gobiernos locales de Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015). Las estrategias públicas en materia de seguridad han combinado, entre otras cosas, técnicas de pacificación urbana, aumento de la presencia y la intervención estatal en áreas urbanas marginalizadas, intentos por consolidar enfoques de policía comunitaria, transformaciones en el espacio urbano y programas de prevención socioeconómica.

En la primera sección de este documento se ofrece una visión panorámica de los ciclos de violencia armada que ha experimentado la ciudad desde finales de los años ochenta y también de otras formas de inseguridad y violencia que, aunque tienen un gran impacto en la vida de los ciudadanos, sobre todo en las áreas más vulnerables, se han mantenido invisibilizadas dentro del debate de seguridad en la ciudad y dentro de los diagnósticos oficiales. En esta sección, no solo queda en evidencia la complejidad con la que múltiples formas de violencia y actores se han concatenado en la ciudad, sino las limitaciones que implica usar los índices de homicidios



como principal indicador de avances o retrocesos en materia de provisión de seguridad en la ciudad.

En la segunda sección se analiza el modelo de provisión de seguridad que se ha venido consolidando en la ciudad desde 2002 hasta 2015 en respuesta a los problemas de violencia y los diagnósticos de los que parte. A través del análisis de las principales iniciativas de seguridad implementadas por los gobiernos locales, que han sido asociadas a lo que se conoce como el “modelo Medellín”, así como de algunas iniciativas nacionales especialmente relevantes, se identifican las principales características del modelo y su impacto, sobre todo desde la perspectiva de los residentes de las comunidades que han sido epicentro de la intervención estatal. Este análisis sugiere que, a pesar de importantes avances en la capacidad de gestionar la seguridad y en la sofisticación institucional a nivel local, la provisión de seguridad, tal y como está concebida, no ha logrado responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos teniendo en cuenta sus realidades y necesidades, ni tampoco debilitar la influencia de los diversos actores armados que ejercen coerción en los territorios.

Finalmente, en la tercera sección se analizan algunas de las posibles vías de aplicación del enfoque de construcción de paz para entender y abordar los problemas de violencia no vinculados a causas políticas en Medellín. También se sugieren preguntas e hipótesis que surgen con base en este análisis respecto de cómo podría abordarse la seguridad en Medellín de una manera alternativa. Se sugiere que la provisión de seguridad debe abordar el problema de la violencia crónica e incluir esfuerzos por contener las múltiples violencias que se ejercen en la ciudad, pero también lidiar con los impactos de estas violencias, evitar la reproducción de la violencia en diferentes espacios de socialización y, finalmente, consolidar relaciones y estructuras capaces de hacer la violencia menos probable. Se sugiere también que un paso crucial en el proceso de reorientar la provisión de seguridad en la ciudad es facilitar la participación de las comunidades y de la sociedad civil.

## 1. La violencia híbrida de Medellín (1980-2015)

En los últimos veinticinco años, la violencia homicida en Medellín se ha cobrado la vida más de 65.000 personas. Este tipo de violencia, que es el indi-

gador más visible de los problemas de seguridad de la ciudad desde finales de la década de los años ochenta, ha estado asociado tradicionalmente a la existencia de un conjunto complejo de actores armados vinculados al negocio del narcotráfico y también a los protagonistas del conflicto armado interno colombiano (guerrillas y estructuras paramilitares). Los diversos actores armados de la ciudad, que poseen además una gran capacidad para ejercer formas de control y coerción en las comunidades históricamente más marginalizadas de la ciudad, conocidas como las *comunas*,<sup>3</sup> han protagonizado cruentos enfrentamientos en diferentes momentos y han generado diferentes crisis de violencia armada en la ciudad y fluctuaciones importantes en el número de homicidios.

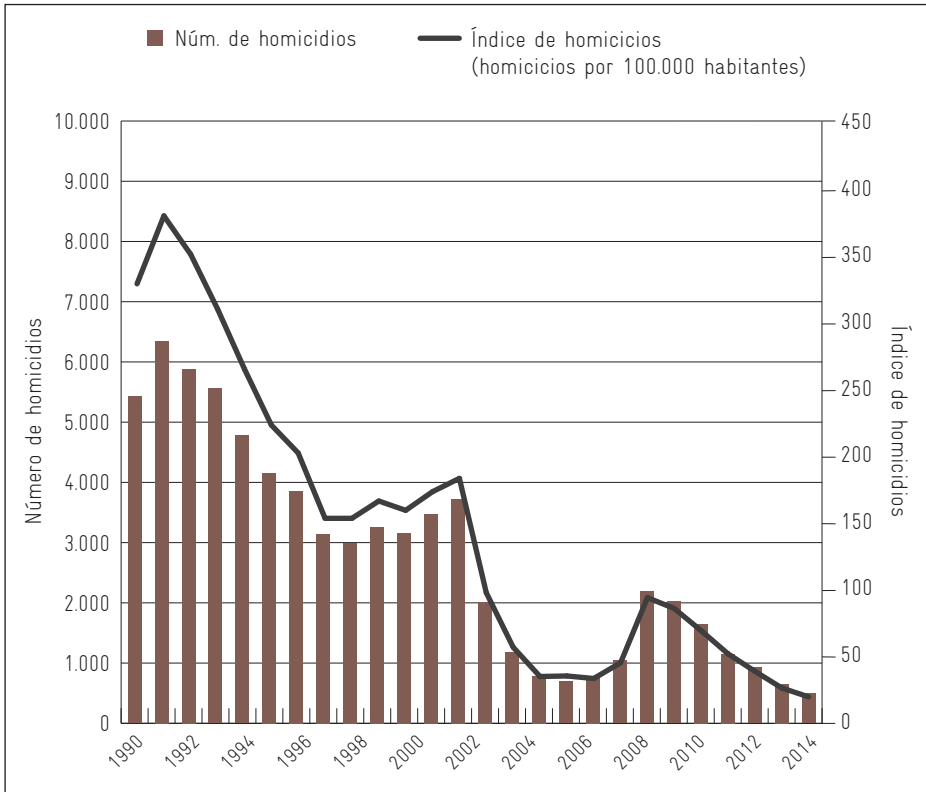
La trayectoria de los índices de homicidios en la ciudad desde 1990 permite observar que se ha registrado una tendencia general hacia la reducción de la violencia letal en la ciudad, sin embargo, esta ha resurgido en momentos específicos con gran intensidad (véase gráfico 1), producto de estos enfrentamientos armados (por ejemplo, a comienzos de la primera década del siglo XXI y en 2009). Además, es posible señalar que incluso en los momentos en los que se ha llegado a los niveles de violencia homicida más bajos (en 2005, con un índice de 35,3 y en 2015 con 20,13 homicidios por 100.000 habitantes), la tasa de homicidios superó en más del doble el nivel de violencia considerado como epidémico.<sup>4</sup>

---

3 El término *comuna* denota la delimitación territorial en la ciudad.

4 Tasa mayor a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Gráfico 1. Evolución de la violencia letal en Medellín (1990-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Medicina Legal, del SISC, de la Secretaría de Gobierno de Medellín y del CTI.

En Medellín, como en otras ciudades del Sur global, los índices de homicidios sirven únicamente como indicador general de la trayectoria de la violencia urbana, que se caracteriza por ser un fenómeno muy complejo y dinámico en el que múltiples formas de violencia e inseguridad se interconectan y producen no solo daños físicos y materiales, sino también psicológicos y sociales. En esta sección se hace una caracterización de los ciclos de violencia armada que ha vivido la ciudad desde finales de los ochenta, así como de otros tipos de violencias y formas de inseguridad que afectan de manera diferenciada a diversos grupos sociales. La intención es ofrecer al lector una visión panorámica no solo de los actores y las dinámicas que han definido la violencia armada en Medellín, sino también de la diversidad de formas de violencia que afectan a la seguridad de los habitantes de la ciudad y de las interconexiones complejas entre estas.

## 1.1. Ciclos de violencia armada

### 1.1.1. Primera gran crisis de violencia: de mediados de los años ochenta a comienzos de los noventa

Este periodo se percibió como un momento excepcional en la historia de la ciudad, en el que la muerte violenta se convirtió en la principal causa de muerte (especialmente para hombres entre los 15 y los 44 años de los barrios más pobres de la ciudad). El aumento exponencial en el número de homicidios, que llegó a su pico más alto en 1991 con 381 homicidios por cada 100.000 habitantes, reflejó la rápida escalada de la violencia en la ciudad. El número de homicidios en Medellín, cuatro veces más alto que el promedio nacional, se convirtió en el indicador más visible de una profunda crisis urbana caracterizada por el surgimiento de formas de violencia y delincuencia cada vez más organizadas, por la contracción de la economía urbana y por una gran debilidad institucional.

Por un lado, la expansión de la industria del narcotráfico liderada por el cartel de Medellín ofreció incentivos a grupos de pandillas que habían existido en la ciudad desde los años sesenta para que se vincularan al negocio proporcionando diferentes servicios, lo que llevó a la conformación de bandas criminales más especializadas y fomentó la creación de grupos de sicarios que terminaron consolidando un diverso conglomerado de actores ligados a diversas actividades en torno del negocio del narcotráfico (Salazar Jaramillo, 1992). Y, por otro lado, la incursión de grupos insurgentes en la ciudad facilitó la transformación de grupos de autodefensa que proveían servicios de protección y seguridad en comunidades donde el Estado estaba ausente<sup>5</sup> en milicias urbanas con una agenda insurgente y con entrenamiento militar.

Estos grupos diversos, ligados unos al narcotráfico y otros a la insurgencia, se convirtieron en fuente de oportunidades de movilidad social y trabajo remunerado para hombres jóvenes que no podían acceder a trabajos legales en la economía local, en virtud de que esta experimentaba por esa época una contracción debido al debilitamiento del sector industrial textil y manufacturero. Este sector había sido el polo de desarrollo más importante de esta zona del país durante la mayor parte de siglo xx y había atraído a colombianos de

---

5 Especialmente en las comunas de las zonas nororiental y noroccidental.

varias zonas del país que buscaban escapar de la pobreza y de la violencia en las zonas rurales generada por el conflicto armado interno.

La violencia armada en la ciudad aumentó durante este periodo principalmente a causa de enfrentamientos entre estos actores por el control de barrios y comunas, y por la confrontación abierta entre el cartel de Medellín y el Estado. El Gobierno nacional declaró la guerra contra el narcotráfico, a lo que el cartel de Medellín respondió con ataques terroristas y atentando contra la vida de policías y de miembros de sectores influyentes como políticos, jueces y periodistas.

Los niveles de violencia homicida empezarían a descender después de que, en 1993, las fuerzas armadas lograran asesinar Pablo Escobar, junto con sus más cercanos colaboradores, con la ayuda de sus enemigos, de líderes de los nacientes grupos paramilitares y con el apoyo de los Estados Unidos. Aunque debilitada, la sofisticada estructura criminal que Pablo consolidó en Medellín, sin embargo, no desapareció; simplemente se reorganizó en unidades más pequeñas que empezaron a trabajar en forma de red bajo el control de nuevos jefes.

Para finales de los ochenta, las milicias también habían logrado consolidar su control de varias comunidades. El servicio de seguridad que proveían y su capacidad para intervenir en conflictos comunitarios e interpersonales les permitieron acumular poder y legitimidad ante residentes de comunidades marginalizadas. En este contexto y aprovechando el ambiente propicio que creó la iniciativa del Gobierno nacional de crear un proceso de negociación con varios grupos insurgentes del país que terminó en la desmovilización de cinco grupos guerrilleros y una nueva constitución en 1990 y 1991, respectivamente, el Gobierno local de Medellín negoció con las milicias de la ciudad su desmovilización en 1994. Este proceso de negociación produjo no solo la desmovilización de 843 miembros de estos grupos armados en la ciudad, sino también la creación de una cooperativa<sup>6</sup> dirigida por ellos.

Con el aval y el apoyo del Estado, esta cooperativa se encargó de la provisión de la seguridad en los barrios que habían estado bajo su control. La intención era que en asociación con las fuerzas de seguridad del Estado y usando fondos públicos y equipos a través de contratos con la Alcaldía,

---

6 Llamada Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom).

la cooperativa garantizara seguridad a los residentes de varios barrios. Los resultados de este experimento de delegación de la provisión de la seguridad en comunidades marginalizadas a un actor armado privado fueron desastrosos. No solo no logró reducir la violencia armada de manera sustancial, sino que un grupo importante de desmovilizados fue asesinado (22,2%), algunos meses después de haberse llevado a cabo el proceso debido a pugnas internas y a confrontaciones con fuerzas del Estado y bandas criminales. Además, los residentes reportaron ser víctimas de abusos y un uso de la violencia indiscriminada por parte de los miembros de esta cooperativa (Angarita *et al.*).

En general, durante este periodo se produjo un salto cualitativo y cuantitativo en la violencia y la inseguridad, con formas más organizadas de violencia armada y con una diversificación y multiplicación de actores con capacidad de ejercer la violencia en la ciudad; entre ellos, grupos de exterminio que atentaban contra la vida de sectores de la población marginalizados en lo que, mal llamado, se conoce como *limpieza social*. Se consolidaron y legitimaron, además, otras formas de violencia y prácticas de justicia privada y protección violenta sobre todo en comunidades en las que el Estado no se mostraba dispuesto a proveer estos servicios directamente. Durante este periodo se sentó un precedente para la constante competencia entre actores por el control de comunidades y para la posterior consolidación del fenómeno paramilitar (Alonso *et al.*, 2007; Giraldo Ramírez, 2013) que marcaría el siguiente ciclo de violencia en la ciudad.

### 1.1.2. Segunda crisis: urbanización del conflicto interno y recomposición del mundo criminal: finales de los años noventa y comienzos de los años 2000

Aunque entre 1991 y 1999 los niveles de violencia homicida descendieron lentamente, se consolidó a finales de los noventa otro ciclo de violencia caracterizado por lo que se conoce como la *urbanización del conflicto armado colombiano*. En esta época, varios grupos insurgentes que no habían participado en la desmovilización de comienzos de los años noventa (principalmente el ELN y las FARC) consolidaron su poder en varias de las comunas de la ciudad, especialmente las que tenían una ubicación estratégica. Estas zonas de la ciudad se convirtieron en áreas vedadas para el Estado y sus instituciones y quedaron bajo el control de grupos armados.

Al mismo tiempo, diferentes grupos armados capitalizaron el entrenamiento militar recibido por parte de grupos insurgentes como el M-19 y por el cartel de Medellín. Varios grupos de pandillas hicieron una transición hacia grupos más sofisticados con capacidad para ejercer control territorial sobre diferentes áreas y para ofrecer sus servicios a actores criminales más sofisticados y poderosos.<sup>7</sup> En este contexto, cuando la estructura paramilitar conocida como las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) decidió lanzar una campaña militar para combatir y eliminar la presencia guerrillera en la ciudad, lo hizo a través de estos grupos y de las estructuras criminales existentes en la ciudad. El caso del Bloque Cacique Nutibara –frente paramilitar creado en la ciudad bajo el mando de Don Berna, un conocido narcotraficante que se convirtió en jefe paramilitar– es emblemático del proceso de fusión y mutación de actores violetos que ocurrió durante este periodo.

El paramilitarismo usó las estructuras criminales locales con gran capacidad operativa en el interior de los barrios, para llevar a cabo una lucha contrainsurgente ilegal en la ciudad. El Bloque Cacique Nutibara que logró consolidarse como un actor dominante, fue la manifestación de la cada vez más borrosa frontera entre las violencias ejercidas por razones políticas, por razones criminales y por razones sociales. El resultado de esta dinámica fue un conflicto armado urbano de graves proporciones, en que milicias y frentes paramilitares competían por el control de barrios. El número de homicidios, desapariciones, amenazas, tiroteos indiscriminados, intimidaciones y desplazamientos forzados aumentaron en las comunidades más marginalizadas (Angarita *et al.*, 2008).

Los grupos armados bajo la franquicia del paramilitarismo lograron retar el poder de las milicias, que ya estaba debilitándose en virtud de los abusos y del uso arbitrario de la violencia que ejercían y que resquebrajaba su legitimidad en las comunidades. En 2002 los grupos paramilitares habían logrado el control social y territorial del 70% de los barrios de la ciudad (Alonso-Espinal *et al.*, 2012), así como de rentables mercados de protección violenta que les permitían proteger no solo la industria del narcotráfico, sino también otras economías ilegales, controlar otras actividades como la distribución de licores, la circulación de productos de contrabando, las apuestas y los mercados

---

7 Los cálculos oficiales en 2004 estimaban que existían 201 combos, con aproximadamente 6.030 miembros.

al por mayor en la ciudad y beneficiarse del cobro ilegal de servicios de protección a residentes, negocios y compañías de transporte (Bedoya, 2009).

En este contexto, llega al poder el presidente Uribe (2002), quien decide lanzar una serie de campañas militares para permitir que las fuerzas de seguridad del Estado recuperen el control territorial de la ciudad. Con este fin y para derrotar a los grupos milicianos en una zona emblemática y densamente poblada de la ciudad conocida como la Comuna 13, en donde los grupos insurgentes habían logrado consolidarse, se lanzaron varias intervenciones militares en las que participaron todas las fuerzas militares. Estas operaciones (Mariscal y Orión) se llevaron a cabo con el apoyo operativo y de inteligencia de grupos paramilitares y lograron la derrota de las milicias en la ciudad. También dejaron al menos 40 civiles heridos y alrededor de 308 detenidos y abrieron paso para la toma de estos territorios por parte de grupos paramilitares que llevaron a cabo un sinnúmero de violaciones de derechos en esta comuna, entre ellas ejecuciones, intimidaciones y desapariciones de residentes sospechosos de apoyar a las milicias.<sup>8</sup>

La intervención militar que buscaba inaugurar la presencia permanente del Estado en estas zonas marginalizadas dio paso también a la consolidación del control paramilitar en estas mismas zonas (Angarita *et al.*, 2008). Las intervenciones militares y la derrota de la insurgencia en la ciudad pusieron fin a los feroces enfrentamientos armados en las comunas y redujeron el número de homicidios, lo que fue visto como un éxito por los residentes de estas áreas, agobiados por las confrontaciones, por el Gobierno nacional y por el público en general. Junto con la victoria militar sobre las milicias, la iniciativa en 2003 del Gobierno nacional de negociar con las AUC su desmovilización contribuyó a reducir rápidamente los índices de homicidios en la ciudad, sobre todo en los barrios con fuerte presencia paramilitar (Giraldo Ramírez, 2008).

El proceso de desmovilización de las AUC a nivel nacional se inició con la desmovilización del poderoso Bloque Cacique Nutibara en diciembre de 2003. Su implementación en Medellín fue liderada por el Gobierno local

---

8 Se estima que entre 150 y 300 personas fueron víctimas de desapariciones forzadas en esta zona de la ciudad. Miembros de grupos paramilitares confesaron la existencia de fosas comunes en la zona alta de la comuna conocida como la Escombrera. Don Berna, comandante en esa época del Bloque Cacique Nutibara, confesó que existían más de 100 fosas comunes en la comuna 13 (Verdad Abierta, 2012).



y concebida como un proceso de desmovilización y reinserción novedoso e integral que fue considerado inicialmente como exitoso (Palau y Llorente, 2009) e incluso fue reconocido como una práctica exitosa (promisoria) de prevención del crimen y la violencia a nivel regional. Este proceso, sin embargo, no logró detener la consolidación de una red de organizaciones criminales liderada por Don Berna y de las cual muchos excombatientes formaban parte (Rozema, 2008). Tampoco debilitó el poder y el control social y territorial que ejercían los miembros de estas organizaciones en las comunidades históricamente más marginalizadas y su capacidad para usar la coerción y a la violencia sobre sus residentes.

A pesar de que a partir de 2002 los indicadores de violencia y criminalidad más visibles mostraron una reducción rápida que se mantuvo hasta 2008, otras formas de violencia e intimidación seguían siendo ejercidas, sobre todo contra aquellos residentes que retaban la autoridad de los miembros de los grupos paramilitares que controlaban cada comunidad, muchos de los cuales eran reconocidos oficialmente como beneficiarios del programa de desmovilización y reintegración.<sup>9</sup>

Un proceso importante que ocurrió en este periodo fue el aumento de la capacidad de actores criminales ligados al negocio del narcotráfico y a otras economías ilegales de incursionar en otras esferas de la vida institucional comunitaria y de distorsionar procesos de gobernanza local (Abello Colak y Guarneros Meza, 2014). Miembros de frentes paramilitares desmovilizados participaron durante este periodo en la política local y lograron el control de instituciones locales y ejercieron influencia en formas de participación comunitaria. Esto les permitió realizar un rol de intermediarios entre las comunidades y la administración local usando su estatus como excombatientes (Alonso-Espinal *et al.*, 2012). Los esfuerzos por cooptar espacios civiles e instituciones comunitarias por parte de actores armados también se hicieron evidentes con la creación de organizaciones civiles y comunitarias en varias comunas de la ciudad. Además, estos actores encontraron formas de beneficiarse social y económicamente de arreglos institucionales establecidos por el Gobierno local para fomentar el desarrollo y la participación comunitaria, como el programa de presupuesto participativo, a través del uso

---

9 Un indicador que pone en contexto la reducción en los homicidios durante este periodo es el aumento que ocurrió en el número de desapariciones.

de la intimidación y la coerción a líderes para que contrataran sus servicios (Abello Colak y Guarneros Meza, 2014).

La reducción en el número de homicidios que se registró entre 2002 y 2008 fue interpretada por algunos expertos en seguridad, representantes de la alcaldía y agencias internacionales como producto de un cambio estructural en la dinámica de violencia de la ciudad (Giraldo Ramírez, 2012; Giraldo Ramírez, 2008; Alcaldía de Medellín, 2008-2011), y le permitió a Medellín convertirse en una ciudad atractiva, no solo para turistas e inversionistas, sino para agencias de desarrollo, representantes de entidades estatales de otras ciudades, expertos en desarrollo urbano y fuerzas policiales de otras regiones. Sin embargo, este cambio en la dinámica de la violencia armada en la ciudad no fue resultado de la eliminación de los factores estructurales que permitían la permanencia, reproducción y mutación de actores capaces de ejercer la violencia y controlar la vida comunitaria. El universo de actores ligados al crimen en la ciudad ha seguido complejizándose y transformándose en un entramado de actores que trabajan en red en diferentes actividades ligadas al narcotráfico. Lo que se demostró en el siguiente ciclo de violencia armada que vivió la ciudad a finales de la década de los años 2000.

### 1.1.3. Tercera crisis: desorganización criminal (2008-2011)

A pesar de la reducción de los homicidios y de las mejoras en los indicadores de calidad de vida en la ciudad en la década de los años 2000, la pacificación de las comunas y la transformación urbana de la ciudad no lograron eliminar los factores estructurales que facilitaban la reproducción de múltiples formas de violencia, tampoco debilitaron la capacidad y la disposición de diversos actores ligados a diversas economías ilegales de enfrentarse en una nueva guerra armada en varios barrios de las laderas de Medellín.

En el 2008 la extradición a los Estados Unidos de Don Berna, que había logrado hasta ese momento controlar las estructuras criminales y regular las transacciones criminales en la ciudad a través de la Oficina de Envigado, actuó como detonante de una nueva guerra urbana entre dos facciones criminales. Barrio por barrio estas facciones (re)armaron a los jóvenes de pandillas para que se enfrentaran por el control de las comunas y de lucrativas economías ilegales que incluían la venta de drogas, la protección de actividades ligadas del narcotráfico, las extorsiones, el contrabando, las

apuestas, y actividades económicas informales de las que depende muchos residentes de las comunidades.

En este contexto, un grupo paramilitar de carácter nacional (los Urabeños), que se fortaleció después del proceso de desmovilización de las AUC, decidió aprovechar la situación para expandir su influencia en la ciudad y reemplazar a la Oficina de Envigado (McDermott 2015). La consecuente reestructuración del mundo criminal y las violentas confrontaciones que de ella resultaron aumentaron exponencialmente los índices de homicidios (entre 2008 y 2009 el índice de homicidios aumentó un 107%). Aunque no se llegó a los niveles de 1991 y 2002, sí que se produjo una dramática situación humanitaria. Entre 2008 y 2011, 6,905 personas fueron asesinadas, y los niveles de desplazamiento intraurbano se dispararon y dejaron 10.612 víctimas, muchas de ellas familias que habían llegado a la ciudad desplazadas por la violencia en otras regiones. Tiroteos indiscriminados, el establecimiento de fronteras “invisibles”, toques de queda y el reclutamiento de jóvenes por parte de pandillas locales y su control estricto y violento sobre la vida y movilidad de los residentes de 52 barrios de la ciudad, obligó al cierre de colegios y generó altísimos índices de deserción escolar.

A pesar de que el número de homicidios empezó a bajar en 2011 y 2012 como resultado de frágiles pactos entre líderes de pandillas locales en algunas áreas y del eventual debilitamiento de una de las facciones criminales en guerra, los niveles de violencia en algunas comunidades urbanas eran tales que hicieron necesaria una intervención de asistencia humanitaria (Bernal Franco y Navas Caputo, 2013). En marzo de 2013, la Defensoría estimaba que alrededor de 95.000 personas en diferentes barrios de la ciudad y el área metropolitana estaban en riesgo de amenazas, extorsiones, limitaciones del movimiento libre por el territorio, reclutamiento, confrontaciones armadas, desplazamiento forzado, explotación y violencia sexual por parte de actores armados en disputa por el territorio urbano. La misma institución resaltaba que entre los grupos más vulnerables se encontraban niñas jóvenes, mujeres, líderes comunitarios, defensores de derechos humanos, población desplazada, dueños de negocios, conductores de transporte público y trabajadores sociales en las comunidades (Defensoría del Pueblo, 2013).

Esta última crisis demostró que los actores criminales ligados al narcotráfico y las economías ilegales habían logrado adaptarse en el contexto de un proceso de desarrollo y renovación urbana y de nuevas formas de gobernanza

urbana que se llevaron a cabo en la ciudad en los años 2000, de modo que retuvieron y afianzaron su poder social, económico y político y su capacidad para ejercer un poder coercitivo y violento sobre las comunidades (Abello Colak y Guarneros Meza, 2014). Además, la mutación de los actores criminales ha venido configurando una compleja red en la que diferentes actores participan en diversos niveles y en diversas actividades del negocio del narcotráfico y el crimen en la ciudad, a través de subcontratación de actividades y servicios (Doyle, 2016). Estos actores trabajan de una manera más descentralizada en la que los liderazgos no solo son menos visibles, sino que también son rápidamente cambiantes y reemplazables.

El cambio en la forma de operación y articulación de estas organizaciones también ha significado un cambio con respecto a la utilidad y los costos de usar la violencia armada a gran escala para proteger las rentas ilegales y los negocios. Parece estar consolidándose un cambio de estrategia que implica que es más rentable para estos actores hacer pactos como el que se firmó entre la Oficina de Envigado y los Urabeños en julio del 2013. A través de este pacto, estos grupos ilegales acordaron reducir las confrontaciones, se dividieron el territorio de la ciudad y el control de las diversas actividades ilegales e informales, levantaron las restricciones a la movilidad de los residentes, establecieron la pena de muerte como castigo a aquellos que violaran el acuerdo (*Semana*, 2013). Este pacto evidencia la decisión de optar por el uso de la violencia de una manera más discreta y estratégica, que se manifiesta en ataques selectivos y en desapariciones de víctimas (Doyle, 2016).

El efecto de este acuerdo entre grupos criminales sobre el número de homicidios fue una reducción inmediata, lo que demuestra su capacidad para controlar los niveles de violencia armada en la ciudad. La administración de los niveles de violencia homicida a partir de negociaciones y treguas entre grupos armados ligados a actividades criminales ha generado resultados similares en otras ciudades. Estas reducciones son, sin embargo, frágiles e inestables, e invisibilizan las múltiples formas de violencia e inseguridad que persisten a pesar de reducciones substanciales en los homicidios, así como la capacidad de actores armados de ejercer formas de control, coerción y explotación como son la extorsión y el desplazamiento forzado. A pesar de que desde 2011 los índices de homicidios siguen bajando, hasta llegar en 2015 al más bajo de las últimas tres décadas (20,13 homicidios por cada 100.000 habitantes), los niveles de desplazamiento forzado en la ciudad que empe-

zaron a aumentar desde 2008 siguieron aumentando hasta 2013 (Medellín cómo Vamos, 2015). Esta forma de violencia, así como las desapariciones, que han seguido aumentando y que entre 2012 y 2015 han dejado un número de 2.324 personas reportadas (Personería de Medellín), permite a estos grupos ejercer un efectivo control territorial y social para beneficiarse de economías ilegales (OSHM, 2012). Otros delitos, como el hurto, también han aumentado: para el año 2015 se presenta un incremento del 52,46%, con un total de 7.570 casos (Personería, 2015).

Con respecto a la existencia de estructuras criminales, la situación actual es todavía preocupante, dado que hay dos grandes estructuras con presencia nacional (la Oficina del Valle del Aburrá y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Urabeños). Estas tienen control sobre alrededor de 350 bandas criminales en la ciudad y el área metropolitana, además hay presencia del cartel de Sinaloa en Antioquia. Es muy improbable que ese pacto del fusil se mantenga estable por mucho tiempo o que lleve a la reducción del poder que tienen grupos armados locales en las comunidades; por el contrario, los riesgos de confrontaciones aumentan a medida que aumenta su capacidad para extraer rentas de diversas actividades como la extorsión (“vacunas”, como se les conoce en Medellín),<sup>10</sup> el control sobre la distribución de alimentos básico en los barrios (como huevos, arepas y leche) y sobre todo tipo de actividades informales en el centro de la ciudad,<sup>11</sup> así como de un sistema crediticio ilegal conocido como *paga diario* que usan muchas personas en la ciudad, del tráfico interno de drogas, de la cooptación de un porcentaje del presupuesto participativo y de otras actividades ilícitas (como la explotación y el tráfico de personas y el tráfico de armas).

### 1.2. Las “otras” violencias

Además de la violencia armada, se han consolidado otras formas de violencia e inseguridad que se manifiestan de manera cotidiana y diferenciada en la vida de las personas y en las dinámicas comunitarias. Estas violencias a menudo confluyen, lo que crea un panorama complejo de la (in)seguridad

---

10 La extorsión tiene muchas formas en Medellín, no solo se cobra a compañías de transporte y taxis por el acceso a ciertas áreas, y a comerciantes de toda la ciudad, sino a residentes por sus puestos servicios de protección.

11 Se estima que alrededor de 35 organizaciones (conocidas como Convivir) controlan el centro de la ciudad.

urbana en Medellín; sin embargo, han recibido mucha menos atención en los análisis de expertos en seguridad y en los diagnósticos de los problemas de seguridad oficiales. Además, desde la perspectiva de los residentes de la ciudad, estas violencias crean un rango muy amplio de necesidades de seguridad. Reconocerlas es imperativo para repensar el tipo de provisión de seguridad que se necesita en Medellín. A continuación se señalan solo algunas de las violencias que afectan a varias comunidades urbanas con la intención de demostrar la complejidad del problema de violencia en la ciudad.

### 1.2.1. Violencias contra las mujeres en espacios públicos y privados

A pesar de que el número de homicidios se han reducido en los últimos años, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual de las que las mujeres son víctimas en mayor proporción se han mantenido constantes en la ciudad. Algunos intentos por entender la forma en que las mujeres han experimentado la violencia y la inseguridad urbanas,<sup>12</sup> así como un estudio etnográfico llevado a cabo por la autora en las comunas 1, 6 y 8, dan cuenta de que, además de la violencia que experimentan en el interior de los hogares, las mujeres son víctimas constantes de otras formas de agresión en espacios públicos. Algunas de estas agresiones responden al impacto diferenciado del conflicto armado en la vida de las mujeres. Por ejemplo, los actores armados han usado diversas formas de apropiación de las mujeres y de sus cuerpos, como una forma de reafirmar su poder en los territorios que ocupan. Las mujeres de muchos barrios de la ciudad son sujetas a controles y restricciones, víctimas de amenazas y obligadas a respetar códigos de comportamiento impuestos por los actores armados. Las jóvenes de los barrios están expuestas a amenazas y ataques muchas veces en virtud de sus relaciones como madres, novias o familiares de miembros grupos armados; además, son víctimas de agresiones sexuales como forma de castigo cuando no cumplen con ciertos códigos, y algunas son amenazadas o asesinadas cuando se les acusa de ser “chismosas”. La diversificación del portafolio de actividades criminales en la ciudad ha significado también el aumento en la explotación sexual de niñas y mujeres. El reclutamiento de niñas con estos fines en colegios de los barrios y la venta de su virginidad en la industria del turismo sexual son solo algunas

---

12 Por ejemplo, *Agenda de Seguridad de las Mujeres*, coproducida por el OSHM y mujeres de la Comuna 1, o la *Agenda Ciudadana de las Mujeres*, producida por la Mesa de Trabajo Mujer y la Estrategia de Seguridad Pública para las Mujeres de la Alcaldía de Medellín 2008-2011.

de las manifestaciones más dramáticas de este fenómeno que se conecta de manera perversa con las condiciones socioeconómicas precarias en las que viven y con la cultura machista que ha normalizado la explotación de las mujeres. Otros fenómenos como el desplazamiento intraurbano también tienen un mayor impacto sobre este grupo poblacional. Como reconoce Wilding (2010), visibilizar y entender la violencia que se ejerce contra las mujeres, así como sus experiencias y el rol que tienen en las dinámicas de violencia urbana es crucial para comprender mejor los procesos de reproducción que intervienen en la violencia urbana.

### 1.2.2. Inseguridad y violencias que afectan a los jóvenes

Además de la violencia letal que se ha ejercido históricamente contra los jóvenes de la ciudad, sobre todo los que habitan los barrios más pobres, su rol en la dinámica de violencia armada los ha convertido en víctimas recurrentes de reclutamiento forzado por parte de actores armados ilegales,<sup>13</sup> y también de reclutamiento irregular por parte de las fuerzas armadas.<sup>14</sup> Además, su vida se ve afectada a diario por restricciones al libre movimiento y al disfrute de la ciudad. Para muchos, cruzar barrios controlados por diferentes combos o cruzar retenes de la policía dentro o fuera de sus barrios son situaciones que implican estar expuestos a abusos y, en algunos casos, incluso a la muerte. Los jóvenes de zonas marginalizadas están, además, expuestos a altísimos niveles de discriminación y estigmatización, lo que hace todavía más difícil para ellos encontrar oportunidades de empleo y subsistencia dignas en la economía legal. La cultura machista y patriarcal imperante, en combinación con un contexto socioeconómico precario, impone, además, sobre los jóvenes de los barrios populares una serie de presiones adicionales por encontrar formas de subsistencia<sup>15</sup> y de cumplir con unos patrones de comportamiento que los hacen todavía más vulnerables a la influencia de actores armados, los cuales les ofrecen no solo opciones de ingresos incomparables con las que existen para ellos en la economía legal, sino también estatus, reconocimiento y respeto. La inseguridad urbana se manifiesta en la vida de muchos jóvenes

---

13 Una gran parte de las causas de desplazamiento reportadas por las víctimas es el riesgo de miembros de la familia de ser reclutados por actores armados.

14 Un problema reincidente es el reclutamiento irregular de jóvenes por parte del ejército.

15 Varios jóvenes entrevistados por la autora reportan la presión que sienten al llegar a los 16 años por encontrar formas de “proveer y ayudar a sostener” a sus familias. Estas presiones, en muchos casos, los hacen abandonar la escuela para trabajar (en actividades informales o ilegales).

de la ciudad no solo en muertes tempranas, sino también en negaciones y limitaciones a sus sueños, al desarrollo de opciones de vida, a la expresión libre de sus ideas, a la posibilidad de tener una vida digna y una educación de calidad.

### 1.2.3. Violencias contra niños y niñas

La violencia letal también afecta a los menores de edad. Datos de la Alcaldía dan cuenta, por ejemplo, de que desde 2009 cada vez más son víctimas de ataques relacionados con la violencia armada.<sup>16</sup> Además, los niños son usados con más frecuencia por los grupos armados para ejercer funciones de vigilancia o para transportar armas o droga. Un informe de Defensoría en 2013 estimaba que alrededor de 18.500 niños y jóvenes entre los 10 y los 19 años estaban en riesgo de ser reclutados y usados por pandillas locales (Defensoría del Pueblo, 2013). Con la llegada del Estado a zonas controladas por estos grupos y dominados por la competencia entre ellos por el control de economías ilegales, los grupos armados han usado nuevas estrategias para evadir capturas, que incluyen el uso de niños cada vez más pequeños en diversas actividades.<sup>17</sup> El riesgo de reclutamiento de niños ha aumentado exponencialmente y, con ello, han aumentado también los niveles de estrés y de temor con que viven los niños y las niñas. Las escuelas también se han convertido en zonas de inseguridad, no solo porque son vistas por actores armados como mercados para la venta de drogas y para reclutar niñas con fines de explotación sexual (COALICO, 2012), y, en consecuencia, se han convertido también en territorios en disputa. Además de estos problemas, los menores de edad son víctimas directas o indirectas de los altos niveles de violencia intrafamiliar que existen en la ciudad<sup>18</sup> y especialmente vulnerables al abuso sexual.<sup>19</sup> Es bastante preocupante que la violencia sexual

---

16 Desde 2009 hubo un incremento en el número de niños y adolescentes asesinados en la ciudad. En 2010, el 9% de los homicidios cometidos tuvo como víctimas a menores de edad, mientras que entre enero y marzo de 2011, el 14% de las víctimas de homicidios fueron menores (Secretaría de Gobierno de Medellín).

17 Residentes de algunas áreas reportan que niños de 5 o 6 años son usados como “carritos” o “vigías”. Trabajo de campo realizado por la autora confirma estos reportes.

18 En 2012 más de 5.949 casos de violencia doméstica fueron reportados a comisarías de familia; el 26% de ellos (1.557 casos) involucraron a menores de edad.

19 El 73% de los casos reportados de abusos sexuales en el año 2015 fueron cometidos contra niños



contra menores de edad no haya tenido una reducción substancial como la han tenido otros crímenes e indicadores de inseguridad.

#### 1.2.4. Violencia ejercida por actores estatales

Históricamente, la relación entre la fuerza pública y los habitantes de los barrios ubicados en las laderas de la ciudad ha sido bastante problemática. Durante los años sesenta, la fuerza pública llevó a cabo incursiones violentas y desalojos producto de los infructuosos intentos del Estado de evitar la consolidación y expansión de estos barrios y se caracterizaba también por los abusos y la agresividad con que se desarrollaba su interacción diaria con los habitantes de estas zonas.<sup>20</sup> A excepción de los oficiales que pertenecen a la Policía Comunitaria, que tienden a ser apreciados por las comunidades, la policía genera mucha desconfianza y temor entre la gente. Incluso en muchas comunidades son vistos como un factor de inseguridad o como uno más de los grupos armados con los que la gente que tiene que lidiar.<sup>21</sup> Esto se debe en gran medida a los numerosos casos de agresiones físicas y abusos de poder cometidos por policías, a la connivencia de muchos miembros de la fuerza pública con actores criminales y a los altos niveles de corrupción que hay en el interior de esta y de otras instituciones de seguridad, como la fiscalía. Este es un fenómeno que existe desde los años noventa, cuando miembros de la policía se vincularon a organizaciones criminales como el cartel de Medellín, luego a sus enemigos para combatirlo, luego a bandas criminales poderosas en la ciudad y luego a los grupos paramilitares. Esto ha hecho posible que miembros de la fuerza pública terminen facilitando asesinatos y actividades ilegales o incluso trabajando para estos grupos. Un gran problema para reconocer el verdadero número y la magnitud de las violaciones a los derechos que cometen los miembros de la fuerza pública y otros funcionarios es el miedo y la desconfianza de los ciudadanos que genera reportar estos casos a entidades públicas. La relación entre miembros de la fuerza pública y los

---

y niñas de entre 0 y 17 años, con el agravante de que los niños y niñas de entre 0 y 9 años fueron las principales víctimas (39,9% de los casos) (Personería de Medellín, 2015).

20 Todavía hoy los desalojos que lleva a cabo la policía son una preocupación para residentes. Estos desalojos se han llevado a cabo en algunos barrios en el último año con el fin de hacer posible megaproyectos urbanos como el cinturón verde.

21 Expresiones como “los del combo legal” o “polibandas” para referirse a miembros de la fuerza pública nos dicen cómo son percibidos por los residentes de estas zonas.

jóvenes es especialmente problemática, en virtud de la desconfianza mutua que termina reforzando la criminalización de los jóvenes por parte de la fuerza pública. Es importante señalar que los problemas de corrupción y la infiltración de las instituciones por parte de grupos criminales se dan en todos los niveles, y no solo entre las bases, como lo demostró la condena al exdirector de la seccional de fiscalías por sus nexos con paramilitarismo y mafia y por delitos como concierto para delinquir agravado.

### 1.2.5. Violencia contra líderes comunitarios

Medellín es una ciudad con una sociedad civil resiliente y activa que desde los noventa viene aportando a la reducción de las violencias y al desarrollo de la ciudad y sus comunidades. Sin embargo, los riesgos que enfrentan los miembros activos de la sociedad civil y los líderes y las lideresas comunitarias son muy altos en el contexto de Medellín. Estos actores han sido y siguen siendo hoy víctimas de amenazas y ataques por parte de diversos actores violentos que ven en sus labores de denuncia,<sup>22</sup> en su capacidad de convocar y organizar a la comunidad o en su resistencia frente al poder ilegal en sus barrios una seria amenaza. Incluso en momentos en que se logran reducciones importantes de los homicidios en la ciudad, los riesgos de los líderes se mantienen o aumentan. Por ejemplo, 2015, como reconoce la Personería de Medellín, fue un año especialmente violento para los líderes comunitarios y para defensores de derechos humanos en la ciudad. Las violencias que se ejercen contra los líderes y las lideresas de las comunidades tienen un efecto todavía más profundo en virtud de que no solo atentan contra su integridad, sino que envían mensajes inequívocos al resto de la sociedad sobre los riesgos de la participación democrática, de manera que desincentivan y debilitan los procesos de organización social. Es importante resaltar que, paradójicamente, la destinación de recursos públicos localmente y los ejercicios de participación ciudadana como el presupuesto participativo crearon incentivos para que actores armados intentaran cooptar organizaciones comunitarias para acceder a esos recursos públicos (Abello Colak y Guarneros Meza, 2014). Esto ha aumentado no solo la competencia por recursos entre actores armados y organizaciones

---

22 Por ejemplo, al denunciar la forma en que actores armados se apropian del presupuesto participativo o la connivencia de funcionarios con actores criminales.

civiles, sino también las intimidaciones y presiones a líderes.<sup>23</sup> El hecho de que el Estado no haya respondido a esta problemática de una manera eficiente (no se han creado mecanismos de protección, por ejemplo) es algo que agrava el problema.

### 1.2.6. Violencia interpersonal y comunitaria

Este tipo de violencias tiene que ver con la tramitación a través del uso (o de la amenaza de uso) de la fuerza en un sinnúmero de conflictos que se dan a partir de problemas intrafamiliares, disputas entre vecinos, problemas en el interior de las escuelas, violencia de género, deudas, o problemas típicos de la vida en comunidad. Muchos de estos conflictos y crímenes contra la propiedad (como los robos) o casos de abuso sexual que no son reportados a las autoridades, son tramitados a través de grupos armados arraigados en cada territorio, muchas veces a petición de las víctimas o de alguno de los afectados. Desde la conformación misma de los barrios periféricos de la ciudad, los residentes recuerdan que problemas de supervivencia, robos y violaciones han sido resueltos por grupos armados locales conformados por grupos de amigos, familiares o vecinos que se arman para “protegerse”. Todavía hoy, y a pesar de la presencia del Estado en las comunidades, la gente le otorga a los “duros” (líderes del grupo armado local) la potestad y el poder para dirimir este tipo de conflictos y proveer protección y justicia a través de la violencia. Esto aumenta la legitimidad social de estos actores y también permite la normalización y legitimación de la violencia. Es importante tener en cuenta que los miembros de estos grupos son también miembros de la comunidad (hijos, primos, hermanos, amigos de los habitantes, padres) y no agentes externos a la comunidad, lo que les facilita ejercer estas funciones de arbitraje y justicia violenta en las comunidades.

Finalmente, un diagnóstico de los problemas de seguridad en la ciudad desde una perspectiva de seguridad humana y teniendo en cuenta las experiencias de las comunidades más vulnerables (por ejemplo, OSHM, 2012) da cuenta de que la inseguridad urbana, para amplios sectores de la población, está caracterizada también por altos niveles de inseguridad económica. Aunque algunos indicadores de calidad de vida y los niveles de pobreza mejoraron

---

23 Los asesinatos de los seis líderes comunitarios que ocurrieron en el último año estuvieron todos relacionados presuntamente con sus denuncias con problemas y malos manejos del presupuesto participativo.

durante la primera década del siglo XXI, el nivel de desigualdad (Gini 0,506 en 2013) y de pobreza son todavía preocupantes (el 3% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema y el 16,1% en condiciones de pobreza en 2013). Además, la percepción de pobreza ha aumentado entre los habitantes de la ciudad, especialmente entre las comunidades más marginalizadas y el 27% de la población se considera a sí misma pobre (Medellín Cómo Vamos). Podría decirse que aunque se dieron avances en la integración física y simbólica de varias áreas a la ciudad, todavía no se ha logrado una integración económica que permita a estos sectores disfrutar y beneficiarse del desarrollo urbano. Una manifestación de esta condición de exclusión en la que viven todavía habitantes de muchas comunidades, a pesar de estar integrados a la ciudad a través de la provisión legal de servicios públicos, por ejemplo, son las grandes dificultades que enfrentan para pagar los servicios (como luz, agua y gas) y que, en muchos casos, termina causando la suspensión de los servicios por falta de pago. El número de “desconectados” de estos servicios es todavía alto en la ciudad. Esto se debe a la precariedad en sus ingresos y al desempleo estructural (alrededor del 20% de la población está desempleada en las comunidades más pobres y un alto porcentaje de los que trabaja lo hace en trabajos informales y precarios), que ha obligado a muchas familias a depender de los servicios crediticios ilegales que ofrecen actores ilegales para sobrevivir, lo que los pone en unas condiciones de inseguridad y riesgo todavía mayores.<sup>24</sup>

Este panorama de inseguridad y violencia en la ciudad demuestra que el número de homicidios es un indicador insuficiente para captar la complejidad del problema, también que la violencia urbana involucra múltiples formas de inseguridad y violencia, que están interconectadas y que se refuerzan entre sí. La violencia urbana en Medellín debe entenderse como un fenómeno híbrido y, por tanto, requiere de un enfoque de seguridad que pueda abordar esa complejidad. A continuación, se analiza el tipo de provisión de seguridad que se ha consolidado en Medellín desde 2002 y que ha exportado estrategias de intervención a otros contextos urbanos, y se resaltan sus fortalezas y sus limitaciones.

---

24 El sistema de crédito que controlan los actores armados es ilegal, extorsivo, y, además, las deudas, que muchas veces son impagables por los altísimos intereses, terminan en asesinatos e intimidaciones para los deudores.

## 2. La provisión de seguridad en el marco del “modelo Medellín” (2002-2015)

La historia de Medellín es rica en términos de respuestas públicas, privadas y ciudadanas frente a la violencia urbana. Los altísimos niveles de violencia y las diferentes crisis de violencia armada que ha experimentado la ciudad desde finales de los ochenta han motivado diversas iniciativas por parte de los gobiernos nacionales y locales, así como de diferentes actores de la sociedad civil, del sector privado y de residentes de las comunidades más afectadas. En esta sección se analizará específicamente el modelo de provisión pública de seguridad que se ha venido consolidando en la ciudad desde comienzos de los años 2000 hasta el 2015. Este es un modelo que va configurándose a partir de iniciativas y programas implementados principalmente por las administraciones locales en la ciudad (Sergio Fajardo [2004-2007], Alonso Salazar [2008-2011] y Aníbal Gaviria [2012-2015]), pero también de algunas políticas de los gobiernos nacionales de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (desde 2010). Este modelo, que ha estado asociado a mejoras en la situación de seguridad en los últimos catorce años y que ha contribuido a consolidar a Medellín como laboratorio de iniciativas a nivel internacional, ha concentrado esfuerzos por parte de gobiernos locales y nacionales en cinco tipos de estrategias: 1) estrategias coercitivas para asegurar el control del territorio urbano; 2) iniciativas para fortalecer la capacidad del Estado local de proveer servicios y gestionar la seguridad de una manera más eficiente; 3) estrategias de territorialización de la seguridad; 4) estrategias para promover la participación de la ciudadanía; y, finalmente, 5) iniciativas para ofrecer atención prioritaria a actores involucrados directamente en la violencia armada. Antes de explorar en detalle las estrategias en cada uno de estos componentes y algunos de sus impactos sobre la situación de seguridad en la ciudad, es importante analizar los antecedentes de este modelo de provisión de seguridad urbana.

### 2.1. Antecedentes

Desde los años noventa, la labor de proveer seguridad en Medellín se dividió en unas labores que estaban a cargo del Gobierno nacional y otras a cargo de los gobiernos locales. Por un lado, los gobiernos nacionales y las instituciones de seguridad (como la policía), que en Colombia son de orden nacional, eran vistos como los encargados de implementar estrategias especiales y

coercitivas para lidiar con grupos criminales asociados al narcotráfico y a la insurgencia, mientras que los gobiernos locales se concentraron en implementar iniciativas preventivas y asociadas a la promoción de la convivencia, los valores ciudadanos y la resolución pacífica de conflictos.

A comienzos de los años noventa, el Gobierno nacional de César Gaviria (1990-1994), por ejemplo, creó unidades especiales de policía para combatir el narcotráfico y, en especial, para capturar a los miembros del cartel de Medellín. Además, también promovió negociaciones de paz con algunas de las guerrillas del país y creó la Consejería Presidencial para Medellín (1990-1995), una entidad *ad hoc* para responder a la crisis que experimentaba la ciudad. Esta institución sirvió de canalizadora de recursos para la implementación de programas enfocados a reducir la violencia en la ciudad y para invertir recursos en áreas marginalizadas bajo la influencia de grupos armados. Además, creó alianzas con organizaciones civiles para presionar por una respuesta institucional a los factores estructurales que mantenían a amplios sectores de la población excluidos socialmente de la gobernanza local. Durante esta época se consolidó en la ciudad una alianza de diversos actores privados, comunitarios y civiles a favor de la implementación de iniciativas de prevención de la violencia que a veces contaron con apoyo internacional.<sup>25</sup>

Durante la misma década (1990), los gobiernos locales de la ciudad se concentraron en implementar programas para promover la resolución de conflictos a través de pactos de no agresión y treguas entre pandillas, mediación de conflictos en las comunidades más afectadas por la violencia, negociaciones con las milicias para su desmovilización, iniciativas para fomentar la participación ciudadana, entre otras. La sociedad civil y las comunidades también tuvieron un rol muy activo en el proceso de respuesta a la crisis de violencia de comienzos de los noventa con el desarrollo de un gran número de iniciativas que incluían procesos de mediación para reducir la violencia en los barrios, creación de zonas “libres de violencia” por parte de vecinos, iniciativas deportivas para generar convivencia y cultura de paz,<sup>26</sup> hasta

---

25 Por ejemplo, a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo a la ciudad por 15 millones de dólares para desarrollar un plan de mejora de la Convivencia Ciudadana.

26 Como, por ejemplo, torneos de fútbol en los que se permitía la participación de miembros de grupos armados bajo la condición de que respetaran estrictas normas de no agresión y convivencia.

procesos de resistencia y prevención de la violencia (OSHM, 2012; Abello Colak, 2015 SP).

Tras la segunda gran crisis de violencia que experimentó la ciudad (de finales de los noventa a comienzos de los años 2000), se produjo un cambio importante en la distribución de tareas entre los gobiernos nacionales y locales en materia de seguridad. En respuesta a esa crisis se empieza a configurar un nuevo modelo de seguridad que parte de un nuevo diagnóstico de los problemas de seguridad en la ciudad y en el que los gobiernos locales empiezan a ejercer un rol mucho más protagónico. Capitalizando los aprendizajes dejados por la implementación de iniciativas locales no solo en Medellín sino también en Bogotá y Cali durante los años noventa<sup>27</sup> (Pérez Fernández, 2010), ese modelo ha combinado programas e iniciativas coercitivos y preventivos, y mejoras en la gestión de la seguridad.

## *2.2. Diagnósticos oficiales de los problemas de seguridad urbana*

Mientras que los altos niveles de violencia que se dieron en Medellín hasta finales de los noventa fueron entendidos como el resultado de problemas estructurales (como la pobreza crónica y un desarrollo urbano desigual), catalizados por la incursión del narcotráfico, la situación de violencia armada que vivió Medellín a finales de los noventa, caracterizada por una feroz competencia entre grupos guerrilleros, frentes paramilitares y organizaciones criminales con capacidad para imponer su control y ejercer formas violentas de justicia y seguridad, fue entendida como una “balcanización” del territorio urbano (Acero, ND: 17), producto de la incapacidad del Estado para ejercer el control territorial y el monopolio de la violencia. En este sentido, expertos en seguridad, académicos, autoridades locales y nacionales y sectores económicos influyentes de la ciudad coincidieron en que el diagnóstico del problema era la precariedad del Estado y su incapacidad para ejercer su soberanía sobre ciertas áreas del territorio en las que se habían creado vacíos que eran aprovechados por grupos irregulares que capitalizaban el apoyo de sectores de la población y ejercían funciones paraestatales (Rangel, 2005, en Alcaldía de Medellín, 2009: 12). A pesar de que los gobiernos locales de la ciudad reconocieron la existencia de una gran “deuda social” con los sec-

---

27 Especialmente aquellas iniciativas asociadas a la transformación de la cultura ciudadana, al espacio público, al combate al clientelismo y la corrupción, a un manejo ético de los recursos públicos y a la ampliación de servicios públicos a áreas marginalizadas.

tores más marginalizados de la ciudad que demandaban la reubicación de recursos públicos para responder a la desigualdad (Fajardo, 2007), ambas cosas –la marginalidad social de grandes sectores de la sociedad y los altísimos niveles de violencia– fueron atribuidas al hecho de que el Estado había renunciado a cumplir sus obligaciones y era incapaz de ejercer su autoridad en áreas donde grupos armados retaban su soberanía. Para muchos, lo que el Estado local había hecho hasta ese momento era “negociar el desorden” en la ciudad a través de acuerdos precarios y pactos (Giraldo Ramírez; Uribe de Hincapié, 1997), con el resultado nocivo de privatizar la seguridad y promover la competencia armada.

Los planes de desarrollo diseñados por la administración del Alcalde Fajardo (2004-2007) y continuados por su sucesor Salazar (2008-2011) diagnosticaban la situación de la ciudad como una “crisis sistemática de gobernabilidad” que resultaba en altos niveles de violencia y en la existencia de actores armados cuyo control territorial de áreas particulares aumentaba (Alcaldía de Medellín, 2004). Desde 2004, esta noción inspiró no solo un nuevo modelo de gobierno que mejorara el desarrollo humano, sino también una amplia gama de intervenciones públicas que buscaban hacer la ciudad gobernable, reducir los altos niveles de violencia, hacer al Estado más legítimo, fortalecer las instituciones del Estado, que eran vistas como débiles, ineficientes e ilegítimas, y promover un modelo de desarrollo urbano en que los ciudadanos participen activamente y sean respetuosos de las leyes, y que tenga la capacidad de autorregularse.

Según las autoridades locales, la debilidad de las instituciones, sobre todo de las encargadas de la provisión de seguridad y justicia, tenía su mayor expresión en la incapacidad para controlar el territorio urbano. Este era caracterizado como fragmentado, con unas áreas de orden y ejercicio efectivo de la soberanía estatal y otras áreas problemáticas, controladas por actores armados y caracterizados por problemas complejos de pobreza y violencia, ubicados en su mayoría en las periferias de la ciudad.

Como se analizará con más detalle en la siguiente sección, este diagnóstico de los problemas de violencia e inseguridad justificó un modelo de provisión de seguridad enfocado principalmente en el fortalecimiento institucional del Estado; en la ocupación, transformación y control del territorio –sobre todo en las áreas que eran vistas como “no-gobernadas”–; y en la implementación de iniciativas diferenciadas y especialmente diseñadas



para gobernar comunidades vulnerables y transformar prácticas culturales asociadas a la ilegalidad, sobre todo en grupos poblacionales específicos (especialmente los jóvenes) dentro de estas comunidades. La idea de concentrar la intervención estatal y aumentar el gasto público en programas e iniciativas en áreas problemáticas y marginalizadas, lo que hacía, en el fondo, era integrarlas a la ciudad de tal manera que el Estado pudiera pacificarla y hacerla gobernable.

Es importante señalar que desde 2009 el diagnóstico de los problemas de seguridad en la ciudad ha enfocado cada vez más en la sofisticación y la capacidad de adaptación y operatividad de las organizaciones criminales que existen en la ciudad. Estas organizaciones criminales, y su capacidad para explotar lucrativas rentas ilegales, se han convertido en la principal preocupación de las autoridades. La violencia con la que se enfrentaron facciones criminales por el control de esas rentas durante la última crisis (2008-2011) y la forma en que han crecido fenómenos como el de la extorsión han hecho que las autoridades locales y nacionales consideren el combate a estos grupos como la prioridad en materia de seguridad en la ciudad. Una evidencia de esta preocupación es el tipo de intervenciones en materia de seguridad de la administración Gaviria (2012-2015) que, a pesar de resaltar el enfoque de seguridad humana dentro de su plan de desarrollo para la ciudad, terminó concentrando la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en seguridad en mejorar los instrumentos de gestión de la seguridad con miras a debilitar las estructuras criminales en la ciudad.

A continuación se analizan algunas de las incitativas gubernamentales (locales y nacionales) implementadas sobre la base de estos diagnósticos y se argumenta que ilustran los diferentes componentes de un nuevo modelo de provisión de la seguridad mixto que se ha venido consolidado en Medellín desde el 2002 (véase tabla 1). Este modelo ha implicado políticas de los gobiernos nacionales, pero, sobre todo, estrategias y programas implementados por los gobiernos locales.

### 2.3. Modelo mixto de provisión pública de seguridad en Medellín (2002-2015)

**Tabla 1. Modelo de provisión pública de seguridad**

Componentes del modelo de seguridad urbana	Ejemplos de políticas e iniciativas implementadas por gobiernos locales	Ejemplos de políticas del orden nacional
Asegurar control territorial y establecer autoridad estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de nuevas estaciones de policía (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Financiar el aumento del contingente y mejoras en equipamientos para la policía (comunicación y transporte) (administraciones: Fajardo, Salazar y Gaviria).</li> <li>- Invertir en videovigilancia y modernización tecnológica de la gestión de seguridad (administraciones: Salazar y Gaviria).</li> <li>- Coordinar con la policía y la fiscalía la organización de operativos contundentes y grupos especiales de seguridad (administraciones: Fajardo, Salazar y Gaviria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operaciones militares en la Comuna 13 (Mariscal y Orión) (gobiernos: Uribe).</li> <li>- Aumento en número de policías y soldados (a petición de gobiernos locales) (gobiernos: Uribe y Santos).</li> </ul>

Componentes del modelo de seguridad urbana	Ejemplos de políticas e iniciativas implementadas por gobiernos locales	Ejemplos de políticas del orden nacional
Fortalecer el Estado a nivel local y mejorar la gestión de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir referentes institucionales en zonas marginalizadas, por ejemplo, centros integrados de atención al ciudadano (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Urbanismo social: programas y políticas para intervenir en las áreas más pobres que incluyen planeación participativa, mejoras en infraestructura, movilidad y servicios públicos (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Crear herramientas para la coordinación entre instituciones de seguridad, justicia y administrativas (Comités Locales de Gobierno, Consejos de Convivencia Ciudadana) (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Desarrollo institucional en materia de seguridad y creación de entidades especializadas y procesos técnicos (Secretaría de Seguridad, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia - SISC- y Unidad de Convivencia) (administraciones: Fajardo, Salazar y Gaviria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la gobernabilidad local en asuntos de convivencia y seguridad ciudadana (Programa Departamentos y Municipios Seguros, liderado por la Policía Nacional) (gobiernos: Uribe y Santos).</li> </ul>
Territorialización de la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalizar recursos y diferenciar estrategias de seguridad según las características de las diferentes localidades (Planes Locales de Seguridad y Convivencia) (administraciones: Salazar y Gaviria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes - PNCC (Gobierno: Santos).</li> </ul>

Componentes del modelo de seguridad urbana	Ejemplos de políticas e iniciativas implementadas por gobiernos locales	Ejemplos de políticas del orden nacional
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la denuncia ciudadana (administraciones: Fajardo, Salazar y Gaviria).</li> <li>- Potenciar espacios de consulta y participación para diseñar Planes Locales de Seguridad y Convivencia (administraciones: Salazar y Gaviria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de mecanismos de recolección de inteligencia con participación de ciudadanos (redes de informantes) (Gobierno: Uribe).</li> <li>- Ofrecimiento de recompensas económicas por colaboración ciudadana en la lucha contra grupos armados (Estrategia de la Policía Nacional apoyada por los gobiernos Uribe y Santos).</li> </ul>
Atención a actores involucrados en la violencia armada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas destinados a la población juvenil (cultura, educación y participación) (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Programa de desmovilización y reintegro de miembros de frentes paramilitares (Paz y Reconciliación: Regreso a la Legalidad) (administraciones: Fajardo y Salazar).</li> <li>- Programa Fuerza Joven, destinado a jóvenes en riesgo (administración: Salazar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desmovilización de las AUC en cumplimiento del Acuerdo de Santa Fe de Ralito (2003) sirvió de marco para el Programa de Desmovilización en Medellín (Gobierno Uribe).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### 2.3.1. Medidas coercitivas para asegurar control territorial y establecer autoridad estatal

La configuración de una nueva forma de proveer seguridad en la ciudad se inició con la implementación en 2002 de operaciones militares y policiales que buscaban permitir a las fuerzas del Estado tomar el control de áreas dominadas principalmente por milicias urbanas y concentrar el monopolio de la violencia en las fuerzas del Estado. Esta iniciativa del Gobierno nacional, encabezada por el presidente Uribe, resultó en las operaciones Mariscal (21 de mayo de 2002) y Orión (16-18 de octubre del mismo año), llevadas a cabo en la Comuna 13. Estas han sido las mayores intervenciones militares que

se hayan realizado en cualquier ciudad colombiana. Involucraron acciones conjuntas de más de mil unidades del ejército, la policía, la fuerza aérea, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS y la fiscalía. Después de 2009, intervenciones de este tipo, pero a una escala mucho menor, se han usado para dismantelar bandas criminales y contener brotes de violencia generados por confrontaciones entre facciones criminales, junto con aumentos de los contingentes y el envío de fuerzas especiales a áreas en donde se registran enfrentamientos.

Para implementar las operaciones militares de 2002, que buscaban debilitar a las milicias, las fuerzas del Estado recurrieron a la colaboración de fuerzas paramilitares y grupos criminales locales.<sup>28</sup> Estas intervenciones le permitieron a las fuerzas del Estado entrar a áreas que habían estado vetadas para ellos y derrotar a las milicias; sin embargo, también le permitió a grupos paramilitares consolidar su poder en las áreas liberadas. Una particularidad de esta estrategia coercitiva es que tuvo un impacto inmediato en los niveles de homicidios en la ciudad, al eliminar a uno de los actores armados que se disputaba violentamente el territorio. No obstante, como se anotó en la sección anterior, muchas formas de violencia y coerción siguieron siendo ejercidas por miembros de grupos paramilitares, paradójicamente, en las áreas supuestamente liberadas y ocupadas por el Estado.

En contraste con anteriores intervenciones esporádicas de la fuerza pública, las operaciones de 2002 fueron seguidas de la construcción de nuevas estaciones de policía, del refuerzo de bases militares y el despliegue de un importante número de oficiales de policía y soldados en áreas marginalizadas con el fin de establecer una presencia permanente del Estado en estas zonas. Los intentos por asegurar el ejercicio de la autoridad por parte del Estado llevaron al aumento en el número de policías en Medellín. De poco más de 4.000 policías que había en la ciudad en 2001, el número aumentó a entre 5.000 y 5.600 hombres entre 2002 y 2008 (Alcaldía de Medellín, 2009: 3). El número de policías había subido a 8.600 en 2014 (*El Colombiano*, 2014).

Aunque las intervenciones coercitivas para tomar el control de comunidades urbanas fueron una iniciativa del Gobierno nacional, desde 2004, los últimos

---

28 Se demostró que el comandante de la policía en la ciudad firmó un pacto con Don Berna para llevar a cabo de manera conjunta esta operación. El apoyo fue en inteligencia y operativo (*Verdad Abierta*, 2009).

tres gobiernos locales han tenido un rol protagónico en el diseño de estrategias para proveer seguridad en la ciudad. Durante la administración de Fajardo, por primera vez, la Alcaldía se responsabilizó de su rol como garante de la provisión de seguridad y lo hizo apoyando decididamente el fortalecimiento de la capacidad de las fuerzas de seguridad de permanecer en los territorios ocupados y de combatir a grupos armados; y también promoviendo la coordinación entre organismos de seguridad y justicia y apoyando financieramente la modernización tecnológica de la gestión de seguridad. Esto ha significado un aumento sustancial en el gasto público en temas de seguridad ciudadana. Del 1,29% del presupuesto local destinado en 2003 a la seguridad, el porcentaje había aumentado a un promedio del 3,6% entre 2004 y 2009 (Giraldo Ramírez, 2012: 321) y al 3,9% en 2012 con la llegada de Gaviria a la Alcaldía.

Un componente importante de los planes de desarrollo local y de los planes de seguridad para la ciudad y el área metropolitana ha sido el apoyo a la modernización y mejora del equipamiento de las agencias de seguridad, a través de la consolidación de la Empresa para la Seguridad Urbana - ESU (antes Metroseguridad), que se encarga del componente logístico de la provisión de seguridad y de liderar la innovación tecnológica para la seguridad. Además, los gobiernos locales han invertido cuantiosas sumas en mejorar y construir nueva infraestructura de seguridad (estaciones de policía, Centros de Atención Inmediata - CAI), en dotar de equipos de comunicación y transporte a la policía y en ofrecerles herramientas tecnológicas y apoyo logístico para su entrenamiento (Alcaldía de Medellín).

Las medidas coercitivas se han seguido implementando en la ciudad cada vez más enfocadas al combate de estructuras criminales. Durante la administración Gaviria se puso mucho énfasis en seguir aumentando el contingente, en mejorar la vigilancia con videocámaras, en implementar operativos contundentes y en crear un grupo de objetivos de alto valor en el que participan la policía metropolitana, la fiscalía y la Secretaría de Seguridad. También se han hecho esfuerzos por fortalecer el aparato judicial, para realizar capturas y mejorar la capacidad de reacción de las autoridades.

### 2.3.2. Fortalecimiento del Estado a nivel local y mejoras en la gestión de la seguridad

Un aspecto importante del modelo de seguridad en Medellín es que se ha concentrado también en establecer referentes institucionales del Estado en

comunidades marginalizadas. Como ha ocurrido en otras ciudades de América Latina, las operaciones de pacificación han buscado establecer la presencia del Estado en áreas en disputa y también realinear la lealtad de la población local con el Estado (Felbab-Brown, 2011). En esta línea, las intervenciones militares fueron complementadas con esfuerzos por aumentar la confianza en el Estado, a través de un contacto más cercano con las instituciones de seguridad y de justicia en los barrios. El plan de acción para mejorar la seguridad de la Alcaldía en 2008, por ejemplo, continuaba una importante inversión en equipos de comunicación y transporte para las fuerzas de policía locales y en cinco estaciones de policía adicionales, cinco subestaciones, nueve centros de atención inmediata y cinco centros de policía móvil (Alcaldía de Medellín, 2009).

Las últimas tres administraciones locales han intentado mejorar la infraestructura de seguridad en las comunidades más marginalizadas para aumentar la capacidad de respuesta de la policía frente a las actividades de grupos criminales, sobre todo en la zona centrooccidental y centro y nororiental de la ciudad. El ejemplo más emblemático de este tipo de iniciativa fue la construcción de CAI periféricos en las partes más altas de los barrios. Estos CAI están dotados de sistemas de luces especiales y están diseñados como torres de vigilancia con vistas panorámicas de las comunidades para permitir la vigilancia de zonas estratégicas. Junto con centros de atención que reúnen inspecciones de policía, comisarías de familia, casa de justicia y centros de conciliación más accesibles a los ciudadanos, este tipo de intervenciones en infraestructura han buscado complementar las medidas coercitivas y tratar de crear puntos de referencia físicos que reafirmen la presencia del Estado en las comunidades.

Es importante resaltar que el modelo de urbanismo social acuñado por las administraciones Fajardo y Salazar ha jugado un rol importante en la construcción de referentes del Estado en estas áreas. Este modelo de intervención consistió en una serie de programas y políticas para intervenir las áreas más pobres de la ciudad usando herramientas de planeación participativa para el mejoramiento de los equipamientos y la infraestructura en esas zonas,<sup>29</sup> y buscaba alterar el uso del espacio y mejorar las condiciones de vida y mo-

---

29 Por ejemplo, a través de la implementación de proyectos urbanos integrales (PUI).

vilidad de la población mediante proyectos arquitectónicos.<sup>30</sup> El urbanismo social produjo transformaciones visibles e innovadores en algunas de estas áreas, así como mejoras en el acceso a servicios públicos.<sup>31</sup>

El rol de los gobiernos locales también ha estado enfocado a mejorar la coordinación de las diferentes instituciones que intervienen en la provisión de seguridad en la ciudad y a mejorar la gestión y la planeación financiera de la provisión de seguridad. A pesar de que las labores de la policía y de las instituciones de justicia son dirigidas por el Gobierno nacional, los gobiernos locales, desde 2004, han tratado de establecer una relación más cercana con los comandantes de policía y han tratado de crear herramientas para la coordinación entre instituciones de seguridad, justicia y administrativas, como, por ejemplo, Comités Locales de Gobierno, a través de los cuales la policía y las autoridades civiles locales coordinan la intervención en cada área, y Consejos de Convivencia Ciudadana para interactuar con las comunidades. El esfuerzo de la administración Gaviria por diseñar un Plan Integral de Seguridad y Convivencia - PISC para articular la inversión y la gestión de las diferentes instituciones<sup>32</sup> demuestra el énfasis en el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la seguridad que ha sido común a las tres administraciones locales. Esto ha creado una infraestructura institucional bastante sofisticada y procesos técnicos para la administración de la seguridad a nivel local que incluyen la recientemente creada Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia - SISC (creado en 2008) y la Unidad de Convivencia. Para el desarrollo de directrices para la política de seguridad y convivencia y para diseñar instrumentos de seguimiento y evaluación, se ha contado con asistencia de algunos expertos académicos y miembros de la sociedad civil.<sup>33</sup>

Este proceso de profesionalización y tecnificación de la provisión de seguridad ha estado acompañado de esfuerzos por incorporar herramientas tecnológicas (como cámaras de videovigilancia, sistemas de alarmas, centros

---

30 Por ejemplo, colegios, parques-bibliotecas, más líneas de metrocable y escaleras eléctricas.

31 Entre 2004 y 2013 casi el 86% del gasto municipal se destinó a inversión social.

32 Como la policía, el ejército, la fiscalía, la medicina legal y el CTI.

33 Por ejemplo, la publicación del Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia en Medellín con el apoyo de UN-Habitat.



integrados y programas para la recolección y análisis de información) que han empezado a ser convertidos en productos de mercado y exportados a otros países.

### 2.3.3. Territorialización de la seguridad

Un cambio importante con respecto a la provisión de seguridad también ha sido la focalización y diferenciación de estrategias de seguridad y recursos según prioridades de seguridad en diferentes localidades. Este proceso se materializó claramente durante la crisis de 2009 que llevó al Gobierno local a reformular la política de seguridad local y lanzar la iniciativa “Medellín más Segura: Juntos sí Podemos”.<sup>34</sup> Esta iniciativa buscaba preservar la presencia y autoridad del Estado distribuyendo recursos, instituciones de seguridad y justicia y esfuerzos institucionales según los problemas específicos y el índice de violencia en cada comunidad. Para ello se caracterizaron diferentes zonas según los problemas de seguridad, el tejido social y las condiciones socioeconómicas y se diseñaron diferentes planes de seguridad local. El resultado fue la siguiente clasificación de áreas: comunidades seguras, zonas seguras (áreas residenciales, comerciales e industriales, principalmente, con mejores condiciones socioeconómicas en las que los problemas de seguridad son principalmente crímenes contra la propiedad e indisciplina social) y, por otro lado, zonas sensibles o puntos críticos (en su mayor parte, áreas afectadas por altos índices de violencia letal y no letal, habitadas por sectores de la población marginalizados y en los que hay una fuerte presencia de actores criminales). En las áreas más seguras de la ciudad, la municipalidad se enfocó en crear alianzas público-privadas y fortalecer redes y comités que permitieran hacer diagnósticos de los problemas con residentes e implementar planes de seguridad local con financiación público-privada y con la participación de compañías de seguridad privada (Angarita Cañas, 2012; Alcaldía de Medellín, 2011). En las áreas más vulnerables se enfatizaron las medidas de tolerancia cero contra la delincuencia y se promovió la colaboración de los residentes en la lucha contra actores criminales a través de denuncias e inteligencia, además se implementaron programas sociales destinados a la población juvenil identificada como en riesgo de ser reclutada por actores armados. Estos esfuerzos por territorializar y focalizar la seguridad han sido continuados por la administración Gaviria a través de la formulación de 21

---

34 Esta política fue resaltada por el Banco Interamericano de Desarrollo, UN-Habitat y la Alcaldía de Medellín como clave en la transformación urbana de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2011).

Planes Locales de Seguridad y Convivencia para el periodo 2012-2015, que se diseñaron a través de la participación y la consulta ciudadana.

Esta tendencia va en la misma vía de la política nacional de implementar una estrategia policial a través de cuadrantes (Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes - PNVCC). Implementada desde 2010, inicialmente en las ocho principales ciudades de Colombia, esta iniciativa de la Policía Nacional busca reorganizar y enfocar la capacidad operativa de la policía en sectores estratégicos en los que se han dividido las ciudades según sus características sociales, demográficas y geográficas. El objetivo es ofrecer diferentes servicios policiales en diferentes zonas. Estos servicios van desde las iniciativas preventivas, educación ciudadana en seguridad y coexistencia, hasta programas de disuasión y control del crimen (Policía Nacional, 2010: 4). Asociada a los enfoques de policía comunitaria usados en otras ciudades, esta estrategia busca mejorar el servicio policial a través de una mayor capacidad de los oficiales asignados a cada cuadrante de recolectar inteligencia sobre factores de inseguridad locales y actores, y con mejores herramientas tecnológicas. Aunque algunas evaluaciones sugieren que este tipo de estrategia ha producido algunas reducciones en crímenes, su implementación no ha supuesto un cambio radical en el tipo de entrenamiento de la fuerza policial, en los mecanismos de evaluación y control civil o en la cultura institucional.

A pesar de que el principio de territorialización busca responder mejor a las necesidades locales, su implementación en un contexto de violencia híbrida como el de Medellín, y con relaciones problemáticas entre las instituciones de seguridad y las comunidades más afectadas, puede ser problemática. Aunque ha permitido racionalizar el uso de los recursos, definir prioridades de política pública y promover la participación de los ciudadanos en la provisión de seguridad, hasta ahora las estrategias focalizadas no han abordado los problemas de seguridad de una manera integral, ni han tenido en cuenta las prioridades de las comunidades y los contextos que habitan. Además, tienden a reforzar la noción de que los problemas de inseguridad y violencia son compartimentalizados y no sistémico, producto de la concatenación de varios procesos urbanos. Esto refuerza también la noción de que los problemas responden a unas áreas/comunidades/grupos poblacionales específicos que son responsabilizados socialmente por los problemas de seguridad (sobre todo en momentos de crisis) y, además, acentúan unas relaciones desiguales entre el Estado y diferentes sectores de la sociedad. Por ejemplo, mientras que, en áreas habitadas por sectores con mayor capacidad de

influencia en las instituciones locales, la relación entre las instituciones de seguridad es más conciliatoria y sensible a sus necesidades,<sup>35</sup> a los segmentos más vulnerables de la sociedad el Estado les demanda un involucramiento muy riesgoso en actividades de inteligencia<sup>36</sup> en contextos dominados social y territorialmente por actores ilegales que han cooptado a miembros de las fuerzas de seguridad.

#### 2.3.4. Promoción de la participación ciudadana: corresponsabilidad como principio

Desde 2004 se integró la corresponsabilidad de los ciudadanos como principio de gestión y provisión de la seguridad en la ciudad, y las últimas tres administraciones han convocado la participación de la ciudadanía de diversas formas. Esta participación, sin embargo, ha tenido diferentes aristas y aspectos problemáticos en virtud de que ha estado orientada, sobre todo, a promover la denuncia y la recolección de inteligencia en la lucha contra grupos criminales. No obstante, la premura por recolectar información que pueda ayudar a debilitar estos actores en momentos de crisis toma rumbos peligrosos, como pasó en 2009 en medio de la crisis producida por las confrontaciones entre pandillas y bandas criminales. En esta ocasión, la policía y las autoridades locales demandaron la colaboración de residentes de las áreas más afectadas durante “asambleas comunitarias”, por ejemplo, en el esfuerzo por contener la violencia armada. En la misma línea, el presidente Uribe también sugirió la implementación de un programa para vincular a estudiantes a las redes de informantes establecidas por el ejército para recolectar información en la lucha contra grupos insurgentes en el país. Esta problemática iniciativa que sugería el pago de recompensas a estudiantes a cambio de información que pudiera servir para capturar a criminales fue recibida con fuertes críticas por parte de numerosas organizaciones civiles. La idea no fue apoyada en su implementación por el Gobierno local de la ciudad, sin embargo, el ofrecimiento de recompensas económicas sigue siendo usado por las autoridades como un instrumento para animar a los ciudadanos a participar en la lucha contra los actores criminales de la ciudad.

---

35 Por ejemplo, se les consulta sobre tácticas y estrategias para implementar y frente a sus demandas (muchas veces hechas a través de vías informales, como una llamada directa al comandante de la policía) las instituciones responden de una manera ágil.

36 Delatando criminales, por ejemplo.

Esta práctica sugiere varios problemas, por un lado, debilita el tejido social en las comunidades más vulnerables y crea más desconfianza y temor, y, por otro, es ineficiente en virtud de que, en momentos crisis, es cuando la gente menos reporta lo que pasa en las comunidades por los riesgos que esto implica para sus vidas y la de sus familias. El temor a represalias por parte de actores –que, además, son muy comunes– hacen todavía más compleja y conflictiva la relación entre las comunidades y las autoridades. La gente, por un lado, no denuncia ni confía en las autoridades, y las autoridades, por otro lado, interpretan el silencio de la comunidad como una actitud de complicidad.

Las últimas dos administraciones de la ciudad han construido Planes Locales de Seguridad y Convivencia intentando crear espacios para la consulta y la participación ciudadana,<sup>37</sup> sin embargo, ha sido difícil establecer un diálogo realmente democrático entre ciudadanos e instituciones en estos temas. La participación tiene un énfasis en la consulta y en la legitimación de la visión que tienen las autoridades de los problemas en las comunidades que se enfoca en el combate a grupos criminales.<sup>38</sup> Además, los riesgos que comporta la participación en este tipo de discusiones, así como la noción de las autoridades y residentes de que “los expertos en el tema” son los policías y las autoridades, hacen que dicha participación se limite en número y en calidad. Esto resulta en que o los planes no reflejan realmente las prioridades de la gente, o aunque el diagnóstico sea acertado, en la implementación se terminen reciclando las mismas estrategias y respuestas. Finalmente, estos ejercicios participativos se ven afectados por el dominio territorial que ejercen actores criminales en los territorios; por ejemplo, los miembros de estos grupos desincentivan la participación de residentes en todo tipo de actividades comunitarias que puedan ser usadas por las autoridades para recolectar información sobre la situación de seguridad en los barrios.

---

37 Por ejemplo, durante la administración Gaviria, este tipo de planes se formularon entre 2012 y 2015 como una forma de focalizar y territorializar la política de seguridad de la ciudad.

38 La preocupación por el fortalecimiento de estructuras criminales y sus rentas ilegales concentra la mayor parte de los esfuerzos del Estado. En 2012 alrededor del 48% del presupuesto local destinado a seguridad fue destinado a dismantelar organizaciones criminales. Un aparte importante de la lucha contra el crimen es la capacidad de generar inteligencia; las autoridades han intentado mejorarla a través del uso de herramientas tecnológicas, logísticas y legales.

### 2.3.5. Atención prioritaria a actores involucrados en la violencia armada

Otra característica importante del modelo de provisión de seguridad en Medellín ha sido su énfasis en la implementación de programas que buscan atender a la población juvenil, especialmente en comunidades marginalizadas. Desde los años noventa, este grupo poblacional ha sido estigmatizado como el principal generador de altos índices de violencia; en consecuencia, muchas iniciativas de la sociedad civil y estatales han estado dirigidas a este grupo. Durante la administración de Fajardo y Salazar, los gobiernos locales aumentaron substancialmente la oferta institucional y los programas destinados a jóvenes e incorporaron varias iniciativas que la sociedad civil organizada había venido demandando con la participación de jóvenes de la ciudad.<sup>39</sup>

Además de identificar la inclusión de la población juvenil al proyecto de ciudad como un requisito crucial de la gobernabilidad en la ciudad, las administraciones locales han considerado indispensable implementar una serie de programas para aquellos jóvenes que están directamente involucrados en el conflicto urbano<sup>40</sup> de la ciudad para garantizar la seguridad. El ejemplo más emblemático de este tipo de esfuerzo fue el ambicioso programa de desmovilización y reintegro de miembros de frentes paramilitares llamado “Paz y Reconciliación: Regreso a la Legalidad”, que se implementó en el marco de la negociación entre el Gobierno Uribe y las AUC. Este programa se inició en 2004 durante la administración Fajardo y fue continuado por su sucesor. El programa, según la Alcaldía, buscaba la desmovilización y el reintegro de miembros de grupos armados, así como promover procesos de reconciliación con víctimas y crear condiciones para la construcción de una sociedad más incluyente y democrática mediante la reducción del involucramiento de civiles en el conflicto (Alcaldía de Medellín, 2011: 37). El programa tuvo un enfoque integral que le valió el reconocimiento a nivel nacional e internacional como una iniciativa novedosa para el reintegro de combatientes a los que les ofreció apoyo psicosocial, ingresos a través de dinero y de *vouchers*, educación y entrenamiento adaptado a sus necesidades y apoyo jurídico. En

---

39 Contenidas, por ejemplo, en el Plan Estratégico para el Desarrollo Juvenil 2003-2013. Muchas iniciativas se enfocaban en aumentar el acceso a la educación e iniciativas culturales, de participación juvenil y de convivencia.

40 Como miembros de pandillas y grupos paramilitares, jóvenes en centros penitenciarios y lo que el Gobierno clasificó como jóvenes en riesgo de ser reclutados por organizaciones criminales.

2010 el programa había alcanzado el número de 5.564 beneficiarios (Alcaldía de Medellín, 2011: 5), de los cuales solo 129 habían completado el programa que los hacía social y económicamente reintegrados según los estándares que establecía, mientras que 294 habían sido retirados del proceso.

Este tipo de programas, que concentró una gran cantidad de recursos públicos según las administraciones locales, buscaba enviar un mensaje a los jóvenes envueltos en actividades criminales y a la ciudadanía en general de que la legalidad era una opción de vida viable y de que “paga ser bueno”. A través de este tipo de programa y de otros que se implementaron en la ciudad en respuesta al aumento de la violencia entre 2008 y 2011, como el programa Fuerza Joven, destinado jóvenes entre los 14 y los 29 años que la administración clasificó como en riesgo de ejercer la violencia o de involucrarse en actividades criminales,<sup>41</sup> se dieron beneficios excepcionales a jóvenes de los barrios más marginalizados que se habían involucrado en actividades criminales como un instrumento para desincentivar la ilegalidad y reducir la violencia. Combinando este tipo de programas preventivos se buscaba ayudar a reducir los niveles de criminalidad y violencia en la ciudad mediante el ofrecimiento de alternativas legales a los jóvenes e incentivos para que no se involucraran con actores armados.

Es importante resaltar tres aspectos con respecto a los resultados de este tipo de iniciativas. Aunque fueron eficientemente implementadas por las instituciones locales, estas iniciativas y, sobre todo, el proceso de desmovilización no lograron desarticular ni debilitar las complejas estructuras criminales que existían en la ciudad; por el contrario, permitieron la consolidación de su influencia y del poder de miembros de estos grupos ilegales en comunidades en donde había un gran número de excombatientes. Numerosos beneficiarios del programa continuaron vinculados a estructuras criminales y a actividades ilegales y usando su poder de coerción en las comunidades. Además, el programa legitimó su poder a escala comunitaria en virtud de la forma en que, como excombatientes, pudieron tener interlocución con el Estado y convertirse en intermediarios entre las comunidades y el Estado. Estudios etnográficos (por ejemplo, Abello Colak y Guarneros Meza, 2014; Abello Colak, 2015 SP) dan cuenta de que el programa de desmovilización

---

41 Este programa incluyó tres iniciativas para jóvenes, una llamada “Delinquir no paga”, otra llamada “Jóvenes en riesgo” y otra, Intervención Social en Cárceles e involucró a 20.000 jóvenes de la ciudad.

y reintegro les permitió a miembros de organizaciones criminales no solo acceso a recursos públicos mediante la coerción a líderes comunitarios, sino también acumular cierta legitimidad e influencia que no tenían antes en ciertos espacios de organización comunitaria; por ejemplo, a través de la creación de organizaciones civiles o cooptando líderes y espacios de organización de base y espacios de participación comunitaria potenciadas por las administraciones locales para promover el desarrollo comunitario.

Adicionalmente, para los residentes de muchas de estas comunidades, y especialmente para jóvenes de estas áreas, el mensaje de este tipo de programas destinados a jóvenes en riesgo era contradictorio: mientras que buscaba debilitar a los actores armados en la ciudad, desincentivar la vinculación de jóvenes a estos actores y promover una cultura de legalidad y lealtad al Estado entre la población local, el programa de desmovilización y el programa Fuerza Joven fueron interpretados como una demostración del poder de estos grupos y de algunas de las ventajas de pertenecer a ellos. Resultados de una investigación llevada a cabo por la autora en Medellín sugieren, por ejemplo, que para varios jóvenes y residentes de estas comunidades, los miembros de grupos armados parecían estar siempre en una mejor posición, no solo para ganarse la vida (a través de rentables actividades ilícitas), sino también para lograr concesiones y beneficios por parte del Estado, sobre todo en momentos de crisis. Para los residentes de estas áreas, los beneficios ofrecidos por el Estado local a través de estos programas parecían beneficiar desproporcionadamente y premiar a aquellos jóvenes vinculados a actividades y grupos criminales en comparación con la mayoría de jóvenes que habita estas áreas y para los cuales es muy difícil acceder a formas legales y dignas de ascenso social. Esto pareció reforzar la percepción de que los grupos armados no solo eran poderosos debido a su capacidad para ejercer la violencia y por su participación en economías ilegales, sino por su capacidad para obtener beneficios del Estado. Y ello es más problemático si se observa que, en varios casos, jóvenes que no eran miembros de pandillas consideraron acercarse y vincularse a estos grupos como una forma de acceder a los beneficios ofrecidos a miembros de estos grupos (Abello Colak, 2015).

Finalmente, la implementación de programas para los jóvenes de las comunidades más pobres no significó eliminar el estigma que recae sobre ellos; al contrario, puede inferirse por la forma en que se han usado este tipo de programas para contener los relapsos de violencia en la ciudad, que los jóvenes de los barrios populares continúan siendo vistos como potenciales

amenazas o, en el mejor de los casos, como sujetos que deben ser pacificados y controlados, no solo a través de medidas restrictivas, sino también a través de incentivos económicos. En esa lógica, a ciertos grupos de ciudadanos en momentos de crisis parecería que se les otorga un acceso privilegiado a derechos (como la educación, oportunidades de empleo e ingresos, por ejemplo) según el riesgo que estos representan para la seguridad en la ciudad, mientras que debido a problemas estructurales de pobreza e inequidad, esos mismos derechos se mantienen inalcanzables para la mayoría de residentes de las áreas más pobres de la ciudad. El hecho de que se hayan implementado una serie de programas con una inversión presupuestal tan importante y de que existan todavía estructuras criminales con tanto poder en la ciudad y con gran capacidad para vincular a jóvenes a actividades ilegales han terminado por reforzar en algunos sectores de la ciudad la idea que de el problema con “los jóvenes” no es un asunto que tenga que ver con la ausencia de oportunidades para ellos o las limitaciones socioeconómicas que enfrentan ellos y sus familias, sino más bien un problema de debilidad en el sistema de seguridad y justicia para contener, controlar y castigar a este sector problemático de la sociedad.

Para concluir, podría decirse que en materia de provisión de seguridad, Medellín ha logrado consolidar una infraestructura institucional bastante desarrollada, con procesos y criterios cada vez más técnicos para la gestión de la seguridad desde la Alcaldía, también que la ciudad ha avanzado en el desarrollo de herramientas de análisis con ayuda de expertos civiles, lo que ha abierto oportunidades para influir en ciertos aspectos del diseño de programas. Sin embargo, este tipo de sofisticación institucional, que otras ciudades envidiarían, y la capacidad de establecer presencia y algunas formas de autoridad en los territorios históricamente más marginalizados no ha logrado atender los problemas de seguridad de una forma integral teniendo en cuenta la complejidad de factores estructurales que han creado un contexto urbano propicio para la reproducción de violencias y de actores criminales con gran capacidad de influir en la vida de los ciudadanos de unas formas que vulneran sus derechos de manera sistemática. Desde una perspectiva de seguridad humana y teniendo en cuenta las múltiples formas de violencia e inseguridad que existen en la ciudad y la forma compleja en que interactúan, la actual provisión de seguridad resulta muy limitada y restrictiva. Además, las intervenciones de seguridad que se han llevado a cabo en la ciudad desde 2002, a pesar de concentrar muchos esfuerzos en eliminar o reducir a los cabecillas de los grupos armados, no han logrado eliminar a estos grupos,



ni debilitar su poder social, económico, territorial e incluso cultural. Por el contrario, su influencia en diversos escenarios y dinámicas comunitarias es cada vez mayor.

Las limitaciones del enfoque de provisión de seguridad que se ha consolidado en la ciudad no son necesariamente resultado de incapacidad institucional o de fallas en la implementación de programas y las estrategias, sino más bien de la “racionalidad” que guía la provisión de seguridad en la ciudad; es decir, tienen que ver más bien con los diagnósticos sobre los problemas,<sup>42</sup> los supuestos<sup>43</sup> y los cálculos<sup>44</sup> que la guían. Los diagnósticos de los problemas de seguridad y violencia en la ciudad están muy centrados en el Estado y en la forma en que diferentes actores y factores afectan a los que tradicionalmente se entienden como sus principales atributos (la capacidad de ejercer monopolio de la violencia sobre un territorio y la legitimidad), omitiendo una problemática mucho más compleja. En ese sentido, puede decirse que los diagnósticos se han concentrado en atacar los síntomas de un problema urbano mucho más complicado y en las conductas más visibles de una serie de actores con capacidad de ejercer la violencia (sobre todo homicida), pero no en las causas estructurales de las violencias, ni en entender la forma en que estas (incluidas las que ejercen las instituciones del Estado) interactúan y se refuerzan entre sí. Dentro de los diagnósticos oficiales se asume normalmente al Estado y a sus instituciones como la solución, y a las comunidades más vulnerables y a grupos particulares (como los jóvenes), como poseedoras de atributos (pobreza y cultura de ilegalidad, por ejemplo) que las hacen actuar como desestabilizadoras del orden urbano. Es por eso que los esfuerzos se

---

42 Por ejemplo, que el principal problema de la ciudad es la capacidad de actores criminales de explotar rentas ilegales.

43 Algunos ejemplos de supuestos son: la presencia del Estado en un territorio debilita el poder de actores no estatales y aumenta la legitimidad estatal en los territorios; o que lo más nocivo de los actores criminales es su capacidad para enriquecerse del narcotráfico y otras actividades; o bien que fortalecer la capacidad logística de la policía y usar herramientas tecnológicas de vigilancia cada vez más sofisticadas implica una mejor provisión de seguridad; o que los jóvenes de los barrios populares son potenciales agentes desestabilizadores en la ciudad y necesitan ser “controlados”.

44 Algunos ejemplos de cálculos: ya se han invertido suficientes recursos en los sectores más pobres; o bien que a los jóvenes de barrios marginalizados ya se les han ofrecido muchas oportunidades, o sea que los problemas de inseguridad ya no están conectados con factores socioeconómicos; o que la mejor forma de debilitar a los grupos armados y ligados al crimen organizado en la ciudad es a través de capturas (sobre todo de los eslabones más débiles, como lo son miembros de combos en los barrios).

concentran en la construcción y el fortalecimiento del Estado para combatir grupos ilegales, sobre todo en estas áreas, como principal mecanismo para mejorar la seguridad y reducir la violencia urbana.

El análisis de las intervenciones de seguridad en la ciudad desde 2002 demuestra que esta se entiende todavía de una manera muy estática, lo cual resulta en el uso del número de homicidios y otros crímenes (de alto impacto) como los principales indicadores de éxito o fracaso. La seguridad no es vista como resultado de procesos complejos, sino como el aumento de la capacidad del Estado de ejercer autoridad y como la reducción de las violencias más visibles. Esto ha creado una situación paradójica en la que hay un Estado cada vez más eficiente, una gestión cada vez más técnica de la seguridad, pero la violencia sigue siendo crónica, aunque menos visible para ciertos sectores. En la siguiente sección se analizará la problemática de violencia urbana en la ciudad y la posibilidad de articular otro tipo de respuestas desde el enfoque de construcción de paz.

### **3. El enfoque de construcción de paz y nuevas aproximaciones a los retos de seguridad y violencia en Medellín**

En esta sección, siguiendo las líneas del proyecto planteadas en el capítulo 1, se analizan algunas de las posibles vías de aplicación del enfoque de construcción de paz para entender y abordar los problemas de violencia no vinculados a causas políticas en Medellín. También se sugieren algunas preguntas e hipótesis que surgen con base en este análisis respecto de cómo podría abordarse la seguridad en Medellín de una manera alternativa. El enfoque de construcción de paz es un modelo de análisis e intervención que tiene como objetivo estratégico la transformación de conflictos a través de procesos multidimensionales a corto, medio y largo plazo, de manera que se logren consolidar relaciones y procesos que hagan el uso de la violencia menos probable y que posibiliten el desarrollo inclusivo y sostenible y la justicia social. Este enfoque plantea también que estos procesos de cambio deben llevarse a cabo con la participación de diversos actores sociales.

Usar esta noción general de lo que implica la construcción de paz para analizar los problemas de seguridad en Medellín implica, primero, indagar si es relevante usar la noción de conflicto (o conflictos) para entender la trayec-

toria de la violencia urbana en esta ciudad. Si bien en el caso de Medellín la noción de conflicto urbano se ha usado para describir la urbanización del conflicto armado colombiano de connotaciones políticas, usar el enfoque de construcción de paz sugiere reconocer también otra diversidad de conflictos que se han dado en la ciudad y cuya evolución ha afectado directa e indirectamente la violencia urbana. En este sentido, el análisis de las violencias en Medellín desde finales de la década de los ochenta –que, como se explicó en la primera sección, incluyen violencia armada producto de confrontaciones entre actores con agendas políticas (grupos paramilitares, insurgentes y fuerzas del Estado), pero también entre actores ligados al crimen organizado, y entre estos y las fuerzas de seguridad del Estado, así como otras formas de violencia menos organizadas que afectan a grupos poblacionales específicos– da cuenta de que múltiples violencias, no todas letales, han ocurrido en el marco de una gran diversidad de conflictividades urbanas.

Los conflictos como reconocen Moser y Rodgers, son inherentes a las ciudades, dado que estas concentran un gran y diverso número de personas con intereses incongruentes en espacios delimitados (pp. 2-3). Sin embargo, en Medellín, como en otras ciudades de América Latina, muchos de esos conflictos han sido tramitados a través de la violencia en virtud de la inexistencia o deficiencia de mecanismos para resolverlos pacíficamente. Además, esos conflictos se han ido entremezclando y complejizado a medida que se multiplican los actores dispuestos a ejercer la violencia para intervenir en ellos. Esto es lo que algunos analistas han asociado al establecimiento de una relación simbiótica entre varios tipos de conflicto urbano y violencia (Beall *et al.*, 2013; Moser y McIlwaine, 2014).

En el caso particular de Medellín, el análisis de la dinámica de violencia entre 1995 y 2005 realizado por Blair, Grisales y Muñoz (2009) ilustra, por ejemplo, cómo una multiplicidad de conflictos presentes en las dinámicas barriales y preexistentes a la consolidación del Bloque Cacique Nutibara (ligado a la estructura paramilitar AUC) y de las milicias (ligadas a las FARC y al ELN) en varias comunidades marginalizadas, no solo se articularon con el conflicto armado de connotaciones políticas durante estos años, sino que en varios casos incluso determinaron su evolución y dinámica. Aunque los análisis sobre el problema de la violencia en Medellín se han concentrado hasta ahora en las dinámicas del conflicto armado entre actores con agendas políticas opuestas y, más recientemente, en las confrontaciones generadas por el continuo reacomodo del mundo criminal, junto con estos conflictos

han existido en la ciudad muchos otros. Algunos de ellos se dan respecto del control y el uso del territorio urbano. Los actores involucrados en este tipo de conflictos incluyen al Estado, a las comunidades, a sectores poderosos económica y políticamente, y a actores armados de diversa índole. Estos diversos actores sociales compiten muchas veces por ocupar y usar (y controlar) el territorio para lograr diversos objetivos como: promover agendas políticas, adelantar proyectos de desarrollo urbano, garantizar el funcionamiento de lucrativas economías ilegales o garantizar la supervivencia.<sup>45</sup> Otros conflictos urbanos surgen en el contexto de las dinámicas barriales y comunitarias a partir de la interacción cotidiana entre ciudadanos, que se hace aún más compleja en contextos de precariedad habitacional, económica e institucional. Pueden reconocerse también otros conflictos que tienen que ver con diferencias en modos de vida y códigos morales y culturales. Estos últimos tienden a ser alimentados por intolerancia frente a la diferencia y la diversidad y por múltiples desigualdades que existen en la ciudad, no solo en términos de condición social, sino también de género y generacionales.

Hay evidencia de que muchos de estos conflictos son tramitados de manera recurrente a través del uso de la violencia y que en la ciudad existe una gran oferta de actores dispuestos a ejercerla. Esto ha contribuido a crear un universo complejo y variado de violencias que se intersecan y reproducen continuamente. Para capturar esa característica del problema de inseguridad en Medellín, resulta útil la noción de *violencia crónica* como una forma de entender el tipo de fenómeno que se presenta en esta y en otras ciudades latinoamericanas. Esta noción describe una situación en la que los índices de violencia homicida doblan el promedio para la categoría de ingresos del país establecida por el Banco Mundial, establece unos niveles que se man-

---

45 Algunos ejemplos históricos y contemporáneos de este tipo de conflictos son: los intentos de evitar la consolidación de barrios periféricos y asentamientos informales en la ciudad por parte de las autoridades locales y sectores poderosos a través de desalojos y violencia ejercida por la fuerza pública durante los años sesenta y setenta; también la competencia violenta entre grupos ligados al crimen organizado por controlar áreas para poder extraer rentas de actividades como la extorsión de la venta de drogas, o el monopolio de actividades informales y venta de productos, etc.; y más recientemente, la resistencia de varias comunidades a la implementación de megaproyectos urbanos como el cinturón verde, en virtud de que este tipo de proyectos generan desalojos y van en contravía de proyectos comunitarios organizados por habitantes de la ciudad que están en gran condición de vulnerabilidad, como, por ejemplo, la población desplazada que se ha asentado en las partes altas de las laderas; finalmente, la existencia de mafias dedicadas a la especulación y la venta ilegal de predios genera también conflictos que involucran a actores legales y residentes de áreas en condición de vulnerabilidad.

tienen por cinco años o más para esta ciudad, en donde actos frecuentes de violencia no necesariamente letal ocurren en diversos espacios de socialización, desde el hogar, el barrio y el colegio al espacio público (incluyendo actos de violencia desproporcionados cometidos por las fuerzas de seguridad estatal) (Pearce, 2007b). Usar la noción de violencia crónica para entender la situación de Medellín desde finales de la década de los ochenta permite reconocer la existencia de complejas interacciones entre diferentes tipos de violencias. También permite trascender las limitaciones de los diagnósticos tradicionales de seguridad y de las herramientas usadas hasta ahora para medir la magnitud de los problemas en la ciudad, que no lo logran captar una de las características más importantes del problema en la ciudad: *la reproducción sistémica de la violencia* a través de diversos espacios de socialización. Reconocer este fenómeno es fundamental a la hora de repensar el tipo de intervenciones que se necesitan en la ciudad, dado que implica acciones institucionales y sociales más complejas y transformaciones más profundas en la ciudad. Las violencias se reproducen a partir de procesos sistémicos y complejos, lo que implica que las intervenciones deben abordar la violencia crónica a través de procesos de transformación multidimensionales y sistémicos también. Nuestra comprensión de cómo se reproducen las violencias en Medellín todavía es limitada y, por eso, se sugiere aquí que la agenda de investigación y acción en materia de seguridad urbana debe incluir análisis que exploren los procesos y mecanismos a través de los cuales ocurre tal reproducción.

El enfoque de construcción de paz que centra el análisis en la transformación de conflictos, como se ha expuesto en el capítulo 1, llama la atención sobre la importancia de adelantar procesos de transformación social e institucional profundos. Para reducir la violencia (o las violencias, en el caso de Medellín), este enfoque sugiere también reconocer y abordar las diversas causas de los conflictos urbanos, teniendo en cuenta que existen causas estructurales, aceleradoras y desencadenantes de las violencias urbanas (Grasa, documento marco, cap. 1 de la presente obra). Como se discutió en la segunda sección, los diagnósticos de los problemas de violencia e inseguridad en Medellín desde la década de los años 2000 han girado, por un lado, en torno a la incapacidad/debilidad del Estado para gobernar ciertas áreas urbanas que son vistas como problemáticas y, por otro, en torno a la sofisticación de los grupos criminales en la ciudad. Estos diagnósticos son muy limitados y llevan a las instituciones públicas a concentrar sus esfuerzos en los síntomas más visibles de un problema mucho más complejo. El Estado, por ejemplo,

ha intentado mejorar su capacidad para ejercer presencia y aumentar su legitimidad en zonas antes vedadas para las autoridades y en debilitar a las organizaciones criminales, con muy poco éxito, también ha intentado reducir los índices de homicidios a través de pacificaciones, negociaciones, desmovilizaciones y diálogos con actores armados en la ciudad, pero no ha atendido las causas estructurales y desencadenantes de las violencias, ni tampoco ha transformado esos factores que han creado un ambiente urbano propicio para la reproducción de las violencias y la renovación continua de actores armados con capacidad de ejercer control social, territorial y económico en diversas áreas de la ciudad.

Con base en el enfoque de construcción de paz, se sugiere que para poder entender y transformar la trayectoria de la violencia en Medellín es necesario entonces reconocer que los problemas de seguridad se insertan en el funcionamiento de estructuras económicas, sociales, políticas y culturales urbanas. Las respuestas a los problemas de seguridad deben tener en cuenta, por ejemplo, que la consolidación del actual modelo de desarrollo urbano ha logrado integrar la ciudad a flujos de capital internacional, pero encuentra todavía muchas limitaciones para reducir niveles muy altos de inequidad y ofrecer oportunidades de vida digna dentro de la economía legal a amplios sectores de la población. Esto impacta en la conflictividad urbana y crea un contexto propicio para la consolidación de actores y actividades ilegales. Aunque se ha avanzado en la reducción de la pobreza, todavía muchos ciudadanos viven en condiciones de precariedad que les impiden disfrutar de los beneficios de la ampliación en cobertura que ha logrado el Estado local en la provisión de servicios básicos. Muchos de esos ciudadanos y ciudadanas han llegado masivamente a la ciudad en grandes condiciones de vulnerabilidad,<sup>46</sup> lo que ha puesto una gran presión no solo sobre las instituciones del Estado local y su capacidad para proveer servicios, sino en el interior de comunidades urbanas en materia de convivencia. De igual forma, factores como el desempleo estructural no solo afectan el bienestar, la convivencia en el interior de las familias, la capacidad de desarrollo físico, social y psicológico de las personas, sino que, además, facilitan la explotación de jóvenes, niños y niñas por parte de grupos ligados al crimen organizado y aumentan la dependencia de grandes sectores de la población de economías informales que están bajo la influencia y el control de organizaciones criminales que llevan por lo menos dos décadas acumuladas de aprendizajes.

---

46 Muchos de ellos víctimas y desplazados por la violencia en otras regiones del país.

Otros de los factores estructurales que facilitan el uso de la violencia como forma de resolver conflictos urbanos en la ciudad también incluyen las características de las instituciones encargadas de proveer seguridad y justicia. Con respecto a la Policía Nacional, por ejemplo, puede decirse que en muchas comunidades de la ciudad esta institución no es vista como eficiente y confiable a la hora de intervenir y resolver conflictos. De hecho, hay muchísima desconfianza de la población hacia las instituciones de seguridad y justicia, sobre todo en las áreas más vulnerables a la violencia, lo que implica que la gente acude a otros actores (como pandillas) para tramitar sus conflictos, y ello contribuye a reproducir violencia crónica. Cabe resaltar que en virtud de la dinámica del conflicto armado y de la guerra contra las drogas, la policía en Colombia ha desarrollado una gran capacidad para la lucha contra el narcotráfico y una orientación bastante militar, pero muy pocas capacidades para responder a los problemas cotidianos de los ciudadanos y para establecer relaciones positivas y constructivas con las comunidades más vulnerables. Además, las instituciones públicas se han visto afectadas por serios problemas de corrupción que las deslegitiman aún más. En virtud de su estructura y los modelos de evaluación de la labor policial en vigencia, esta institución termina siendo muy susceptible a la influencia y cooptación de actores criminales en todos los niveles. Además, Medellín es una ciudad con una posición estratégica que la hace crucial para flujos de bienes y servicios legales e ilegales, esto la hace atractiva no solo a inversionistas, sino también a grupos criminales siempre ávidos de ampliar su control de mercados ilegales e informales. Por último, es importante resaltar que hay patrones culturales arraigados que también ayudan a legitimar algunas violencias, como, por ejemplo, las que se ejercen contra las mujeres, contra la población LGTBI o contra sectores de la población que son vistos como nocivos (por ejemplo, a quienes la gente identifica como “drogadictos, violadores o ladrones”).

Se mencionan solo algunos factores estructurales y contextuales que afectan a la conflictividad urbana y facilitan la recurrencia de la violencia para resaltar la importancia de hacer diagnósticos que los tengan en cuenta, así como a la complejidad de la violencia urbana. Se sugiere también reconocer que la violencia crónica es el principal problema de seguridad en la ciudad y que este problema debe ser abordado a través de nuevas estrategias de seguridad que reconozcan la existencia de una gran cantidad de conflictos urbanos concatenados que se han tramitado de manera recurrente a través múltiples violencias. La característica más importante de la violencia crónica es que esas violencias se reproducen a través de procesos complejos

que se insertan en factores estructurales y contextuales específicos y que se nutren de los múltiples impactos que tiene la violencia sobre la sociedad. En este sentido, es importante reconocer que todas las violencias tienen consecuencias materiales (algunas cuantificables) y también inmateriales, y que a través de estas consecuencias las violencias interactúan y se refuerzan mutuamente. Las violencias directas, por ejemplo, además de víctimas fatales, lesiones y daños y pérdidas materiales, producen desplazamientos, zozobra, problemas de salud mental, estigmatización y discriminación en contra de los habitantes de las comunidades más afectadas. También reducen el desarrollo, limitan el acceso a la educación y al trabajo, obstaculizan la movilidad social y reducen las posibilidades de superar la marginalización y la pobreza. Además, tienen efectos sociales negativos como erosionar la confianza y la cohesión social, distorsionar relaciones familiares y comunitarias (World Bank, 2009; World Bank, 2011; Chant y McIlwaine, 2009:60, Moser, 2004) y también limitar la ciudadanía al obstaculizar el ejercicio de derechos y libertades (Pearce, 2007).

En este contexto, cabe preguntarse ¿qué tipo de intervención, o serie de intervenciones, pueden abordar las particularidades de la violencia crónica en Medellín de manera que se reduzcan las violencias, se atiendan efectivamente sus múltiples impactos, se reduzca la posibilidad de que estas violencias se reproduzcan y se consoliden nuevas relaciones y estructuras que las hagan menos probables en el futuro?

Esta pregunta asume que la provisión de seguridad en un contexto de violencia crónica no puede ser concebida como una forma de pacificación ni tampoco puede buscar como objetivo primordial la preservación del orden social por parte del Estado. Sugiere, en cambio, que la seguridad urbana debe involucrar una serie de procesos de transformación social capaces de abordar las características sistémicas del fenómeno de violencia crónica de una manera integral. En este sentido, resulta útil considerar el enfoque de construcción de paz, dado que implica implementar intervenciones multidimensionales a corto, medio y largo plazo con la participación de diversos actores sociales.

Uno de los elementos básicos de los procesos de construcción de paz es el uso de herramientas de diálogo y negociación como una estrategia para reducir la violencia y generar condiciones favorables para la creación de consensos que eviten que resurja. En el caso de Medellín, desde la década de los noven-



ta se han implementado varios procesos de negociación que han producido, por lo menos, cuatro desmovilizaciones de grupos armados en la ciudad (Milicias en 1994 y 1998, y grupos paramilitares en 2003 y 2005) y también varios procesos de diálogo para concertar treguas y pactos de no agresión entre grupos armados. Algunos de estos acuerdos se han dado entre grupos al margen de la ley y las autoridades locales,<sup>47</sup> o auspiciados por sectores influyentes de la sociedad (como la iglesia católica y organizaciones sociales), y otros acuerdos han sido pactados entre los grupos armados ilegales sin la aparente intervención de la institucionalidad. Si bien este tipo de procesos de negociación han reducido los índices de homicidios en momentos específicos, las treguas –que han servido concretamente para reducir las confrontaciones armadas que generan un gran número de víctimas fatales– no han llevado a la desarticulación permanente de los actores armados, sino que han terminado en reacomodos de estos grupos; tampoco han reducido otras formas de coerción ni el control que ejercen grupos armados en muchos barrios y que generan graves vulneraciones a los derechos de la población, como la extorsión, el desplazamiento forzado, las desapariciones y el control social (Gil Ramírez, 2013).

En este sentido, si bien los procesos de negociación con y entre grupos armados han demostrado ser bastante efectivos para reducir confrontaciones e índices de homicidios en momentos coyunturales, la experiencia de Medellín con estos procesos deja como aprendizajes que si estos procesos no forman parte de estrategias integrales y multidimensionales que busquen transformar las condiciones estructurales y contextuales y las relaciones que alimentan la violencia crónica, son procesos de negociación que pueden incluso favorecer la reproducción de otras violencias y legitimar y empoderar a los actores armados y convertirlos en interlocutores privilegiados entre el Estado y las comunidades, y garantizarles la posibilidad de establecer relaciones con sectores económica, política y socialmente influyentes de la ciudad incluso hasta el punto de ejercer formas de cogobierno y coerción sobre las comunidades (Gil Ramírez, 2013; Abello Colak y Guarneros Meza, 2014).

En este contexto, es muy importante concebir cualquier proceso de diálogo o negociación para reducir la violencia y la inseguridad como parte de una estrategia más amplia con objetivos a corto, medio y largo plazo para abordar

---

47 En los años noventa, por ejemplo, la Alcaldía, a través de la Asesoría de Paz y Convivencia, promovía pactos de convivencia entre grupos armados.

la violencia crónica, y no solo para reducir números de homicidios. Como demuestran los procesos de construcción de paz en otros contextos, el tipo de intervenciones multidimensionales que hacen falta para atender problemas sistémicos y complejos como la violencia crónica necesitan el apoyo y la participación de varios actores sociales. En el caso de Medellín, estos deben incluir a diferentes instituciones del Estado,<sup>48</sup> a actores organizados de la sociedad civil, al sector privado, a las comunidades, sobre todo las más vulnerables, y, en general, a los habitantes de la ciudad.

Hay que señalar que el tipo de participación que los procesos de construcción de paz implican se distinguen de los que se han dado en Medellín en los últimos quince años en torno de la promoción de la seguridad urbana en que estos buscan habilitar procesos de transformación profundos y a largo plazo, y no solo legitimar las acciones del Estado en su lucha por convertirse en un actor hegemónico en el territorio. Hacer uso del enfoque de construcción de paz sugiere, entonces, la creación de espacios y mecanismos de participación a través de los que diversos actores sociales puedan hacer sus aportes al diseño de diagnósticos, a la comprensión de los complejos procesos a través de los cuales se reproduce la violencia crónica en diferentes comunidades, así como a la identificación de qué tipo de procesos pueden ayudar a romper las cadenas de violencia que se han consolidado en la ciudad. En otras palabras, la participación de diversos actores sociales debe servir para identificar las acciones multidimensionales que son necesarias en cada comunidad para reducir la violencia crónica. Esto permitiría construir nuevas estrategias de provisión de seguridad para la ciudad a partir de los escenarios comunitarios locales.

Vale la pena resaltar que en la ciudad hay ejemplos de formas de coproducción de conocimiento con las comunidades más vulnerables a la violencia crónica sobre los problemas en esos territorios, sobre el impacto que han tenido algunas políticas públicas y sobre la gran diversidad de iniciativas ciudadanas que ayudan a construir seguridad “desde abajo”. Este es el caso del trabajo del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín que ha generado procesos de participación interesantes en la ciudad a partir de los cuales se han creado agendas de seguridad en diferentes comunas con enfoques poblacionales (véase OSHM, 2014).

---

48 No solo la policía, la fiscalía, la personería, sino las diferentes secretarías de Medellín y las alcaldías del área metropolitana, el ICBF, el Ministerio de Justicia.

Este tipo de procesos y metodologías participativas orientadas a la transformación social están enmarcadas en el tipo de enfoques *bottom-up* que han sido reconocidos como cruciales en el proceso de construcción de estados y sociedades más pacíficas y valdría la pena tenerlas en cuenta a la hora de pensar cómo involucrar a la sociedad en la reducción de la violencia crónica de una forma que refuerce valores democráticos y el respeto por los derechos humanos. Además, permiten reconocer la agencia de las víctimas de la violencia crónica y las capacidades y estrategias que en medio de este contexto han venido desarrollando diferentes actores locales para responder a las múltiples violencias que les afectan. Es importante resaltar que la idea de involucrar a las comunidades y a otros actores locales no surge de una visión idealista de las comunidades y sus prácticas, ya que muchas de ellas ayudan a reproducir y legitimar violencias o a los actores que las ejercen, por el contrario, la participación de diversos actores debe generar procesos a través de los cuales se cree otro tipo de conciencia acerca de lo que es la seguridad en un contexto de violencia crónica y del rol que se le atribuye a la violencia en el proceso de proveer seguridad.

La participación de actores comunitarios y de base en el proceso de repensar la provisión de seguridad desde un enfoque de construcción de paz puede ayudar a crear una masa crítica que presione para que se implementen los procesos necesarios para reducir la violencia crónica y para que estos sean sostenibles en el tiempo. Muchos de estos procesos implican cambios en las estructuras de poder existentes en la ciudad y es de esperar que sean objeto de resistencia por parte de diversos actores institucionales y sociales. Es por eso que la provisión de seguridad en los términos sugeridos necesita fuerzas que la hagan sostenible a medio y largo plazo.

#### 4. Conclusiones

La provisión de la seguridad en Medellín ha dado un salto institucional, técnico y tecnológico y le ha permitido al Estado desarrollar su capacidad para ejercer ciertas formas de autoridad en áreas en las que históricamente estuvo ausente, así como adecuar la ciudad para su integración económica a flujos de capital internacionales, sin embargo también permitió la preservación y consolidación de un orden social en el que los niveles de violencia si bien son menos visibles, continúan siendo todavía crónicos.

Una lección importante que el caso de Medellín arroja es que diseñar respuestas de seguridad que parten de un diagnóstico estadocéntrico sobre el fenómeno de la inseguridad urbana, y que establecen como sus principales objetivos el aumento de la capacidad del Estado de gobernar el territorio urbano y a sus poblaciones y la reducción de los síntomas más visibles de la violencia es insuficiente para abordar y prevenir la reproducción de la violencia crónica.

Los problemas de seguridad y violencia en Medellín son fenómenos complejos que sobrepasan los diagnósticos actuales que han llevado a hacer énfasis en el fortalecimiento institucional para combatir la criminalidad organizada. El problema más apremiante es más bien que existen múltiples violencias interconectadas, que son ejercidas en el marco de una gran diversidad de conflictos urbanos y que ocurren en un contexto urbano que facilita su reproducción. En un contexto de violencia crónica como ese, la seguridad debe entenderse de una forma dinámica, como el resultado de múltiples procesos que se dan en diferentes niveles y ámbitos. En este sentido, la provisión de seguridad consiste en propiciar esos procesos a través de la participación de diversos actores públicos, privados, civiles y comunitarios. La idea que hay detrás de estos procesos es desactivar la *violencia crónica* –y no solo reducir los indicadores más visibles de violencia directa–, de manera que permita que personas y colectivos humanos creen condiciones en las que sea posible la realización de sus derechos fundamentales, el desarrollar su potencial y la justicia social. Una hipótesis que se sugiere es que la provisión de seguridad entendida en esos términos podría abordar la violencia crónica y, de esta manera, crear condiciones que permitan la construcción de la paz (entendida como la transformación estratégica de los diversos conflictos urbanos).

Otra de las lecciones que aporta el análisis de la provisión de seguridad en Medellín en los últimos trece años es que los índices de homicidios no pueden ser usados sino como un indicador de las tendencias generales de un fenómeno mucho más complejo, sobre todo en ciudades frágiles que se ven afectadas por problemas de violencia crónica. Como lo ilustra este caso, a pesar de reducciones substanciales de la violencia letal, otras formas de violencia menos visibles pueden seguir reproduciéndose creando nuevos ciclos de inseguridad. En este sentido, es necesario avanzar en el análisis de los procesos complejos y sistémicos a través de los cuales se reproduce la violencia crónica en el tiempo y en diferentes espacios de sociabilización. Además,

es necesario conectar la investigación multidisciplinaria sobre construcción de paz y violencia urbana con los estudios sobre seguridad que se mantienen todavía limitados por enfoques estadocéntricos (en el diagnóstico y en las estrategias de intervención). Algunas herramientas conceptuales de la construcción de paz pueden ser útiles para crear puentes entre disciplinas y áreas de estudio.

El enfoque de construcción de paz sugiere involucrar una gran cantidad de actores en el proceso de reducción de violencias. Es importante darle voz privilegiada a actores comunitarios que se han mantenido invisibilizados y subvalorados en los debates y las estrategias de seguridad hasta hoy. Sin embargo, para que esto sea posible hay que trascender la idea de que la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en temas de seguridad es solo con fines de apoyar y legitimar las estrategias del Estado. La noción de formaciones de paz nos recuerda, como argumenta Richmond, “que las sociedades a través de fuerzas sociales y comunitarias cotidianas también construyen paz y estados, y no solo los estados, las élites y los donantes” (Richmond: 282). En Medellín hay muchas oportunidades potenciales para diseñar e implementar estrategias de seguridad que sean legítimas y relevantes para los contextos locales y que permitan detener la reproducción de la violencia crónica y establecer nuevas relaciones sociales. Esto en virtud de las capacidades del Estado local y de la existencia de una sociedad civil y de actores comunitarios activos y resilientes. Sin embargo, para que esas estrategias puedan ser concebidas e implementadas debe hacerse más inclusivo el debate de seguridad en la ciudad y deben propiciarse diálogos constructivos con la sociedad civil y otros actores que se han mantenido alejados del tema.

Finalmente, el fortalecimiento institucional del Estado es, sin duda, muy importante y permite avanzar, pero es definitivamente solo uno de los procesos que hay que implementar en contextos de violencia crónica para construir seguridad urbana. En Medellín, por ejemplo, la presencia territorial y la eficiencia institucional no necesariamente han significado la desactivación de procesos de reproducción de violencias, y además tampoco implican necesariamente que se haya logrado legitimidad estatal. Es por eso que resulta útil considerar otros enfoques para comprender y abordar los problemas de seguridad desde una perspectiva integral y temporalmente más amplia.

## Bibliografía

- ABELLO COLAK, A., (2015) (SP), *Security Provision and Governing Processes in Fragile Cities of the Global South: The case of Medellín 2002-2012* (tesis doctoral), Bradford, University of Bradford.
- ABELLO COLAK, A., y PEARCE, J. (2015), “Securing the global city?: An analysis of the ‘Medellín Model’ through participatory research”, *Conflict, Security & Development*, 15 (3), pp. 197-228.
- ABELLO COLAK, A., y GUARNEROS MEZA, V. (2014) “The Role of Criminal Actors in Local Governance”, *Urban Studies*, 51 (15), pp. 3268–3289.
- ACERO, H. (SF), *Casos Exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales*, Organización de los Estados Americanos OEA, Departamento de Seguridad Pública. Disponible en <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf> [consulta: 15 de julio de 2014].
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (ND), *Del miedo a la esperanza. Enero de 2004 - diciembre de 2007*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (SF), *De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: De ida y vuelta en la planificación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC–, sus instrumentos y herramientas de territorialización*, Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2004), *Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. Medellín, Alcaldía de Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2006), *Plan Maestro de Seguridad Defensa y Justicia para Medellín y el Valle de Aburra: Documento de diagnóstico*, Medellín, Alcaldía de Medellín - UNDP - Área Metropolitana del Valle de Aburra.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2008), *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva*, Medellín, Alcaldía de Medellín.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2008-2011a), *Medellín. Ciudad segura para las mujeres y mujeres seguras para la ciudad. Estrategia de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín*. Medellín, Alcaldía de Medellín.

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2008-2011b), *Medellín. Transformación de una ciudad. Modelo de buen gobierno y desarrollo social integral*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo - Taller de Edición.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2009), *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Medellín*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2011), *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas viva*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Mesa Editores. Disponible en [http://www.acimedellin.org/Portals/o/Images/pdf\\_publicaciones/laboratorio\\_medellin-aci.pdf](http://www.acimedellin.org/Portals/o/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf).
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2015), *Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia*, Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín. Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Plantillas%20Gen%3%Agricas/Documentos/2010/Sistema%20de%20Informaci%3%B3n%20para%20la%20Seguridad%20y%20la%20Convivencia%20E2%80%93SISC-.pdf> [consulta: 5 de febrero de 2016].
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN, EDU, EAFIT y AFC (2014), *Medellín. Modelo de transformación urbana - Proyecto Urbano Integral –PUI– en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo*. Disponible en <http://www.slideshare.net/EDUMedellin/modelo-de-transformacin-urbana-proyecto-urbano-integral-pui-zona-nororiental> [consulta: 25 de septiembre de 2014].
- ALONSO, M., SIERRA, D., y GIRALDO, J. (2007), *Medellín: el largo camino de la competencia armada*, en ROMERO, M. (ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Intermedio Editores, pp. 83-121.
- ALONSO-ESPINAL, M. A., GIRALDO-RAMÍREZ, J., y SIERRA, J. D. (2012), “Medellín: el complejo camino de la competencia armada”, en ALONSO-ESPINAL, M. A., PÉREZ TORO, W. F., y VÉLEZ RENDÓN, J. C. (eds.), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*, Medellín, Universidad de Antioquia, pp. 153-192.
- ANGARITA CAÑAS, P. E. (2012), “La política de seguridad urbana en Colombia: El caso de Medellín, 2006-2011”, en ZAVALITA BETANCOURT, J.

A. (coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

- ANGARITA CAÑAS, P. E., MEDINA, G., RAMÍREZ, M. E., ATHEHORTÚA, C. I., SÁNCHEZ, L. A., JIMÉNEZ, B. I., RUIZ, L. D., LONDOÑO, H. L., y GALLO, H. (2008), *Dinámicas de Guerra y Construcción de Paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna 13 de Medellín*, Medellín, L. Vieco e Hijas Ltda.
- BEDOYA, J. (2010), *La protección violenta en Colombia: El caso de Medellín desde los años noventa*. Medellín, Instituto Popular de Capacitación.
- BERNAL FRANCO, L., y NAVAS CAPUTO, C. (2013), “Urban Violence and Humanitarian Action in Medellín”, *HASOW Discussion Paper*, núm. 5 (junio). Disponible en <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/103/doc/1258280755.pdf> [consulta: 15 de febrero de 2015].
- BLAIR, E., GRISALES HERNÁNDEZ, M., y MUÑOZ GUZMÁN, A. M. (2009), “Conflictividades urbanas vs. ‘guerra’ urbana: otra ‘clave’ para leer el conflicto en Medellín”, *Universitas Humanística*, 67, pp. 29-54.
- CENTRO DE ANÁLISIS POLÍTICO - UNIVERSIDAD EAFIT (2014), *Informe final del acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín*, Medellín, Universidad EAFIT - Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013), *Informe de Riesgo N° 008-13*. Disponible en <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/files/IR%20N%C2%B0%20008-13%20ANTIOQUIA-Medell%C3%ADn.pdf> [consulta: 12 de octubre de 2014].
- DOYLE, C. (2016), “Explaining Patterns of Urban Violence in Medellín”, *Laws*, 5 (3), pp. 2-17.
- *EL COLOMBIANO* (2012), “Medellín y Antioquia, Tierras de Desigualdad” (10 de mayo). Disponible en [http://www.elcolombiano.com/medellin\\_y\\_antioquia\\_tierras\\_de\\_Desigualdad](http://www.elcolombiano.com/medellin_y_antioquia_tierras_de_Desigualdad) [consulta: 8 de mayo de 2016].
- *EL COLOMBIANO* (2014), “Medellín queda a 1.400 policías de lograr el promedio ideal para vigilancia” (16 de marzo). Disponible en [http://www.elcolombiano.com/historico/medellin\\_queda\\_a\\_1400\\_policias\\_de\\_lograr\\_el\\_promedio\\_ideal\\_para\\_vigilancia-NWEC\\_286685](http://www.elcolombiano.com/historico/medellin_queda_a_1400_policias_de_lograr_el_promedio_ideal_para_vigilancia-NWEC_286685) [consulta: 20 de julio de 2016].



- FAJARDO, S. (2007), Medellín, La Más Educada Tribuna Abierta CEE *Participación Educativa*, 6, pp. 65-70. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n6-fajardo-sergio.pdf> [consulta: 5 de diciembre de 2011].
- FELBAB-BROWN, V. (2011), *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America Lessons for Law Enforcement and Policymakers*, Latin America Initiative at Brookings.
- FOUCAULT, M. (2007), *Security, Territory and Population (Lectures at the College De France 1977-78)*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- GIL RAMÍREZ, M. Y. (2013), “Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto”, ponencia presentada en el seminario What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y llevado a cabo en Washington DC, el 30 de octubre. Disponible en [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Gil%20Ramirez%20-%20Colombia%20-%20Paper\\_1.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Gil%20Ramirez%20-%20Colombia%20-%20Paper_1.pdf) [consulta: 21 de enero de 2016].
- GIRALDO RAMÍREZ, J. (2008), “Conflicto Armado Urbano y Violencia Homicida: El caso de Medellín”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 5, pp. 99-113.
- GIRALDO RAMÍREZ, J. (2012), “Seguridad en Medellín: El éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades”, presentación en el Wilson Centre, Washington DC, el 29 de noviembre. Disponible en [wilsoncentre.org](http://wilsoncentre.org) [consulta: 24 de abril de 2015].
- GIRALDO RAMÍREZ, J. (2013), “Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín”, *Colombia Internacional*, 77 (316), pp. 217-239.
- GONZÁLEZ, J. (2014), “La democratización del narcotráfico”, *Revista Encrucijada Americana*, 7, pp. 95-103.
- MCDERMOTT, J. (2014), “The Changing Face of Colombian Organised Crime”. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11153.pdf> [consulta: 15 de diciembre de 2015].
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS (2015), “¿Cómo vamos en seguridad ciudadana y convivencia?”. Disponible en <http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia> [última actualización: 26 de marzo de 2015; consulta: 24 de septiembre de 2016].

- OSHM - OBSERVATORIO DE SEGURIDAD HUMANA DE MEDELLÍN (2012), *Control territorial y resistencias: Una lectura desde la seguridad humana*, Medellín, Personería de Medellín - Universidad de Antioquia - Instituto Popular de Capacitación.
- OSHM - OBSERVATORIO DE SEGURIDAD HUMANA DE MEDELLÍN (2014), *Hacia una Agenda de Seguridad para Medellín: Desde la perspectiva de sus comunidades*, Medellín, OSHM. Disponible en [www.repensandolaseguridad.org](http://www.repensandolaseguridad.org) / [consulta: 25 de enero de 2015].
- PALAU, J. C., y LLORENTE, M. V. (2009), *Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: Un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz (Serie Informes, núm. 8).
- PÉREZ FERNÁNDEZ, F. (2010), “Laboratorios de reconstrucción urbana: Hacia una antropología de la política urbana en Colombia”, *Antípoda*, 10 (enero-junio), pp.51- 84.
- PERSONERÍA DE MEDELLÍN (2013), *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín*, Medellín, Personería de Medellín.
- ROZEMA, R. (2008), “Urban DDR-Process: Paramilitaries and Criminal Networks in Medellín, Colombia”, *Journal of Latin American Studies*, 40, pp. 423-452.
- SEMANA (2013). “Los pactos del fusil”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-pactos-del-fusil/353677-3> [consulta: 21 de enero de 2016].
- URIBE DE HINCAPIÉ, M. T. (1997), “Antioquia: entre la guerra y la paz en la década de los 90”, *Estudios Políticos*, núm. 10.
- VERDAD ABIERTA (2013), “Mujeres víctimas de la operación Orion en Medellín [Women Victims of Operation Orion in Medellín]” (14 de noviembre). Disponible en <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/5032mujeres-victimas-de-la-operacion-orion-en-medellin> [consulta: 26 de enero de 2014].
- WILDING, P. (2010), “‘New Violence’: Silencing Women’s Experiences in the Favelas of Brazil”, *Journal of Latin American Studies*, 42 (04), pp. 719-747.

# SISTEMAS COMPLEJOS, RESILIENCIA E INFRAESTRUCTURAS DE PAZ: NUEVOS MARCOS CONCEPTUALES Y ANALÍTICOS PARA PENSAR LA PAZ TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD HUMANA EN LA COLOMBIA DEL POSACUERDO

*Borja Paladini Adell*

## Introducción

Paradójicamente, los aprendizajes y los marcos analíticos y teóricos de los estudios de paz y conflictos no son conocidos por las instituciones que toman decisiones políticas y programáticas sobre construcción de paz. Mi experiencia profesional me indica que la toma de decisiones sobre este tema se sustenta en reflexiones que vienen de otros ámbitos del conocimiento: estudios de seguridad, estudios militares, la ciencia política, la economía o el derecho, entre otros. Y, a menudo, ni siquiera esto: se sustentan en la intuición del tomador de decisión, de su criterio y su experiencia profesional del pasado. Ninguna de las dos influencias es mala en sí misma y puede aportar un conocimiento multidisciplinar relevante para resolver y transformar problemas sociales. Sin embargo, entiendo –y este es el elemento central de este artículo– que los estudios de paz y conflictos, con sus bases teóricas, su abordaje crítico y sus herramientas analíticas y operativas, pueden favorecer la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad de estos procesos. Los aprendizajes derivados de los estudios críticos de paz y conflictos pueden abrir espacio para una acción del Estado y de la sociedad civil más asertiva, innovadora, legítima e inclusiva, creando espacios para una relación más constructiva y transformadora entre las instituciones públicas y la sociedad. Al enriquecer los procesos de construcción de paz en Colombia se pueden incrementar la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad de la acción del Estado y de los ciudadanos como responsables de la construcción de paz en el país.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el marco conceptual y analítico que surge de los estudios de críticos de paz y conflicto, a través del cual se ha rescatado la importancia de lo local en la construcción de paz. La construcción de paz ha pasado de ser un emprendi-

miento político liderado por actores internacionales externos a los contextos conflictivos en donde se interviene, a otro en donde se reconoce que la paz es un proceso fundamentalmente endógeno y local. Algunos autores han llamado esta transición “giro hacia lo local” en la construcción de paz (entre otros: Leonardsson y Rudd, 2015; Mac Ginty y Richmond, 2013; Mateos, 2011). También se presenta brevemente el enfoque relacional y de transformación de conflictos y el concepto de infraestructura de paz, siguiendo lo ya comentado en el capítulo 1 de Rafael Grasa.

En segundo lugar, se presenta con cierta extensión el concepto de sistemas complejos y resiliencia. En este punto, se plantea la necesidad de utilizar las lentes de la complejidad para entender los contextos políticos y territoriales que están transitando de la guerra a la paz y cómo, desde esta mirada epistemológica, se puede mejorar la práctica de la construcción de paz desde lo local.

En tercer lugar, a partir de los elementos teóricos, analíticos y metodológicos presentados, se ofrece una serie de orientaciones generales para enriquecer el concepto de construcción de paz como emprendimiento político que ayuda a transitar de contextos de conflicto armado e inseguridad a contextos estables en donde las relaciones sociales y políticas y la gestión de conflictos se canalizan por medios institucionalizados o, al menos, no violentos, en un marco de seguridad humana.

Finalmente, usando el marco teórico y analítico de los estudios de paz y conflictos presentado en este capítulo, así como en el primero, se presentan algunas ideas y recomendaciones para analizar y responder a los retos del posconflicto en Colombia. El artículo se mantiene en un nivel teórico-analítico, pero muchos de los elementos presentados han enriquecido mi trabajo como constructor de paz en mi trabajo de más de 10 años en Colombia, tanto en el diseño de las iniciativas que he acompañado como la evaluación reflexiva de las mismas.

# 1. La construcción de paz como proceso endógeno: paz desde lo local, transformación de conflictos, infraestructuras de paz y enfoque sistémico

La construcción de paz como ámbito de estudio es aún una arena teórica y política muy disputada por diversos abordajes teóricos y metodológicos. No obstante, en los últimos años se ha constatado, tanto en la literatura como en la práctica, la importancia que tiene el ámbito local en la construcción de paz (Auteserre, 2010; Odendaal, 2010, 2013).

## 1.1. Orígenes del concepto de construcción de paz

La construcción de paz como un emprendimiento fundamentalmente local fue expresada claramente por uno de los padres de los estudios de paz y conflictos, el noruego Johan Galtung, en 1976. Este autor teorizó la construcción de paz como un elemento complementario a dos instrumentos ya existentes en el sistema político internacional: el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y la negociación de la paz (*peacemaking*), como ya se ha comentado en el capítulo 1. Frente a estos dos abordajes, la construcción de paz (*peacebuilding*) presentaba una concepción más positiva de la paz, entendida como ausencia de violencia estructural. A través de esta concepción más positiva, Galtung enfatizó la necesidad de entender la paz como algo más que el cese del fuego y el acuerdo de paz. La paz se debía entender como un proceso de transformación de las actitudes, las instituciones y las estructuras que perpetuaban la violencia directa, consolidaban la violencia estructural e impedían el desarrollo de sociedades pacíficas (Galtung, 1976). La concepción original de la construcción de paz de Galtung mostraba un modo de abordar la construcción de paz basada en procesos construidos desde las bases de la sociedad (*bottom-up*), en el contexto de estas realidades locales y contando con la participación y el consenso de los diversos actores afectados por la violencia.

## 1.2. Consenso internacional sobre construcción de paz y reacción crítica

A pesar de estos orígenes teóricos, el desarrollo político-normativo del concepto y la práctica de la construcción de paz fue cooptado a principios de la década de los 90 por una concepción más internacionalista promovida por Naciones Unidas y otros actores del sistema político internacional. Estos

actores entendieron la construcción de paz como un proceso de intervención internacional en países en conflicto armado dirigido por actores externos para consolidar en países en transición la paz liberal como solución a sus problemas de violencia. La paz liberal se concebía como el desarrollo de un tipo de organización política inspirado en los estados occidentales: democracia, Estado de derecho, imperio de la ley, economía de libre mercado. Desde este abordaje, los estados y Naciones Unidas condicionaban la ayuda y la cooperación internacional, bajo el discurso de la construcción de paz, a que los estados receptores de esta ayuda asumieran como propios estos modelos políticos occidentales (Paris, 2004, 2010).

El análisis de este modelo internacional de construcción de paz en su interacción con los contextos conflictivos en donde se ha implementado se ha convertido en un fértil campo de debate académico que configura hoy, en gran medida, los estudios de paz y conflictos. El modelo internacional de construcción de paz ha logrado éxitos parciales en la transición de la guerra a la paz. Si bien hay evidencia empírica de que muchos países han logrado poner fin a sus conflictos armados –paz negativa–, el modelo ha sido mucho menos exitoso o fracasó rotundamente para configurar una paz más positiva y para desarrollar una concepción más humana de la seguridad (Richmond, 2010; Paris, 2004).

De acuerdo con las voces críticas, el modelo internacional se fue configurando con el tiempo como una propuesta impositiva, homogénea e insensible a las realidades de los actores locales, como una proposición centrada en la construcción del Estado (*statebuilding*) y sus instituciones, con una concepción de la seguridad muy limitada y tradicional orientada a la seguridad de los estados y no a la seguridad de las personas. Se trataba de un modelo que no incluía o consideraba irrelevantes las demandas y aspiraciones de las personas y las sociedades a las que supuestamente buscaba beneficiar, que invisibilizaba los conflictos locales y las expresiones de inseguridad que más directamente afectaban a las personas del común (Richmond, 2010; Paris, 2004; Chopra, 2009). Un modelo que, además, fue poco efectivo para lograr una paz de calidad y sostenible que se expresara en la mejora del bienestar de las poblaciones, en mejores condiciones de seguridad.

Desde esta lectura crítica, en los últimos 10 años diversos actores han identificado las principales debilidades del modelo de construcción de paz liberal conformando un bagaje teórico y analítico crítico importante que puede

mejorar la práctica internacional y local de la construcción de paz. (El debate se puede seguir en Mateos, 2011).

Algunos autores, como Roland Paris (2004), centraron su atención en analizar cómo algunas intervenciones internacionales, bajo el discurso de la construcción de paz, aumentaron tensiones sociales o reprodujeron condiciones históricas que exacerbaban los conflictos y, en algunos casos, alimentaron la violencia. Otras voces críticas mostraron cómo fue un error intentar construir paz a través de la imposición (*top-down*) por parte de actores internacionales de normas, modelos e instituciones que habían emergido en otros contextos históricos y que desconocían la realidad, la agencia, las costumbres, las normas y los recursos de los actores locales (De Coning, 2013a; Öjendal, 2015). Otros autores fueron más allá, y denunciaron el modelo de paz liberal como una nueva forma de imperialismo poscolonial, de dominación e imposición del neoliberalismo como ideología global (Chandler, 2006; Pugh, 2011).

El acumulado de voces críticas sustentó su análisis en la constatación empírica de que los resultados logrados en el terreno de programas bajo el nombre de la *construcción de paz* eran escasos y, en todo caso, muy diferentes a los discursos aspiracionales con los que los actores internacionales justificaban este emprendimiento político dentro del sistema político internacional. Los aportes críticos crearon las condiciones para que se fuera rompiendo el consenso internacional sobre la efectividad y legitimidad de la construcción de paz como un proceso estándar liderado por actores internacionales, centrado fundamentalmente en la transferencia acrítica del Estado liberal, sus principios y sus instituciones, a los países en transición de la guerra a la paz. También permitió que se abriera el debate y se exploraran nuevos conceptos para entender mejor el emprendimiento de la construcción de paz en su complejidad.

### *1.3. La importancia de lo local en la construcción de paz*

Poco a poco, y cada vez con mayor intensidad, se recuperó la idea original de Galtung según la cual la construcción de paz debía ser un proceso endógeno, sustentando desde el liderazgo local. Desde esta *nueva pero vieja visión*, la construcción de paz se debía entender como un proceso localizado, dirigido por los actores locales, los cuales tienen que desarrollar un conjunto interdependiente de capacidades, relaciones, instituciones, es-

estructuras, valores y habilidades que, a través del diálogo y la concertación, pueden contribuir a la prevención de la violencia y a la construcción de paz en una sociedad determinada. Es decir, la construcción de paz entendida como el desarrollo y consolidación de infraestructuras locales de paz (Lederach, 2012; Unger *et al.*, 2013; Paladini, 2013, 2014; Kumar, 2011a, 2011b; van Tongeren, 2012).

El enfoque de construcción de paz desde lo local se consolida a través de diversos aportes importantes. En primer lugar, con el trabajo de John Paul Lederach y su enfoque relacional para la transformación de conflictos (2003, 2005). Desde la lectura de este autor, la construcción de paz solo puede ser sostenible si parte de un proceso endógeno de reconstrucción de relaciones locales que afecte a los valores, los discursos y las formas de relacionarse de las personas, que desarrolle nuevas instituciones inclusivas y democráticas que permitan ir transformando positivamente las causas sistémicas y dinamizadoras de los conflictos, y que consoliden la paz transformando las condiciones que favorecen la continuación de los conflictos violentos (Lederach, 1997, 2012). Lederach desarrolló su propuesta a partir de su experiencia práctica como facilitador en procesos de diálogo, mediación y construcción de paz –inicialmente en Centroamérica– y desde una lectura multidisciplinaria de autores como Johan Galtung, Adam Curle, Paolo Freire y Edward E. Azar, entre otros.

En la propuesta de Lederach se reconoce explícitamente la existencia en toda sociedad, incluidas las sociedades en conflicto armado, de unos activos y capacidades de paz. Identificar, reconocer y desarrollar los mismos se convierte en la estrategia fundamental de la construcción de paz. Haciendo uso de estos activos estratégicos, los procesos de paz deben, de acuerdo con Lederach, ocurrir simultáneamente en diversos niveles sociales interconectados: en el ámbito de las élites, en donde se negociaba la paz, y en el ámbito de las comunidades, en donde se debe construir la paz y la reconciliación. También, en un nivel intermedio formado por actores estratégicos que tienen la capacidad de conectar el nivel alto con el nivel comunitario a fuerza de desarrollar plataformas relacionales de actores y procesos de cambio que permitieran no solo implementar posibles acuerdos de paz (*top-down*) sino también, y sobre todo, incluir las propuestas de las comunidades en los procesos de construcción de paz (*bottom-up*) como base para la reconstrucción de relaciones, instituciones y estructuras que sustentan la paz y para la reconciliación como fin de todo el emprendimiento. Este proceso debe permi-



tir una paz más contextualizada a las realidades locales, más legítima, más endógena y más sostenible a través de la consolidación de infraestructuras de paz (Lederach, 1997, 2012; Paffenholz, 2014, 2015).

En segundo lugar, desde la efervescencia de los estudios críticos de construcción de paz en la última década. Como hemos analizado brevemente arriba, estos estudios han constatado que la propuesta de construcción de paz internacional entendida como la transmisión, consolidación y universalización de estados liberales no ha logrado los resultados prometidos en los discursos y en las justificaciones del modelo y, más en concreto, que los resultados sobre el terreno fueron poco liberales y violentos. Estas voces han analizado con mucho detalle los emprendimientos políticos y militares que se impulsaron bajo el discurso de la construcción de paz en diversos países del mundo, así como los resultados logrados. Frente a la retórica de la construcción de paz como un emprendimiento político para crear condiciones de seguridad, protección y vida digna para las poblaciones afectadas por conflictos armados y crisis humanitarias, la realidad les mostró a estos académicos que el proyecto internacional priorizó un abordaje tecnocrático e ideológico orientado a consolidar un modelo universal de Estado liberal en lo político y neoliberal en lo económico. Un modelo monocultural insensible con las diferencias contextuales de cada país y cada región, incapaz de cambiar de forma significativa las condiciones de indignidad e inseguridad de grandes sectores de la población. A menudo, para las poblaciones la paz se convirtió en nuevas formas de violencia, vulnerabilidad, conflictividad, desamparo, así como un nuevo discurso dominante frente al cual resistirse (Mac Ginty, 2010, 2012a, 2012b, 2015; Richmond, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b; Pugh, 2011).

Como alternativa a este modelo internacional, los autores críticos han introducido algunos conceptos y elementos de análisis interesantes. Oliver Richmond introduce en la reflexión, por ejemplo, el concepto de nacimiento o emergencia de la paz (*peace formation*) frente al concepto predominante de la construcción de paz como la consolidación de estados (*statebuilding*). Este autor define la emergencia de la paz como el proceso a través del cual los actores locales de construcción de paz y desarrollo, a partir de prácticas, costumbres, instituciones y formas de gobernanza propias, encuentran caminos para establecer procesos y dinámicas locales de paz que crean las bases para la emergencia del estado desde lo local (Richmond, 2013a, 2013b). Esta propuesta plantea que la construcción de paz no puede ser un esfuerzo diri-

gido solo por actores internacionales, sino un proceso híbrido, a largo plazo, dirigido desde lo local, que permite reconocer y combinar los mecanismos de microsolidaridad, resistencia, agencia y construcción de instituciones, redes y alianzas de las comunidades con las agendas, normas, costumbres e instituciones de la paz liberal (Richmond, 2012).

Richmond, junto a otros autores, enfatiza que es en este cruce entre lo local y lo internacional en donde puede emerger una infraestructura de paz más contextualizada, arraigada a la cultura política local y más legítima, que a su vez crea una paz heterogénea que combina, en un proceso de hibridación, prácticas políticas y organizativas locales con las prácticas internacionales de la paz liberal. Esta práctica genera un modelo de construcción de paz alternativo al propuesto por la agenda universalista e intervencionista en la que se había convertido el modelo de construcción de paz liberal (Mac Ginty y Richmond, 2013; Richmond, 2012, 2013b). La paz híbrida se puede describir, de acuerdo con Richmond y Mac Ginty, como la intersección o combinación de elementos y formas de legitimación locales (*bottom-up*) con instituciones, normas y estándares procedentes de las organizaciones internacionales y los estados (*top-down*). Para su consolidación, requiere que los actores internacionales sean capaces de superar su intervencionismo y actúen de forma que respeten la cultura local, los sistemas locales de conocimiento, legitimidad y autoridad (Richmond, 2012, 2013b).

En tercer lugar, se consolida en los últimos años el concepto de infraestructuras de paz (Odendaal, 2013a, 2013b; Unger *et al.*, 2013; VV. AA., 2012). Como hemos mencionado arriba, John Paul Lederach fue pionero en acuñar el concepto en 1997, pero solo recientemente ha entrado con fuerza en los discursos y las prácticas de los actores que promueven el emprendimiento político de la construcción de paz, incluida la Organización de las Naciones Unidas. Para la ONU, por ejemplo, el objetivo de la construcción de paz debe ser la creación de infraestructuras nacionales para la paz que permitan a las sociedades resolver los conflictos internamente con sus propias herramientas, recursos e instituciones (UN, 2006). En la misma línea, de acuerdo con PNUD, una infraestructura de paz es una red interdependiente de sistemas, instituciones, recursos, valores y habilidades sostenido por el Gobierno, la sociedad civil y las comunidades que promueve el diálogo y la consulta, previene los conflictos y facilita la mediación pacífica cuando la violencia tiene lugar en una sociedad (Ryan, 2012).

Gran parte de la reflexión sobre el concepto de infraestructuras de paz se ha centrado en la existencia de un conjunto de instituciones encargadas de la implementación de los acuerdos de paz y el manejo de los conflictos en los países en posconflicto. Si bien este abordaje es necesario e importante, una serie de autores ha destacado la necesidad de entender el concepto de infraestructura de paz de forma más rica y orgánica. De acuerdo con esta mirada, una infraestructura de paz no es solo algo que se debe desarrollar en el posconflicto. Va más allá. Se debe entender como un conjunto de instituciones, mecanismos, valores, alianzas, plataformas, redes, prácticas sociales que hagan del diálogo, la concertación, el reconocimiento de los activos y capacidades de paz y de la transformación no violenta de los conflictos una práctica cultural y política enraizada en una comunidad y en un Estado –antes, durante y después de cualquier conflicto armado– y como un mecanismo que permite a las comunidades resolver sin violencia los conflictos que definen cualquier sociedad en desarrollo y cambio (Paladini, 2013; Hopp-Nishanka, 2013).

#### *1.4. Sistemas complejos, resiliencia y construcción de paz*

Para finalizar este marco conceptual y analítico, introducimos los conceptos de sistemas complejos y resiliencia social en la construcción de paz. Este es un desarrollo teórico recientemente aplicado a los estudios de paz y conflicto. Ofrece unas bases teóricas sólidas al giro hacia lo local en la construcción de paz, además de hacer un llamamiento realista a las posibilidades de la construcción de paz como emprendimiento político. Esta propuesta parte de la premisa de que los sistemas sociales son complejos y solo desde un abordaje que reconozca esta realidad se pueden identificar estrategias para interactuar de forma más efectiva y sostenible con estos. Una lectura de la construcción de paz desde la complejidad tiene implicaciones. Por ejemplo, nos permite comprender mejor los contextos conflictivos y los retos principales de la construcción de paz como un emprendimiento fundamentalmente local. También, nos permite mejorar la práctica de la construcción de paz: su alcance, su legitimidad, el análisis, la planificación, la implementación y la evaluación de esta práctica política (De Coning, 2013; Cilliers, 1998, 2001, 2002; Hendrick, 2009; Chandler, 2014).

Por problemas de espacio, no podemos hacer un análisis completo de la teoría de la complejidad y de los sistemas complejos. Solo presentaremos una visión general. Para los propósitos de este texto, digamos que un sistema complejo

es aquel que, compuesto por varias partes o elementos interconectados, genera propiedades nuevas –emergentes– que no se pueden explicar solo a partir de las propiedades de los elementos aislados que conforman ese sistema. Los sistemas complejos están formados por un conjunto grande de componentes individuales que interactúan entre sí. El proceso de interacción genera comportamientos colectivos globales que no están definidos por la suma de las partes individuales del sistema (Miramontes, 1999). La diferencia entre un sistema complejo y un sistema ordinario es que el segundo está formado por varias partes que interactúan entre sí, pero las relaciones entre estas no generan elementos e información adicional al sistema. El análisis de cada una de las partes y sus relaciones lineales nos permite entender el sistema en su totalidad. Un sistema ordinario es cerrado, lineal, determinístico y mecánico: se puede conocer, entender, predecir y controlar en sí mismo. El sistema ordinario es incapaz de crear algo nuevo para lo que no estaba programado. Un ejemplo sencillo es un vehículo. Por muy complejo que sea el mismo, el automóvil es la suma de sus partes y las relaciones lineales de causa-efecto entre las mismas. Si una de las partes se estropea y el vehículo deja de funcionar, se puede arreglar esta parte y recuperar el equilibrio y el funcionamiento del sistema. En un sistema complejo, por el contrario, existen elementos nuevos que emergen espontáneamente de la interrelación entre las partes y que no se pueden entender únicamente como la agregación de las mismas; el sistema posee cualidades emergentes propias de la globalidad de este sistema diferentes a la suma de las cualidades individuales de las partes del mismo. El ser humano, por ejemplo, un sistema complejo formado por diversos subsistemas (el subsistema motor, el subsistema circulatorio, el subsistema neuronal, el subsistema digestivo), crea un todo complejo que no se puede explicar únicamente por la suma de todos los subsistemas (De Coning, 2016).

A partir de Paul Cilliers (1999) y de Coning (2013b, 2016), con aportes de Ricigliano (2003), se describen las siguientes características de los sistemas complejos:

- 1) Están conformados por un gran número de elementos o partes.
- 2) Estos elementos están interconectados e interactúan entre sí usando solo la información disponible para cada uno de ellos. Ninguna de las partes tiene la capacidad de comprender la complejidad del sistema como conjunto.

- 3) Los sistemas complejos se caracterizan por los patrones de interconexión entre las partes que lo conforman y por las realidades emergentes que se configuran a través de estas relaciones interdependientes generando significados, capacidades y propósitos propios del sistema no explicables por la suma de las propiedades de los elementos individuales y partes del sistema.
- 4) Los sistemas complejos son abiertos; es decir, al menos uno de los elementos del sistema interactúa con el medio externo al sistema (otros sistemas, el medio ambiente), rompiendo las fronteras del propio sistema. También, las interacciones entre las partes del sistema (a través de proceso de intercambio de información, de recursos...) ocurren dentro del sistema con otros subsistemas inmersos en el primero.
- 5) Las interacciones entre los elementos del sistema complejo son ricas, dinámicas, cambiantes y se retroalimentan entre sí (son recurrentes).
- 6) Las relaciones causales entre las partes del sistema tienen una lógica no lineal. Es decir, el comportamiento del sistema no se expresa como la suma de las propiedades y relaciones de los elementos que forman parte del sistema. La no linealidad es la responsable de los comportamientos complejos, impredecibles o caóticos de este tipo de sistemas, que se explican también por el principio de la autointeracción, es decir, el efecto sobre el propio sistema del estado anterior del mismo sistema.
- 7) Las consecuencias de la no linealidad son:
  - Los resultados (*outputs*) que se generan en el sistema no son proporcionales a los *inputs* causantes de estos resultados.
  - Los sistemas complejos no lineales no siguen una lógica predeterminada y predecible de relaciones causa-efecto. Y, en el caso de que se pueda identificar esta relación causa-efecto en un análisis *a posteriori* del sistema, esta relación causal no se puede replicar en el futuro para generar exactamente el mismo ciclo causa-efecto.
  - La no linealidad de las relaciones impide que los sistemas complejos se puedan entender en su totalidad de forma unívoca. Es decir, un sistema complejo no se puede reducir a sus partes, a un conjunto de leyes o reglas que nos permita predecir y controlar el comportamiento del sistema.
  - La no linealidad de las relaciones genera consecuencias no predecibles que pueden ser deseadas o no deseadas. La suma de las interaccio-

nes entre las partes puede ser mayor o menor al resultado esperado, generando resultados indirectos o consecuencias no buscadas.

- La no linealidad no es sinónimo de desorden, caos o azar. De hecho, es un factor esencial en el proceso de emergencia –adaptación, autoorganización, autorregulación e innovación– que genera cambio, evolución y orden en los sistemas complejos.
- 8) La dinámica de relación no lineal entre las partes que conforman el sistema complejo genera propiedades emergentes del sistema. Dichas propiedades no se pueden predecir solo por el análisis individual de cada uno de los componentes del sistema. El proceso de emergencia es crucial para generar y sostener el orden en los sistemas complejos, un orden espontáneo que no puede ser controlado de forma decisiva por la intervención de actores de control externos o internos al sistema.
  - 9) Las condiciones bajo las cuales opera el sistema no son de equilibrio (como en los sistemas ordinarios). Los elementos están bajo presión constante por las partes del sistema y por otros elementos en otros sistemas. Sin embargo, no existe la posibilidad de que un elemento interno o externo al sistema lo controle totalmente: puede ser muy influyente, pero en ningún momento tener pleno control.
  - 10) A través de mecanismos de retroalimentación positiva o negativa (*feedback*) los sistemas complejos se autorregulan y constriñen para mantener las propiedades y parámetros básicos que definen el propio sistema y sus umbrales. El comportamiento de los sistemas y sus procesos de autorregulación limita el número de opciones y acciones disponibles para las partes del sistema. En sistemas sociales, la autorregulación se produce por influencias legales, morales, sociales, familiares, etc. Si una de las partes de la sociedad –una persona, por ejemplo– se sale de los parámetros que definen el sistema, el mismo sistema, a través de mecanismos de retroalimentación positiva o negativa (sanciones o premios sociales, por ejemplo), hace que esta parta regrese al comportamiento esperado en el sistema, es decir, a la norma social.
  - 11) Los sistemas complejos tienen una estructura que se genera a partir de las relaciones entre las partes. También existen relaciones de jerarquía, pero estas no están determinadas y controladas por elementos externos al sistema. La jerarquía y la estructura de un sistema complejo emergen del propio sistema como parte del proceso de

autoorganización. Del mismo modo, evoluciona con las dinámicas de cambio del sistema, que se explican por las relaciones y procesos de adaptación entre las partes, los procesos emergentes del sistema y la relación de las partes con otros elementos externos al sistema.

- 12) Con el tiempo, los sistemas complejos y sus elementos desarrollan una historia, una memoria. Esta les permite evolucionar en el tiempo: el pasado es corresponsable de la creación del comportamiento del sistema en el presente y ambos –el presente y el pasado– los son de su evolución futura.
- 13) Los elementos o partes del sistema se adaptan a la evolución del sistema. Los sistemas complejos tienen la habilidad de organizarse, regularse y mantenerse a sí mismos sin necesidad de ayuda externa o control interno por parte de una de las partes.
- 14) Las partes internas y externas al sistema pueden influir en el comportamiento de este, pero no determinarlo. Los sistemas se autoorganizan de forma espontánea como resultado de las interacciones acumulativas y colectivas de las partes en el sistema, las estructuras y relaciones de jerarquía que se desarrollan, así como del conjunto de relaciones entre las partes. Estas generan las condiciones para que el sistema evolucione, se autorregule y se adapte. Una parte poderosa del sistema puede influir en el corto plazo y determinar el mismo, pero en su proceso de autorregulación, el resto de las partes y el mismo sistema en su globalidad se adaptarán a esta realidad restableciendo los parámetros característicos del sistema.

### *1.5. Sistemas sociales como sistemas complejos*

Todos los sistemas sociales son sistemas complejos y, por definición, son espacios conflictivos que se expresan a través de dinámicas de poder, de cooperación y competencia, que generan cambio, adaptación y autoorganización del sistema en sí mismo. Un sistema social es un conjunto de relaciones creadas por personas, grupos, instituciones que crean una estructura, un todo complejo. De acuerdo con Parsons, un sistema social se define como una pluralidad de actores sociales que se involucran en interacciones más o menos estables en el marco de un conjunto de significados culturales y normativos comunes. Un sistema social se expresa por sus partes y las relaciones entre las mismas, creando una serie de patrones, comportamientos, relaciones de

poder, dinámicas de cooperación y competencia, canales de comunicación, instituciones, reglas, normas que se refuerzan mutuamente, determinan el comportamiento de las partes y constituyen un todo complejo. Un sistema no es simplemente el agregado de personas y comunidades, sino el conjunto complejo de patrones y normas de interacción que surgen entre las personas y las comunidades (Parsons, 1991). Un sistema social se puede describir como un arreglo de interacciones sociales basadas en valores y normas comunes que los individuos y las comunidades constituyen asumiendo funciones particulares dentro del sistema. En el proceso de emergencia del sistema social, las personas y las comunidades se influyen mutuamente: se crean grupos, alianzas, relaciones de influencia, competencia y cooperación, instituciones y estructuras sociales. En su conjunto, el sistema funciona como un todo y ninguna de las partes constituyentes del sistema social puede vivir aislada. Están conectadas por una unidad conformada por normas, valores, cultura, papeles esperados, comportamientos y expectativas compartidas. Estos patrones comunes crean sistemas sociales y están conectados a un medio natural y geográfico que limita estos y los diferencia unos de otros (De Coening, 2013b, 2016; Cilliers, 1998).

Los sistemas sociales son por definición sistemas conflictivos, como hemos mencionado antes. La conflictividad se convierte en un mecanismo generador de cambio y orden dentro de los sistemas, en el proceso de asignación y reparto de recursos, de regulación, de poder, de cooperación y competencia.

Un conflicto armado, desde esta lógica, se puede explicar como un momento de tensión y desorden en el proceso de autoorganización y cambio de un sistema social. Individuos y colectivos, a través del conflicto, retan el orden establecido, la estructura, las normas, las expectativas y las relaciones de poder que definen el sistema buscando cambiar la misma en función de intereses o necesidades particulares o colectivas, ya sean altruistas o egoístas.

Un sistema conflictivo está conformado por una amplísima multitud de actores que interactúan entre ellos. Actores armados, actores no armados, instituciones del Estado, instituciones locales, comunidades, diversas ONG, empresas, actores de cooperación internacional, fuerzas armadas, personas líderes, actores étnicos y un largo etcétera. El conjunto de relaciones entre estos actores en lo local, así como con otros subsistemas (regionales, nacionales e internacionales; políticos, sociales, culturales, ambientales, económicos, espirituales) crea la relación conflictiva. En el marco del sistema



social, los actores definen objetivos que persiguen en un proceso de interacción con los objetivos de otros actores. En ocasiones, cuando los objetivos entre los actores son o se perciben como incompatibles en un mismo marco de espacio y tiempo, los actores entran en un intercambio conflictivo. Este puede evolucionar en un ejercicio positivo de trascendencia y resolución de la incompatibilidad o puede, también, generar una dinámica más negativa de escalada, polarización, agresión o violencia.

Para Galtung, un conflicto es al mismo tiempo una crisis y una oportunidad. Como hecho natural y estructural en las relaciones humanas, es la expresión de una situación de objetivos incompatibles que no tiene solución en sí misma, sino que requiere un proceso de transformación en donde se ajusten las actitudes, los comportamientos y las contradicciones de las partes en conflicto (Galtung, 1973).

### *1.6. Implicaciones políticas de la complejidad para la construcción de paz*

La concepción sistémica y compleja de la realidad tiene implicaciones profundas para entender la construcción de paz como un emprendimiento político. Retomando las características de los sistemas complejos, la construcción de paz como emprendimiento político que intenta transformar un contexto social conflictivo –un sistema complejo– debe tener en cuenta lo siguiente (De Coning, 2013b, 2016):

1. El proceso de construcción de paz debe tener en consideración las características de los sistemas complejos, como son los sistemas sociales.
2. Los sistemas complejos no se pueden entender en su plenitud, dada su no linealidad, y, menos aún, predecir su evolución y comportamiento usando una lógica lineal basada en relaciones causa-efecto. Por lo tanto, no hay recetas unívocas para la construcción de paz, sino que esta debe surgir desde el contexto y ser sensible al mismo.
3. El concepto de construcción de paz como algo que se puede construir a través de intervenciones externas es errado, y más aún cuando se trata de intervenciones homogéneas que se repiten como recetas en diferentes contextos.
4. Un sistema social no se puede “arreglar”, pero sí se puede incidir en él. Al respecto, hay que reconocer que cualquier acto de interacción

con un sistema hace que quien interviene, y la intervención misma, se vuelvan parte del sistema, no se puede ser neutral ante este.

5. Generar equilibrio y orden en un sistema social complejo es una tarea difícil y llena de retos. No solo hay que luchar, afectar sobre él y reducir la influencia y el poder de aquellas partes y actores del sistema que generan situaciones violentas y se aprovechan de ellas para el logro de sus objetivos e intereses, sino que hay que apoyar a aquellos actores y partes del sistema, sobre todo sus interconexiones y relaciones, para incrementar su resiliencia social y la resiliencia del propio sistema para resistir y recuperarse frente a tensiones y disrupciones y evitar que recaiga en una situación de conflicto violento.
6. Las intervenciones que se realicen deben ser diseñadas específicamente para el contexto, es decir, el sistema social en donde se van a implementar. No sirve la simple transferencia de modelos externos, por muy exitosos que hayan sido en otros sistemas. Otros ejemplos, modelos, metodologías y experiencias pueden ser útiles para inspirar y orientar el modelo de construcción de paz, pero este debe surgir de forma endógena del propio sistema social en conflicto. Solo endógenamente se podrán gestionar tensiones, presiones, disputas, crisis y choques sin recaer de nuevo en el conflicto violento. La construcción de paz es fundamentalmente estimular la capacidad de las sociedades para autoorganizarse y autorregularse, y permitir la emergencia de nuevas realidades y órdenes sistémicos que consoliden la paz y la transformación cotidiana de los conflictos y tensiones sin violencia.
7. La construcción de paz es un proceso difícil, lleno de contradicciones y tensiones, sin soluciones unívocas y sencillas. Actores externos al sistema pueden influir en el mismo, pero no tienen la capacidad de controlar el sistema ni de determinar los resultados del proceso de construcción de paz sin generar dependencia, inestabilidad y limitar los procesos de autorregulación, autoorganización, resiliencia social y emergencia social y la habilidad para construir paz como una solución eminentemente endógena al sistema conflictivo.
8. Los actores internos pueden influir y diseñar estrategias de cambio, pero no tienen la capacidad de ejercer un control autoritario o impositivo, al menos no de forma sostenida.

9. El reto de la construcción de paz está en no limitar o impedir que los actores locales del sistema desarrollen capacidades para permitir la emergencia de nuevas relaciones –alianzas, redes, plataformas, instituciones, normas, valores, actitudes– que incidan en el proceso de cambio e innovación del sistema, en el restablecimiento del equilibrio y el orden que permita la sostenibilidad de la paz y aporte la capacidad para resolver los conflictos cotidianos y sistémicos (que ponen en riesgo la estabilidad del sistema) internamente.
10. La construcción de paz debe ser un proceso eminentemente endógeno, que emerge del propio sistema, de su historia, cultura y contexto, y de las aspiraciones de los actores del sistema. Los actores externos pueden generar condiciones que contribuyan y coadyuven al proceso de autoorganización y emergencia de los sistemas complejos, pero no determinarlo. Por ejemplo, pueden apoyar para que se generen condiciones de seguridad y estabilidad que impidan que el sistema se vea afectado por presiones externas al sistema. También pueden generar alianzas con actores internos al sistema y apoyarlos para que promuevan dinámicas de cambio que permitan y aceleren los procesos de autoorganización del sistema. En todo caso, de cada contexto conflictivo debe surgir la alianza entre actores externos e internos que sea posible para facilitar el proceso de autoorganización, orden y emergencia.
11. Como los sistemas son dinámicos y las relaciones no lineales, lo que en un momento puede ser apropiado para facilitar la autoorganización, la autorregulación sistémica y la emergencia de nuevas realidades puede cambiar de forma rápida, por lo que es necesario adaptarse de forma continua a las formas de interactuar y apoyar a los actores del sistema y sus interacciones.

En definitiva, la propuesta desde la complejidad de los sistemas sociales parte de la idea de que la realidad es compleja y no se puede conocer únicamente a partir del análisis y la desagregación de sus partes y *arreglarla* –como a las máquinas– cambiando una pieza. De acuerdo con esta mirada, los sistemas sociales están formados por un amplio número de componentes (actores, instituciones, valores, reglas, procesos...) que interactúan entre sí, construyen relaciones de cooperación y competencia y que son capaces de autoorganizarse y autorregularse.

El modelo de construcción de paz que surge desde una lectura basada en una aproximación epistemológica desde la complejidad y la resiliencia social plantea que cualquier cambio a este sistema debe ser un proceso interno al sistema y no puede estar liderado por elementos ajenos al mismo. Los procesos de cambio surgen sobre todo a partir de procesos endógenos de autoorganización y adaptación frente a las tensiones y presiones que acaecen en el propio sistema. Los actores externos a un contexto, en este sentido, no tienen la capacidad de modificar de forma significativa un contexto conflictivo, y menos a través de intervenciones puntuales de carácter lineal (De Coning, 2016).

La implicación de este abordaje para la construcción de paz es clara: la paz solo se puede consolidar y ser sostenible si desde dentro del sistema se desarrollan mecanismos propios para resolver los conflictos y tensiones de forma pacífica en un proceso de cambio, ajuste e innovación. La construcción de paz no puede ser un ejercicio externo, sino un proceso de estímulo de los actores, las relaciones, las instituciones y los activos de paz internos al sistema conflictivo (capacidades de paz locales, resiliencia social) para que estas puedan endógenamente prevenir las dinámicas violentas en los conflictos, atender y gestionar sus consecuencias y/o recuperarse de las mismas.

Una lectura de la construcción de paz desde el enfoque de resiliencia y complejidad, en definitiva, y para concluir, nos invita entonces a tener en cuenta al menos tres elementos importantes. Primero, para construir paz es necesario identificar las partes dentro del sistema (actores, instituciones, valores, relaciones clave, por ejemplo) más propensas a generar paz y gestión no violenta de conflictos y fortalecer su capacidad para resistir las presiones disociadoras y polarizadoras de las escaladas de los conflictos y para prevenir sus dinámicas destructivas. En segundo lugar, hay que fortalecer la capacidad de estos actores dentro del sistema para adaptarse y recuperarse de las situaciones de estrés y crisis, para transformar sus causas y para recuperarse de eventuales situaciones de violencia o conflicto armado. En tercer lugar, un proceso de construcción de paz exitoso no es aquel que es capaz de regresar a las mismas condiciones previas al conflicto armado –condiciones que generaron el conflicto–, sino a un escenario mejor en el que hay más confianza, en donde se han superado las causas de fondo y dinamizadoras del conflicto, en el cual se han desarrollado mejores instituciones y mecanismos de gobernanza y en el que, en definitiva, se ha desarrollado un sistema

social resiliente a la violencia, capaz de prevenir escaladas violentas de los conflictos, de gestionarlos de forma constructiva y transformadora.

## 2. ¿Qué podemos aprender de los estudios de paz y conflictos para enfrentar los retos de la paz territorial en Colombia?

Para finalizar, ofrecemos algunas recomendaciones que surgen de los marcos teóricos y analíticos de los estudios críticos de paz que hemos presentado brevemente arriba para enfrentar problemas clave del posconflicto en Colombia, en particular de la paz territorial. Como hemos expresado en la introducción, estos aportes pueden enriquecer con sus bases teóricas, su abordaje crítico y sus herramientas analíticas y operativas el análisis de estos retos y la eficacia, la legitimidad y la sostenibilidad de las respuestas que se diseñen para enfrentarlos.

El Gobierno colombiano, a través del alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo Caro, viene posicionando el concepto de paz territorial como enfoque de la construcción de paz en Colombia. La paz territorial es la propuesta para integrar y desarrollar las regiones más marginadas y afectadas por el conflicto armado del país como base para una paz duradera (Jaramillo, 2014; Pfeiffer, 2015). Del concepto de paz territorial se pueden extraer algunos elementos interesantes que abren las puertas a un abordaje diferente sobre los problemas clave que explicaron la guerra y que son fundamentales para construir una paz sostenible. En primer lugar, se reconoce que Colombia es un país de regiones geográfica, cultural, política, social, económica y ambientalmente diferentes. En segundo lugar, se reconoce que hay diversas regiones periféricas del país, a menudo en zonas de frontera abandonadas y excluidas en donde se enraizó el conflicto armado y en donde los indicadores de vida muestran una gran brecha con la media del país y con las regiones más desarrolladas. En tercer lugar, se reconoce que la construcción de paz en Colombia no puede seguir las mismas recetas históricas que han regido las políticas de desarrollo tradicionales y que es necesario impulsar desde las regiones procesos con amplia participación y legitimidad para planificar e implementar agendas de paz y desarrollo que orienten y vinculen la inversión del Estado, ayuden a reducir las brechas de exclusión y desigualdad y consoliden la legitimidad el Estado de derecho y la gobernanza democrática (Pfeiffer, 2015).

De acuerdo con lo presentado en este artículo, las principales recomendaciones son las que se desarrollan, numeradas, a continuación.

1) Los estudios de críticos de paz y conflictos nos ayudan a hacer mejores análisis de la realidad. Epistemológicamente, una lectura desde la complejidad, la resiliencia social y el enfoque relacional de la transformación de conflictos nos ayuda a analizar mejor los contextos en donde se quiere incidir desde la construcción de paz y a pensar mejor para ofrecer respuestas más integrales y contextualizadas.

Normalmente, el análisis que realizan los decisores de política pública tiene una lógica simple, lineal, problemática y externa y, por lo tanto, las respuestas que se diseñan atienden de forma simple, desde un abordaje de causa-efecto, de forma homogénea, con soluciones sectoriales –la misma solución para todos los contextos– y descontextualizadas de las realidades sobre las que se quiere intervenir. La lectura desde la complejidad nos invita a reconocer la naturaleza sistémica de los contextos en donde se quiere trabajar y las necesidades de diseñar respuestas holísticas y estratégicas que permitan promover procesos de cambio social sostenidos. Respuestas flexibles que deben tener en cuenta la dimensión conflictiva de los contextos en los que se quiere intervenir y, por lo tanto, la necesidad de adaptar las mismas a la realidad del sistema y sus procesos de cambio. Un enfoque sistémico nos invita a pensar respuestas complejas, que atiendan diversas áreas de los problemas y atiendan simultáneamente las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de lo que se desea resolver. En el ámbito de la seguridad, por ejemplo, implica la necesidad de pensar respuestas multidimensionales que incluyan elementos de imperio de la ley y de la seguridad clásica, con prevención del crimen y de la violencia, medidas de salud pública, acciones de desarrollo económico y social, así como atender las dimensiones regionales e internacionales de la problemática (Arévalo de León, 2016). La lectura desde la complejidad también nos invita a hacer ejercicios de análisis de la realidad más contextualizada en cuanto al lugar en donde se desea intervenir que nos lleve a construir respuestas sensibles a las diversas realidades, y no respuestas y soluciones homogéneas. Hace necesarias unas lentes de sensibilidad a los contextos conflictivos que lleve al diseño de mejores respuestas. Del mismo modo, este análisis no se puede centrar solo en los factores que generan dificultades y amenazas.

Desde esta lógica, el ejercicio de análisis de conflicto que suele dar inicio a cada una de las intervenciones no puede ser un ejercicio puntual que se realiza solo al inicio de la intervención y que determina la misma. Debe ser un proceso que se hace de forma constante al inicio, durante y al finalizar la intervención. El objetivo del análisis no debe ser solo comprender *a priori* el sistema conflictivo (actores, causas estructurales y dinamizadoras del conflicto, dinámicas violentas y consecuencias...) para diseñar una intervención determinística que resuelva un problema. El objetivo del análisis debe ir más allá. En primer lugar, determinar el conjunto de sistemas y subsistemas que interactúan con el sistema conflictivo en donde se desea intervenir y que, de múltiples maneras, determinan e influyen en la realidad que queremos trabajar. En segundo lugar, debe incluir un análisis de las capacidades de los actores locales, en particular aquellas capacidades locales que generan dinámicas de resiliencia social y autoorganización. En tercer lugar, debe identificar, analizar y evaluar las relaciones claves que existen o tienen potencial de establecerse (relaciones, interacciones, redes, plataformas) para incentivar los procesos endógenos de autoorganización y emergencia que consoliden relaciones de paz, transformación no violenta de los conflictos. En cuarto lugar, el análisis debe ser un proceso constante a lo largo de toda la intervención, y no solo en su inicio. La no linealidad de los sistemas complejos y la emergencia de nuevas realidades obliga a que el análisis sea un proceso de exploración constante de la evolución del sistema, identificando las tendencias de cambio y continuidad, los efectos causados por la intervención y, también, los efectos no esperados. Así, el ejercicio de análisis de conflicto se convierte en un esfuerzo periódico de exploración, crítica y autocrítica desde el reconocimiento de que no tenemos capacidad de entender *a priori* ni completamente los sistemas complejos y, por lo tanto, debemos ser sensibles a los cambios de estos sistemas, a las características de las relaciones entre los actores y sus procesos de autoorganización, y a las realidades emergentes del sistema conflictivo que se presentan periódicamente como consecuencia de la interacción entre las partes. Esta concepción del análisis de conflicto ratifica lo que en los estudios de paz y conflicto se ha denominado “los enfoques de sensibilidad a los conflictos”. Esta aproximación metodológica a las intervenciones de desarrollo y de construcción de paz parten de la idea de que los conflictos son una dinámica natural e inherente en la interacción humana y son necesarios para generar cambio e innovación social en cualquier sistema social.

Desde esta lectura, la diferencia entre países en paz y países en conflicto armado no es la existencia o no de conflictos –estos son una característica inevitable de cualquier sociedad–, sino la existencia o no de capacidades, valores, instituciones para reconocer y enfrentarse al cambio social reduciendo las posibilidades de que este genere conflictos destructivos y aumentando la posibilidad de que los conflictos se aborden de forma preventiva –evitando la violencia–, abriendo espacios para una gestión y una transformación sin violencia de la conflictividad. Desde el enfoque de sensibilidad a los contextos conflictivos se reconoce que los conflictos no siguen una lógica secuencial en la cual hay un antes, un durante y un después del conflicto. Lo que sí se puede identificar es la existencia de fases conflictivas antes de la violencia, durante la violencia y después de violencia. En cada una de estas fases se pueden pensar estrategias para fortalecer las capacidades de resiliencia social de los actores que son parte del sistema conflictivo y facilitar procesos locales de construcción de paz, prevención o gestión de la violencia y sus consecuencias y transformación no violenta de la conflictividad. El abordaje de sensibilidad a los conflictos es el enfoque práctico que nos debe ayudar a trabajar con los sistemas sociales complejos para: a) prevenir/enfrentarnos a las dinámicas destructivas de cambio social o transformación de conflictos (propia de los que dentro del sistema social usan la violencia); b) promover/apoyar dinámicas y capacidades constructivas de conflicto y cambio social, impulsadas por los actores locales (capacidades de acción para la paz): dinámicas que sean capaces de afrontar las causas de fondo y las causas inmediatas de los conflictos, tales como la inequidad, la exclusión, la pobreza, entre otras; c) recuperar la política como mecanismo no violento de gestión de conflictos a través de esta (mediante el diálogo, el equilibrio de poder, la confrontación y la representación legítima de intereses, la construcción de consensos y otros mecanismos democráticos).

2) La construcción de paz local informada por la complejidad nos lleva a reconocer también, por un lado, que las intervenciones que se hacen bajo el discurso de la construcción de paz pueden tener consecuencias no esperadas en el contexto en donde se interviene, a menudo impactos negativos, aunque otros sean positivos. También, por un imperativo ético: al menos no hacer daño, minimizar el riesgo de que esos impactos se produzcan o reducir el daño causado. Por otro lado, nos impulsa a aceptar que es posible –desde una lógica de sensibilidad al contexto y sistema complejo– intervenir incrementando el potencial de resiliencia de las comunidades para dirigir sus propios procesos endógenos de construcción de paz, prevención de la violencia o



transformación sin violencia de los conflictos. En este sentido, un enfoque de construcción de paz local, sistémico y de resiliencia social nos invita a reconocer también los recursos, los activos que tienen las comunidades para resistir las presiones externas y recuperarse de las mismas a través de procesos de autoorganización (que pueden ser apoyados por actores externos, pero no liderados por ellos), así como a través del apoyo a las capacidades locales para manejar las tensiones y conflictos. En la misma lógica, un enfoque sistémico y de resiliencia social nos invita a pensar respuestas a medio y largo plazo. Cualquier intervención debe comprometerse en el tiempo, apoyando de forma sostenida el liderazgo de los actores locales, sobre todo aquellos que tienen la capacidad de afectar positivamente los sistemas sociales en los que están insertos para facilitar procesos de autoorganización, emergencia y cambio de los sistemas en donde se interviene.

3) La construcción de paz informada por la complejidad y la resiliencia social solo se puede entender como un proceso integral, intersectorial, que involucra a una amplia red de actores que cooperan en un ejercicio multidisciplinar de análisis de la realidad, construyen conocimiento común de los problemas y diseñan respuestas colaborativas para enfrentarse a ellos. Una mirada sistémica nos invita a pensar en redes, relaciones y plataformas transformadoras de cambio, no solo en proyectos y acciones puntuales. Se pueden diseñar intervenciones que no solo apoyen actores y capacidades locales de paz, sino que también promuevan relaciones constructivas y transformadoras entre actores de cambio en una sociedad: actores institucionales, públicos, privados, comunitarios, locales, internacionales. A diferencia de lo que ocurre con una lógica tradicional, esto nos empuja a hacer proyectos con la esperanza de que la suma de las diversas iniciativas genere el cambio deseado, una lógica desde la complejidad nos invita a promover alianzas sociales transformadoras y plataformas de actores para el cambio deseado que crean resiliencia social y sinergias positivas dentro del sistema. Como hemos analizado, dentro de cada sistema en donde se interviene existen actores y activos de cambio sobre los que se pueden construir respuestas complejas y poner en marcha mecanismos de cooperación entre estos actores relevantes para los objetivos buscados que permitan ir mejorando las respuestas para el manejo constructivo y transformador de las tensiones y de los conflictos (Berdagué, 2012; Nopp-Nishanka, 2013; Paladini, 2013, 2014; Ryan, 2012).

4) Un enfoque local, de resiliencia social y complejidad en la construcción de paz plantea la importancia estratégica de las relaciones y articulaciones

entre los actores dentro del sistema que se quiere afectar en función de la generación de procesos de resistencia frente a las tensiones disociadoras y, en la medida de lo posible, de procesos de transformación y desarrollo de alternativas a la lógica de las redes de violencia, corrupción, clientelismo, criminalidad, coerción u otras lógicas disociativas.

5) Una mirada desde la complejidad y la construcción de paz nos invita a pensar en las capacidades de las sociedades para autoorganizarse, incrementando su capacidad para absorber y adaptarse a choques y recuperarse con un enfoque transformador (a una situación mejor que la previa). De hecho, desde esta mirada, se parte del reconocimiento de que hay que aceptar los conflictos como algo normal, de lo que no nos podemos escapar.

A partir de esta premisa, la construcción de paz no se centra tanto en el orden y la estabilidad, sino en la estimulación de capacidades locales y factores de resiliencia que generen procesos de cambio y manejo constructivo de los conflictos como mecanismos de construcción de paz. De Coning (2016) lo resume así:

- a. Un enfoque de trabajo informado desde la complejidad entiende que sostener la paz es un proceso fundamentalmente local.
- b. El papel de los actores externos puede ser útil, por ejemplo, para restablecer estabilidad tras el conflicto armado y para actuar como catalizador estimulando y facilitando el proceso necesario para la regeneración social; sin embargo, estos actores internacionales de construcción de paz deben reconocer que la intervención de actores externos no es suficiente para alcanzar una paz autosostenible.
- c. El ingrediente esencial para una paz autosostenible es que emerja desde lo local en una dinámica de autoorganización del sistema complejo; la paz como expresión de una nueva o mejor forma de autoorganización política debe ser específica al contexto y emerger del mismo. No se pueden importar modelos externos, como el modelo de la paz liberal, haciendo ajustes que lo contextualicen a la cultura local.
- d. Desde una perspectiva ética, implica que es necesario reconocer que los constructores de paz solo pueden actuar sobre la base de su conocimiento provisional del sistema social en donde se interviene, y no desde un conocimiento científico superior que hace posible predecir y controlar sistemas sociales complejos. Un constructor de paz debe

tener, así, una responsabilidad ética para proceder con cautela y monitorear con cuidado y detalle los efectos (intencionados o no) que sus intervenciones están teniendo en las sociedades sobre las que se está tratando de influir. Sus actos tienen impactos –positivos o negativos– en la vida cotidiana de las personas y sus medios de vida.

- e. En términos operativos: los enfoques y metodologías participativas e inclusivas de la construcción de paz prevén mecanismos que permiten encontrar mejores soluciones, más contextualizadas a cada realidad, a problemas y retos dentro del contexto. No sirven recetas generales, es necesario desarrollar un conocimiento detallado de cada contexto y movilizar a los actores de este para que colaboren constructiva y cooperativamente con el fin de enfrentarse a este a partir de los recursos endógenos existentes, contando solo con los apoyos externos como acompañantes y aliados –pero no como líderes– de los procesos de cambio.
- f. Algunas herramientas que permiten estos abordajes de construcción de paz informados por la complejidad y la resiliencia social son: 1) las metodologías de análisis de paz y conflictos; 2) los abordajes metodológicos de sensibilidad a los contextos conflictivos y la acción sin daño; 3) los enfoques participativos y de empoderamiento de actores locales; 4) los enfoques desde el diálogo sostenido y la capacidad mediadora de actores clave (Lederach...); 5) los enfoques desde las alianzas sociales transformadoras (Paladini), entre otros.
- g. Por último, la concepción sistémica de la construcción de paz tiene implicaciones en el diseño, el seguimiento y la evaluación de iniciativas de construcción de paz. En primer lugar, la concepción sistémica de la realidad no debe hacer entender que las iniciativas que se diseñen deben abrir un importante margen para la flexibilidad, ser resilientes en sí mismas. Los sistemas complejos son inciertos y cambiantes, por lo que las respuestas que se diseñan deben adaptarse a esta realidad precaria y no caer en una burocratización excesiva que impida adaptar sobre la marcha la intervención al proceso de cambio del sistema complejo. En segundo lugar, el proceso de planificación y diseño de la intervención debe ser –igual que el ejercicio de análisis de conflicto– un proceso continuo de adaptación a lo largo de toda la intervención. En Colombia hay un dicho que dice que en un día ocurren las mismas situaciones inesperadas que en Suiza en 100 años. La expresión refleja la volatilidad de los contextos conflictivos, en

los que no es posible prever todas las variables que pueden afectar a un contexto complejo y a las intervenciones que interactúan con el mismo. En tercer lugar, la planificación no puede ser vista como una hoja de ruta inamovible. Debe ser más una serie de escenarios, criterios, acuerdos y principios que permita a los actores participar en la intervención generar un marco de diálogo constante que, alimentado por los ejercicios fluidos de análisis del conflicto y de la intervención, lleve a ajustes regulares de la misma en función de la adaptación a la realidad cambiante y emergente de los sistemas complejos. El proceso de toma de decisiones se debe adaptar en tiempo real a las realidades de los procesos de cambio, las autoorganizaciones y la emergencia de los sistemas complejos (De Coning, 2016).

### 3. Bibliografía

- ARÉVALO de LEÓN, Bernardo y TAGER, Ana Glenda (2016), “Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an Operational Approach”, en UNGER, Barbara, DUDOUE, Véronique, DRESSLER, Matteo y AUSTIN, Beatrix (eds.), *Undeclared wars – Exploring a peacebuilding approach to armed social violence*, Berghof Handbook Dialogue Series, n.º 12, Berlín, Berghof Foundation.
- AUTESERRE, Séverine (2010), *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Nueva York, Cambridge Studies in International Relations.
- BERDAGUÉ, Julio (2012), *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina. Documento de trabajo, 110*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP.
- CILLIERS, P. (1998), *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*, Londres, Routledge.
- CILLIERS, P. (2001), “Boundaries, hierarchies and networks in complex systems”, *International Journal of Innovation Management*, 5 (2), pp.135-147.
- CILLIERS, P. (2002), “Why we cannot know complex things completely”, *Emergence*, 4 (1/2), pp. 77-84.
- CHANDLER, David (2006), “Back to the future? The limits of neo-Wilso-

nian ideals of exporting democracy”, *Review of International Studies*, 32 (3), pp. 475-479.

- CHANDLER, David (2014), “Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity”, *Resilience*, 2:1, pp. 47-63, DOI: 10.1080/21693293.2013.878544
- CHOPRA, T. (2009), “Justice Versus Peace in Northern Kenya”, *Justice & Development*, working paper series, The World Bank, vol. 2, n.º 1.
- DE CONING, Cedric (2013a), “Understanding peacebuilding as Essentially Local”, *Stability*, vol. 2, n.º 1, pp.1-6.
- DE CONING, Cedric (2013b), “Complexity Theory: Implications for Measuring Peacebuilding Progress”, en WILLIAM, A. *et al.*, *Innovation in Operations Assessment. Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments*, The Hague, Nato Communications and information Agency, pp. 196-220.
- DE CONING, Cedric (2016), “Implications of Complexity for Peacebuilding Policies and Practices”, en BRUSSET, Emory, DE CONING, Cedric y HUGHES, Bryan, *Complexity thinking for Peacebuilding Practice and Evaluation*, Londres, Palgrave Macmillan.
- GALTUNG, J. (1973), *Theories of Conflict. Definitions, Dimensions, Negotiations, Formations*. Disponible en [https://www.transcend.org/files/Galtung\\_Book\\_Theories\\_Of\\_Conflict\\_single.pdf](https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_Theories_Of_Conflict_single.pdf)
- GALTUNG, J. (1976), “Three realistic approaches to peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding”, *Impact of Science on Society*, vol. 26, pp. 103-115.
- HENDRICK, D. (2009), “Complexity Theory and Conflict Transformation: An Exploration of Potential and Implications”, Working Paper 17, Bradford, Department of Peace Studies, University of Bradford.
- HOPP-NISHANKA, U. (2013), “Giving Peace an Address? Reflection on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures”, en UNGER, B., LUNSTRÖM, S., PLANTA, K. y AUSTIN, B. (eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series n.º 10, Berlín, Berghof Foundation, pp. 1-19.

- JARAMILLO CARO, Sergio (2014), *La paz territorial*. Conferencia ofrecida en la Universidad de Harvard por parte del Alto Comisionado para la Paz en Colombia, de la Presidencia de la República de Colombia, marzo, 2014. Disponible en [http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La\\_Paz\\_Territorial\\_version\\_final.pdf](http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf)
- KUMAR, C. y DE LA HAYE, J. (2011a), “Hybrid Peacemaking: Building National ‘Infrastructures for Peace’”, *Global Governance*, vol. 18, pp. 13-20.
- KUMAR, C. (2011b), “Building National ‘Infrastructures for Peace’: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent Conflict”, en NAN, S. A., MAMPILLY, Z. C. y BARTOLI, A. (eds.), *Peacemaking: From Practice to Theory, volume 2: New Directions in Peacemaking*, Nueva York, Prager, pp. 384-399.
- LEDERACH, J. P. (1997), *Building Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press.
- LEDERACH, J. P. (2003), *The Little Book of Conflict Transformation*, s.l., STL Distribution North America.
- LEDERACH, J. P. (2005), *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
- LEDERACH, J. P. (2012), “The Origins and Evolution of Infrastructures for Peace: A Personal Reflection”, *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 7, n.º 3, pp. 8-13.
- LEONARDSSON, H. y RUDD, G. (2015), “The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding”, *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 5, pp. 825-839.
- MAC GINTY, R. (2010), “Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom- Up Peace”, *Security Dialogue*, vol. 41, n.º 4, pp. 391-412.
- MAC GINTY, R. (2012a), “Routine Peace: Technocracy and peacebuilding”, *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n.º 3, pp. 287-308.
- MAC GINTY, R. y SANGHERA, G. (2012b), “Hybridity in Peacebuilding and Development: an Introduction”, *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 7, n.º 2, pp. 3-8.

- MAC GINTY, R. y RICHMOND, O. P. (2013), “The local turn in peace building: a critical agenda for peace”, *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 5, pp. 763-783.
- MATEOS, Óscar (2011), *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona*, tesis doctoral dirigida por Rafael Grasa, UAB, Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona.
- MIRAMONTES, Octavio (1999), “Los sistemas complejos como instrumentos de conocimiento y transformación del mundo”, en RAMÍREZ, Santiago, et al., *Perspectivas en las teorías de sistema*, México DC, Siglo Veintiuno Editores, pp. 83-92.
- ODENDAAL, A. (2010), “An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees”, UNDP Discussion Paper, Nueva York, UNDP BCPR.
- ODENDAAL, A. (2013a), *A Crucial Link: Local Peace Committees and National Peacebuilding*, Washington DC, United States Institute of Peace Press.
- ODENDAAL, A. (2013b), “Cornerstones or scattered bricks? Comments on Paul van Tongeren’s ‘Potential cornerstone of infrastructures for peace? How local peace committees can make a difference’”, *Peacebuilding*, vol. 1, n.º 1, pp. 61-62.
- ÖJENDAL, J. y SIVHOUC, O. (2015), “The ‘local turn’ saving liberal peacebuilding? Unpacking virtual peace in Cambodia”, *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 5, pp. 929-949.
- PAFFENHOLZ, T. (2014), “International peacebuilding goes local: analysing Lederach’s conflict transformation theory and its ambivalent encounter with 20 years of practice”, *Peacebuilding*, vol. 2, n.º 1, pp. 11-27.
- PAFFENHOLZ, T. (2015), “Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research”, *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 5, pp. 857-874.
- PALADINI ADELL, Borja (2013), “From Peacebuilding and Human Development Coalitions to Peace Infrastructure in Colombia”, en UNGER, Barbara, LUNDSTRÖM, Stina, PLANTA, Katrin y AUSTIN, Beatrix (eds.),

*Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series n.º 10, Berlín, Berghof Foundation.

- PALADINI ADELL, Borja (2014), “Peace infrastructures: Towards a support system for peacebuilding in Colombia. Colombia After Violent Conflict”, *Peace in Progress*, n.º 20, Recuperado el 30 de septiembre de 2015 de [http://www.icipperlapau.cat/numero20/articles\\_centrales/article\\_central\\_3/](http://www.icipperlapau.cat/numero20/articles_centrales/article_central_3/)
- PARIS, Roland (2004), *At War’s End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PARIS, Roland (2010), “Saving liberal peacebuilding”, *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 2, pp. 337-365.
- PARSONS, Talcott (1991), *The social system*, 2.ª ed., Londres, Routledge Sociology Classics 1, Sociology I, title 301.
- PFEIFFER, Silke (2015), *Infraestructura de paz en Colombia*. Disponible en <http://www.berghof-foundation.org/es/publications/publication/infraestructura-de-paz-en-colombia/>
- PUGH, M. (2011), “Local Agency and Political Economies of Peacebuilding”, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 11, n.º 2, pp. 308-320.
- RICHMOND, O. P. (2010a), *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- RICHMOND, O. P. (2010b), “Resistance and the Post-Liberal Peace”, *Journal of International Studies*, vol. 38, n.º 3, pp. 1-28.
- RICHMOND, O. P. (2011a), *A Post-Liberal Peace*, Oxon, Routledge.
- RICHMOND, O. P. (2011b), “Becoming liberal, unbecoming liberalism: liberal-local hybridity via the everyday as a response to the paradoxes of liberal peacebuilding”, en TADJBAKHISH, S. (ed.), *Rethinking the Liberal Peace: External models and local alternatives*, Oxon, Routledge, pp. 37-57.
- RICHMOND, O. P. (2012), “Missing Links – Peace Infrastructures and Peace Formation”, en UNGER, B., LUNSTRÖM, S., PLANTA, K. y AUSTIN, B. (eds.), *Peace Infrastructures – Assessing Concept and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series, n.º 10, Berlín, Berghof Foundation, pp. 22-29.



- RICHMOND, O. P. (2013a) “Failed State-building versus peace formation”. *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 3, pp. 378 – 400.
- RICHMOND, O. P. (2013b), “Peace Formation and Local Infrastructures for Peace”, *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 38, n.º 40, pp. 271-287.
- RICIGLIANO, Robert (2003), “Networks of Effective Action: Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding”, *Security Dialogue*, 34, n.º 4.
- RYAN, J. (2012), “Infrastructures for Peace as a Path to Resilient Societies: An Institutional Perspective”, *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 7, n.º 3, pp. 14-24.
- UN (2006), *UN Secretary General’s Progress Report on the Prevention of Armed Conflict* (A/60/891, 18 July 2006).
- UNGER, Barbara, LUNDSTRÖM, Stina, PLANTA, Katrin y AUSTIN, Beatrix (2013), *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice*, Handbook Dialogue Series n.º 10, Berlín, Berhof Foundation.
- VAN TONGEREN, P. y BRAND-JACOBSEN, K. (2012), “Infrastructure for peace: A Way forward to Peaceful Elections”, *New Routes*, vol. 1, pp. 18-21.
- VV. AA. (2012), “Infrastructures for Peace”, *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 7, n.º 3. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/15423166.2013.774793>



---

# IV.

---

UNA MIRADA  
DESDE EUROPA Y  
DESDE ASIA CENTRAL



# EL USO DE HERRAMIENTAS Y MECANISMOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN PAÍSES TERCEROS: ESTADO DEL ARTE Y DESAFÍOS EXISTENTES

*Leticia Barrios Trullols*

## Introducción

La Unión Europea ha situado en los últimos años a la construcción de paz y a la prevención de conflictos en un lugar destacado en sus relaciones exteriores. Se han creado instrumentos y mecanismos nuevos, con un valor añadido respecto a aquellos ligados a la cooperación al desarrollo clásica y tanto la Comisión Europea como el Servicio de Ayuda Exterior (EEAS) han creado nuevas unidades, incorporando a las instituciones a funcionarios con perfiles profesionales destacados en la gestión y el manejo de crisis.

La agenda de construcción de paz y prevención de conflictos ha tenido durante estos últimos años una importante aliada en el seno de las instituciones europeas, convirtiéndose la Alta Representante en Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad, Federica Mogherini, en una de sus firmes defensoras e impulsoras. Actualmente, sin embargo, la construcción de paz no cuenta con un respaldo unánime en el seno de las instituciones europeas ni entre los Estados miembros del Consejo, por lo que podemos afirmar que, en vez de establecerse como una política institucional, con una estrategia clara y coherente, con dotaciones financieras a la altura de los desafíos, la agenda de construcción de paz de la Unión Europea se ha visto fuertemente condicionada por la voluntad política de sus funcionarios y por el lugar en el que estos han decidido colocarla dentro de las prioridades en política exterior.

A tenor de lo observado, y a pesar de los recientes avances, surgen dudas sobre si la Unión Europea será capaz de hacer frente de manera cohesionada y estructurada y bajo el paraguas de una clara política institucional a los múltiples desafíos que se le presentan en términos de construcción de paz y prevención de conflictos.

Este artículo, resultado del desarrollo de una investigación de campo paralela al proyecto impulsado por ICIP-Fescol, pretende reflexionar sobre los mecanismos e instrumentos de construcción de paz existentes actualmente en el seno de la Unión Europea y la forma en que estos están siendo actualmente implementados en países terceros. Nuestro análisis se centrará en aquellos contextos en que los desafíos y amenazas a la seguridad ciudadana van más allá de la violencia estrictamente ligada o generada por un conflicto armado, siendo la llamada violencia crónica la que genera mayor número de víctimas e inseguridad entre la población.

## 1. Las herramientas de construcción de paz de la Unión Europea

Tal y como subrayan Duke y Courtier, ninguno de los tratados fundacionales de la Unión Europea hace referencia explícita a la prevención de conflictos y a la construcción de paz. Actualmente, y a pesar de los esfuerzos de algunas instituciones europeas por situar a la Unión Europea en una posición de liderazgo internacional, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sigue siendo el órgano que define y marca el paso en la agenda, relegando a la Unión Europea a un papel secundario.<sup>1</sup> Simon Duke mantiene que el documento de mayor relevancia política en términos de prevención de conflictos y construcción de paz es el Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos Violentos, también conocido como el Programa de Gotemburgo, adoptado en 2001. La falta de voluntad política y de apoyo por parte de ciertos miembros del Consejo impidió su revisión y posterior prolongación.<sup>2</sup>

Duke advierte que el balance de la implementación del Programa de Gotemburgo no genera unanimidad entre los analistas. Por un lado, el programa ha contribuido a señalar la importancia de la construcción de paz y ha ayudado a situarla en la agenda política, sin embargo, no ha sido capaz de dotar a la

---

1 Duke, S. y Courtier, A., “EU Peacebuilding: Concepts, Players and Instruments”, Katholieke Universiteit Leuven, working paper, núm. 33, 2009.

2 Duke, S., “The EU and Conflict Prevention: A Ten Year Assessment”, Working Group on Peace and Development (FriEnt), Bonn, 2011.

Unión Europea de directrices específicas sobre qué instituciones deben tener la última responsabilidad en la temática.<sup>3</sup>

En la actualidad es más sencillo pensar en la construcción de paz como sinergia más que como una estrategia institucional bien definida y coherente. Ante la ausencia de una definición institucional compartida de construcción de paz, las instituciones europeas se han visto más o menos forzadas a encontrar su propia definición del concepto. Esta percepción multifacética y, en muchos casos, hasta contradictoria ha tenido y está teniendo importantes consecuencias tanto en el diseño de instrumentos de construcción de paz como en su posterior implementación en países terceros.

Evitando ser excesivamente exhaustivos, en esta primera parte del artículo intentaremos dibujar un panorama de cómo el concepto de construcción de paz se ha ido gestando en los últimos años en el seno de las instituciones europeas, así como las principales herramientas que la Unión Europea ha diseñado e implementado de forma progresiva.

Es importante señalar que, en 2001, la Comunicación de la Comisión Europea sobre Prevención de Conflictos habla por primera vez de la importancia de la gestión y el manejo de los conflictos desde un enfoque preventivo. Es desde esta perspectiva, y reconociendo la importancia de una acción preventiva que la UE ha venido construyendo, por lo menos de manera retórica, su estrategia de construcción de paz. La realidad sobre el terreno, tal y como veremos posteriormente, se muestra muy distinta y la UE, en especial algunas de sus principales instituciones, como el Consejo Europeo, se muestran profundamente reticentes a un cambio de enfoque en el que prime la acción preventiva y a largo plazo, que aporte soluciones sostenibles en el tiempo en contextos frágiles o en conflicto frente a las acciones reactivas. El reto actual para el conjunto de la UE, en términos de prevención de conflictos y en construcción de paz, reside en ser capaz de articular los múltiples actores e instrumentos existentes relacionados con la construcción de paz dentro de un enfoque institucional común.

Otra cuestión relevante, pero cuyo análisis escapa al objetivo de este artículo, es si existe efectivamente en el seno de las instituciones europeas, y en especial dentro del Consejo Europeo, la voluntad política suficiente para

---

3 Ibid.

apostar por una visión y un enfoque comunes y para situar a la construcción de paz entre las prioridades en la agenda política de la Unión Europea. Los últimos acontecimientos, ligados a la lucha antiterrorista, parecen indicar lo contrario, y la posición claramente beligerante y belicista de algunos de los Estados miembros de la Unión parece prever un claro cambio de orientación de la política exterior común. A pesar de los evidentes progresos realizados, sobre todo durante la última década, el enfoque de construcción de paz de la Unión Europea sigue siendo fuertemente cuestionado, así como la eficacia y pertinencia de sus instrumentos.

¿Pero a qué instrumentos nos referimos cuando hablamos de construcción de paz en la Unión Europea? Hemos de señalar, como se mencionó anteriormente, que las competencias en construcción de paz en el seno de la Unión se han repartido entre varias de sus instituciones, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Servicio de Acción Exterior (EEAS).

En cuanto a instrumentos no financieros, que podrían clasificarse como de gestión de conflictos, la Unión Europea prioriza en la actualidad el diálogo político, la mediación a alto nivel. Así mismo, cuenta con la figura de los representantes especiales de la UE y con el despliegue de observadores y de misiones civiles de gestión de crisis. En el caso de la Comisión Europea, la responsabilidad en cuestiones de construcción de paz recae mayoritariamente en la Dirección General de Cooperación y Desarrollo-DG DEVCO, sobre todo en la recientemente creada Unidad de Gestión de Crisis. La Comisión cuenta con varios instrumentos de cooperación al desarrollo, tanto en el ámbito geográfico como en el temático, relevantes para la construcción de paz; sin embargo, es importante destacar que la Comisión no dispone hasta el momento de un instrumento específico en torno a la construcción de paz y la prevención de conflictos. Podríamos afirmar que la reticencia de la Comisión a crear un instrumento especialmente destinado a financiar iniciativas y procesos de construcción de paz se debe a la existencia en su seno de distintos enfoques o visiones, a veces contradictorias entre ellas, sobre el papel y la importancia de la construcción de paz. Brevemente, y sin pretender profundizar en el análisis, la Comisión Europea, especialmente la Unidad de Cooperación al Desarrollo, defiende de manera vehemente que la construcción de paz debe ser promovida exclusivamente a través de los instrumentos de cooperación al desarrollo clásicos y, por tanto, acordes con los principios de la OCDE sobre cooperación al desarrollo. Funcionarios pertenecientes a otras instituciones de la UE resaltan las limitaciones de dichos instrumentos,



sobre todo cuando se trata de actuar en escenarios frágiles o en conflicto, en términos de sostenibilidad y características de las acciones. Igualmente, critican el inmovilismo de DG DEVCO y su voluntad de imponer su propio enfoque en construcción de paz. Esta situación de tensión entre visiones a veces contradictorias sobre el papel que la construcción de paz debe tener en el seno de la acción exterior de la Unión y los instrumentos mediante los cuales debe ser promovida es un escollo que la UE debe ser capaz de superar si pretende verdaderamente situar a la construcción de paz y a la prevención de conflictos en una posición privilegiada en su acción exterior.

En los últimos años, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (EEAS) ha dado forma a la Dirección para la Prevención de Conflictos y de Política de Seguridad, muy especialmente a la Unidad de Construcción de Paz, Prevención de Conflictos y Mediación, quien debe ejercer el liderazgo en cuestiones de construcción de paz y prevención de conflictos en el seno de la UE y orientar las actuaciones del Servicio Exterior. Igualmente, debe ser el órgano de referencia en cuanto a capacidades y conocimientos técnicos en torno a la gestión y prevención de conflictos. A pesar de lo ambicioso de su mandato, la Dirección no cuenta en la actualidad con suficiente personal y, a diferencia de DG DEVCO, no cuenta con capacidad económica para financiar ni proyectos ni programas. Su papel, hasta el momento, es esencialmente de *policy maker* y de nicho técnico (*technical hub*) dentro de la acción exterior de la UE.

Bajo la responsabilidad del Servicio de Acción Exterior, encontramos los Instrumentos de Políticas Exteriores (FPI, Foreign Policy Instruments) y entre ellos cabe destacar la creación reciente del IcSP (Instrument contributing to Stability and Peace), que toma el relevo al IfS (Instrument for Stability). Es importante señalar que es precisamente el IcSP el principal instrumento financiero con el que cuenta la UE para promover acciones en torno a la construcción de paz y prevención de conflictos. A diferencia de otros instrumentos, tanto actuales como precedentes, el IcSP es el único que en su artículo cuarto hace referencia explícita a su contribución a la construcción de paz, a la prevención de conflictos y a la preparación de crisis. Sin embargo, no debemos olvidar que se trata de un instrumento de carácter subsidiario, es decir, que debe aplicarse siempre y cuando otro instrumento no sea aplicable en su lugar. Por ejemplo, los instrumentos clásicos de financiación a la cooperación al desarrollo. Las áreas de acción prioritarias para el IcSP son en la actualidad la promoción de sistemas de alerta temprana, el análisis

de conflictos y la construcción de capacidades en torno a la fragilidad y la construcción de paz.

Otro actor importante dentro de la Unión Europea en el ámbito de construcción de paz son las delegaciones de la Comisión Europea en países terceros. Las delegaciones dependen jerárquicamente del Servicio de Acción Exterior y son sus representaciones diplomáticas en aquellos países donde la UE tiene presencia. Igualmente, son los órganos encargados de la implementación y del seguimiento de los proyectos y programas de cooperación que se desarrollan en cada uno de los países. Es relevante señalar que dentro del personal trabajando en las delegaciones de la Comisión encontramos tanto a funcionarios del Servicio de Acción Exterior como a personal, en su mayoría, procedente de DG DEVCO. La confluencia de personal y de programas provenientes de culturas institucionales distintas y con enfoques a veces contradictorios sobre cómo deben implementarse las acciones en construcción de paz contribuye a que la Unión Europea no haya logrado alcanzar hasta el momento un papel de liderazgo claro en la temática y a que la eficacia y sostenibilidad de sus acciones haya sido en ocasiones fuertemente cuestionada.

Teniendo en cuenta nuestras investigaciones, el análisis bibliográfico y el trabajo de campo realizado, podríamos afirmar que el Marco de la Unión Europea en Construcción de Paz (European Union Peacebuilding Framework) no es un modelo ni estático ni coherente, que en la actualidad está fragmentado entre diferentes entidades e instituciones y que prácticamente no existe coordinación entre ellas. La falta de coherencia política y la falta de acuerdos han caracterizado el proceso de construcción de dicho Marco y los primeros años de su puesta en marcha.

En 2014, el Consejo Europeo lanza un plan de acción para implementar lo que será conocido como el “EU Comprehensive Approach to external action in fragile and conflict affected contexts”. Este debate en torno a una perspectiva conjunta no es nuevo en el seno de la UE, ya que, desde la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior en 2010, algunos miembros señalaban la urgencia de crear un nuevo enfoque capaz de dar respuesta a la persistente fragmentación institucional y a las deficiencias estructurales.

El nuevo planteamiento debe caracterizarse por la responsabilidad y la apropiación colectiva, por la obligación de transparencia, lo cual implica una mayor y mejor coordinación en el manejo de la información entre los distintos

organismos implicados y pasa por un diseño de las acciones que respondan a las particularidades del contexto de implementación y no al instrumento de financiación, así como por el respeto de las especificidades y de los principios rectores de cada uno de los diferentes instrumentos y mecanismos. El objetivo principal del nuevo enfoque es que las acciones exteriores de la UE en contextos frágiles o afectados por conflictos sean capaces de ir más allá de la respuesta reactiva a las crisis y abarcar todas las fases de un conflicto. Ello supone la incorporación de nuevas instituciones, instrumentos y políticas y crear un enfoque «whole of UE» en materia de construcción de paz y prevención de conflictos. Como hemos señalado anteriormente, la apuesta por la creación y puesta en marcha del “enfoque comprensivo” responde a la gran incoherencia existente entre instrumentos financieros y la falta de mecanismos que favorezcan las intervenciones a largo plazo.

La Comisión Europea ha reaccionado tradicionalmente con celeridad ante la explosión de un conflicto, las deficiencias prevalecen en cuanto hablamos de respuestas a largo plazo y de la transición hacia un planteamiento de construcción de paz. Aunque la Comisión Europea no ha sido siempre capaz de anticipar el deterioro de ciertas situaciones, ha dedicado durante los últimos años considerable atención a las acciones a corto plazo, que se traduce en un 23% de los fondos destinados a la construcción de paz. Los esfuerzos para transformar las acciones a corto plazo en acciones sostenibles y a largo plazo continúa siendo el principal desafío para la Comisión Europea en contextos de conflicto. Dicho cambio en las prioridades ha hecho posibles considerables contribuciones en términos de mitigación de conflictos, estabilización, reconstrucción y rehabilitación y, en algunos casos, ha desempeñado un papel primordial en la acción directa sobre las causas del conflicto.

Sin embargo, y a pesar de cierto progreso en los últimos años, no podemos afirmar que la Comisión Europea haya impulsado un cambio de paradigma en el que se priorice la construcción de paz. Sigue existiendo una clara divergencia entre las intenciones políticas de priorizar un enfoque integrado y la realidad de su implementación sobre el terreno. A pesar de la ausencia de un mandato específico, tanto la Comisión Europea como el Servicio Europeo de Acción Exterior deben ser capaces de asegurarse un papel protagónico en los contextos de conflicto y posconflicto, centrándose en la gestión de crisis y en hacer frente a las causas primeras de los conflictos a través de un enfoque claro de construcción de paz que vaya más allá del planteamiento clásico de ayuda al desarrollo. Para alcanzar ese papel de liderazgo en la temática, la

Unión Europea debe garantizar que los recursos financieros van acompañados de un apoyo político tanto por parte de las instituciones europeas como de los Estados miembros. Igualmente, la Unión Europea trata sus atribuciones en prevención de conflictos, mediación, derechos humanos, gobernanza y políticas de desarrollo como compartimentos separados, sin considerar la urgencia de tratar todos ellos de forma interrelacionada y holística.

La Unión Europea tiene una importante ventaja comparativa respecto a otros organismos internacionales con iguales competencias en el campo de la construcción de paz y la prevención de conflictos. Esta ventaja comparativa se debe, en primer lugar, a la variedad de instrumentos, tanto financieros como políticos, de que la UE dispone, al peso internacional de la UE como mayor donante de ayuda oficial al desarrollo y al hecho de que la UE no sea un Estado, lo cual facilita su percepción como un actor neutral en aquellos países en conflicto.

Igualmente, es importante subrayar que los orígenes de la UE como un proyecto de paz, su experiencia como proyecto de integración regional, sirve de ejemplo y de inspiración a muchos países en conflicto y dota a su actuación de cierta legitimidad. Sin embargo, a pesar de esta supuesta ventaja comparativa frente a otras organizaciones, la UE posee en la actualidad una serie de desafíos, muchos de ellos estructurales, que debe ser capaz de solventar si su estrategia en construcción de paz y prevención de conflictos quiere convertirse en un referente.

La toma de decisiones en el seno de la organización es compleja y frecuentemente requiere de la unanimidad de los Estados miembros, haciendo que la respuesta rápida a situaciones de conflicto siga siendo uno de los mayores desafíos para la UE. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, suponía proporcionar a la acción exterior de la UE de una mayor coherencia en sus actuaciones en situaciones en conflicto, sin embargo, las responsabilidades y competencias permanecen divididas entre un grupo de actores de dentro y fuera del Servicio.

En la actualidad el Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE se encuentra en una situación de competencias cruzadas y debe responder e interactuar de igual modo con los actores nacionales e intergubernamentales y los órganos supranacionales, como son la Comisión y el Parlamento Europeo. Como ya hemos señalado con anterioridad, con frecuencia se percibe

al Servicio Europeo de Acción Exterior como resultado de intereses contradictorios. El personal sigue diferentes lógicas institucionales en la toma de decisiones, dependiendo de cómo y por quién han sido reclutados. Ello conlleva diferentes tendencias en la toma de decisiones. Esta cuestión dificulta la consecución de una visión y estrategia institucional común. Otras deficiencias a las que la Unión Europea debe hacer frente son la actual falta de liderazgo y apoyo político a la agenda de construcción de paz, especialmente por parte de ciertos Estados miembros; más concretamente, una apuesta más firme por un enfoque que priorice la prevención de conflictos frente a acciones reactivas y de corto plazo.

Podemos afirmar que, a pesar de que la UE ha promovido avances considerables en materia de construcción de paz en la última década, tanto respecto de la creación de nuevos organismos como de mecanismos de financiación, los expertos en la temática echan en falta una estrategia institucional mejor cohesionada y con una apuesta firme y sin fisuras por la prevención. El potencial de la Unión Europea para ser en un futuro la institución que lidere la agenda en construcción de paz es grande, sin embargo, en la actualidad existen importantes déficits estructurales que impiden que su rol acabe por consolidarse. Es más necesario que nunca, a tenor de la complejidad del escenario internacional actual, que la Unión Europea haga frente a los múltiples y complejos desafíos en materia de seguridad de una manera creativa, flexible y sujeta a una evaluación constante. El carácter cambiante e imprevisible de las amenazas actuales precisa de instituciones capaces de correr riesgos y apostar por estrategias y actuaciones que hagan frente a la problemática de la inseguridad de una manera holística y con un enfoque multinivel y a largo plazo. Solo si la UE es capaz de reinventarse a sí misma, apostar por enfoques visionarios y pioneros y dejar de lado las pugnas y luchas de poderes intrainstitucionales, sabrá sacar partido de su ventaja comparativa y desempeñar el papel de liderazgo internacional por la que fue creada.

### *1.1. El IcSP (Instrument contributing to Stability and Peace)*

Debido a su relevancia en términos de prevención de conflictos y construcción de paz, hemos considerado que era necesario dedicarle un pequeño apartado de nuestro artículo al Instrumento de Estabilidad (IfS) y a su sucesor, el llamado IcSP (Instrumento de Estabilidad y Paz). Sin pretender ser demasiado exhaustivos ni entrar demasiado en detalle, creemos preciso destacar la importancia que la creación de este instrumento de financiación

ha supuesto para la prevención de conflictos y la construcción de paz, situando la temática en un lugar destacado en la acción exterior de la Unión. A pesar de sus limitaciones, incluso a nivel conceptual. La puesta en marcha de dicho instrumento ha contribuido enormemente a dotar de importancia a la construcción de paz, subrayando la particularidad de sus actuaciones, que no responden necesariamente a los criterios de la cooperación al desarrollo clásica y de la acción humanitaria. Desde su creación en 2006, el Instrumento de Estabilidad ha pretendido, por un lado, dotar a la UE de la capacidad legal y, por otro, proporcionarle los recursos necesarios, tanto humanos como económicos, para actuar con mayor celeridad en situaciones de crisis y conflicto.

A pesar de ser legalmente un instrumento ligado a la Comisión Europea, el IfS ha precisado de una estrecha colaboración de esta con los Estados miembros, especialmente en el seno del Comité Político y de Seguridad, para lograr su puesta en marcha, debido a la continua reticencia de ciertos Estados y los distintos enfoques existentes en cuanto a la construcción de paz y prevención de conflictos.

A principios de 2015, el Instrumento de Estabilidad se convierte en el IcSP, Instrumento de Estabilidad y Paz. Este cambio de nombre simboliza una apuesta clara por parte de la Comisión Europea, especialmente de ciertos sectores del Servicio Europeo de Acción Exterior, por conceder a la construcción de paz una relevancia que hasta el momento le había sido negada. Con el nuevo IcSP, la Comisión pretende dotar a la Unión Europea de la capacidad necesaria para hacer frente a la creciente complejidad de las amenazas a la seguridad. Al tratarse de un instrumento subsidiario, la Comisión entiende su implementación solo en aquellos casos en los que los instrumentos ya existentes son insuficientes y las actuaciones van más allá de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Igualmente, es importante destacar que el IcSP no se rige por los criterios del CAD de la OCDE, dotándose de mayor libertad a la hora de apoyar ciertas iniciativas, como intervenciones claramente ligadas al contraterrorismo. Sin embargo, excluye las acciones de carácter militar o humanitario. Los fondos con los que la Comisión Europea dota al IcSP para el periodo 2014-2020 son de alrededor de 2,4 billones de dólares.<sup>4</sup>

---

4 European Peacebuilding Liaison Office, “Support for peacebuilding and conflict prevention in the EU’s external financing instruments 2014-2020”, EPLO Briefing Paper 1/2014, mayo de 2014.

Es importante señalar, para mayor comprensión del lector, que la actuación del IcSP se articula en torno a tres artículos. A la situación descrita en el artículo 3, asistencia en respuesta a situaciones de crisis o crisis emergentes para la prevención de conflictos, es a la que se asigna una mayor dotación financiera, de alrededor de un 70% de la totalidad del presupuesto del IcSP. El artículo 4, asistencia para la prevención de conflictos, construcción de paz y preparación ante situaciones de crisis, describe unas circunstancias para las que se dispone de un 9% del presupuesto del instrumento. Este artículo es el único que hace referencia al diálogo con la sociedad civil y apoya, a través del Partnership for Peacebuilding (PfP), ciertas actividades para su fortalecimiento en contextos de conflicto. Por último, el artículo 5 se centra en dar respuesta a las amenazas tanto globales como transregionales, para lo cual está destinada una dotación del 21% del presupuesto.

Si bien la creación del IcSP ha ayudado, indiscutiblemente, a situar a la prevención de conflictos y a la construcción de paz en un plano más relevante en la acción exterior de la Unión, tanto el instrumento en sí como el enfoque “institucional” de la Unión Europea poseen claras limitaciones en su concepción y puesta en marcha. En el apartado de conclusiones y recomendaciones, mencionaremos algunos de los déficits existentes y sugeriremos algunos cambios que la Unión Europea debería iniciar para situarse como un actor clave en cuestiones de prevención de conflictos y construcción de paz.

## **2. La problemática de la violencia y la criminalidad en América Latina y los desafíos en seguridad ciudadana y construcción de paz**

En esta segunda parte del artículo intentaremos, siguiendo las propuestas y preguntas de Rafael Grasa recogidas en el capítulo 1, hacer un retrato de la problemática y de los desafíos del continente latinoamericano en términos de seguridad ciudadana e intentar descifrar las características de la violencia, así como sus principales consecuencias y efectos, desde la perspectiva de la UE y su enfoque de construcción de paz.

Tal y como señala el *Informe de desarrollo humano*,<sup>5</sup> la región latinoamericana registra una tasa de homicidios de cerca de 100.000 personas por año, sin duda una de las mayores del planeta. Algunos países de la región tienen tasas muy por encima de la media, llegando a niveles de epidemia, según criterios de la Organización Mundial de la Salud. Los costes, tanto humanos como sociales, de esta situación son muy importantes tanto para el país que las sufre como para el conjunto de la región. Las muertes violentas son mucho más frecuentes en la región latinoamericana que en cualquier otra región del mundo. Según datos recientes, los niveles de homicidios en América Latina son un 200% superiores que en América del Norte y un 450% superiores que en Europa Occidental. Las consecuencias económicas y sociales de esta realidad son muy importantes. El subcontinente latinoamericano cuenta con economías más fuertes, con un mayor grado de integración, con niveles de pobreza en descenso, democracias más consolidadas y Estados que responden mejor a las necesidades de su población. Sin embargo, a lo largo de esta última década estos logros se han visto eclipsados por la epidemia de violencia que sufre la región, que va acompañada de altos niveles de criminalidad y un aumento de la percepción de inseguridad entre los ciudadanos. Además, un gran número de países de la región muestra importantes déficits en términos de justicia y seguridad, lo que se refleja en niveles alarmantes de impunidad y pone en entredicho la eficacia de las instituciones de justicia y los cuerpos de seguridad del Estado. Como resultado de dichos déficits, han aparecido las empresas de seguridad privadas, que han visto cómo la demanda de sus servicios crecía de manera exponencial. Su existencia y su presencia casi hegemónica en algunos barrios de las mayores ciudades latinoamericanas ha suscitado el debate sobre la creciente desigualdad en el acceso a los servicios de seguridad y un aumento en la percepción de inseguridad entre los ciudadanos.

Entre las consecuencias más graves de esta situación están los múltiples costes sociales. Es importante mencionar que la creciente criminalidad ha tenido como resultado que los lazos dentro de la comunidad, como puede ser la familia, la escuela o el barrio, se hayan debilitado de manera progresiva, dando como resultado relaciones basadas en la desconfianza, en la vigilancia, y que han inducido muchas veces a tomarse la justicia por su propia mano o a apoyar políticas estatales de «mano dura» frente a la criminalidad. El citado

---

5 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano, diagnóstico y propuestas para América Latina*.



*Informe de desarrollo humano* mantiene que la criminalidad, la violencia crónica y la violencia urbana tienen un importante componente local, lo que debe servir como punto de partida para el diseño de futuras políticas públicas. Para las Naciones Unidas, y en particular para el PNUD, la respuesta a los crecientes índices de criminalidad debe ir más allá de reforzar los mecanismos judiciales (*rule of law enforcement*) y apostar más firmemente por programas con un planteamiento esencialmente preventivo. Sin embargo, en el citado informe se advierte que la implementación de programas con un enfoque integrado y multisectorial tiende a concentrarse en las ciudades más grandes y pobladas, dejando en segundo plano a las ciudades medianas y pequeñas, cuyos índices de criminalidad son igualmente elevados.

De ahí que el Estado deba ser capaz de promocionar la existencia de dichos programas en la totalidad de su territorio y proporcionar asistencia técnica a aquellas municipalidades que más lo necesiten. Igualmente es importante tener en cuenta que para llevar a cabo políticas públicas exitosas de lucha contra la criminalidad es necesario contar con sistemas fiables de recolección de datos, capaces de dotar a los gestores políticos de información muy detallada y específica, condición previa que en pocos casos se cumple en América Latina, al ser muy pocos los países que cuentan con Agencias Estatales de Estadística o con mecanismos sistemáticos de análisis y recolección de datos. De acuerdo con el PNUD, para ser capaces de dar respuestas más eficaces a la problemática de una criminalidad creciente, es indispensable entender la particularidad de cada contexto, ya que cada territorio responde a unas especificidades concretas y para ello es más necesario que nunca diseñar las políticas públicas y los programas de seguridad a partir de un diagnóstico acurado de las causas de la criminalidad para cada escenario en particular.

El Banco Mundial tiene un enfoque muy parecido al de Naciones Unidas frente al fenómeno de violencia y criminalidad creciente que vive el continente latinoamericano y defiende en sus informes<sup>6</sup> que la violencia crónica transforma las relaciones sociales, minando la confianza y la acción colectiva. El clima de desconfianza que se genera en estos contextos engendra en muchas ocasiones nueva violencia, que se justifica como acciones de autodefensa. La

---

6 Se hace referencia al informe del Banco Mundial *Conflict, Security and Development. Overview. World Development Report. Crimen y violencia en Centroamérica* y al titulado *Un desafío para el desarrollo*, publicados en Washington DC en 2011 (2011a y 2011b, respectivamente, en la bibliografía).

violencia, o el miedo a ella, frena las inversiones, estigmatiza a ciertos grupos de población e incluso a ciertas zonas geográficas, erosiona la cohesión social y limita el acceso a los servicios públicos, como la educación, e influye muy negativamente en la creación de nuevos empleos. Los analistas del Banco Mundial mantienen que, a pesar de una apuesta creciente por parte de las instituciones por un enfoque preventivo ante el fenómeno de la violencia, en la actualidad, siguen primando los enfoques basados en el control de la población y las medidas represivas. En estos contextos, la policía y otras fuerzas del orden acaban por absorber gran parte del presupuesto, dejando poco margen para iniciativas políticas centradas en la prevención del crimen y de la violencia. En este sentido, el Banco Mundial defiende la necesidad de priorizar acciones basadas en un enfoque *bottom-up* de prevención de la violencia, en que las comunidades jueguen un rol principal, porque es en su seno donde el impacto de la criminalidad y de la violencia es mayor. Por tanto, una participación activa de las comunidades y de sus organizaciones puede contribuir a una mejor identificación de las causas de dicha violencia y a ayudar a los decisores políticos a priorizar futuras intervenciones.

Sin embargo, las acciones en el ámbito local deben englobarse dentro de un marco regional o nacional de prevención de la violencia, ya que por sí solas las estrategias a nivel comunitario no son capaces de dar respuesta a la multitud de desafíos que supone un escenario de creciente violencia. De ahí que sea fundamental analizar brevemente las principales consecuencias que la criminalidad y la violencia crecientes están teniendo en las sociedades que las sufren.

El Banco Interamericano de Desarrollo mantiene que podemos dividir los costos de la violencia en cuatro categorías distintas: costos directos, efectos no monetarios, efectos multiplicadores económicos y efectos multiplicadores sociales.<sup>7</sup> Respecto de los costos directos se habla de valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia. Estos costos se producen en el sistema público de salud, en la Policía y otras fuerzas del orden, en el sistema judicial y en la provisión de servicios sociales en general. En cuanto a los costos no monetarios, esto es, dolor y sufrimiento, estos se traducen en mayores índices de morbilidad, en una mayor mortalidad debido a la creciente tasa de homicidios y suicidios, en el aumento de

---

7 Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M., *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

consumo de sustancias tóxicas, especialmente entre la población joven y de sexo masculino y, por último, en el aumento considerable de patologías psicológicas y desórdenes de conducta asociados a la exposición continuada a situaciones de violencia.

Entre los efectos multiplicadores económicos se destacan impactos macroeconómicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional. Así, señalamos una menor participación de la mujer en el mercado laboral, una menor productividad en el trabajo, un creciente absentismo laboral, un menor desempeño educativo de los niños, una pérdida de ingresos de las familias, lo que se traduce en menores inversiones y disminución del consumo y de la capacidad de ahorro. No podemos olvidarnos de la fuga de capitales, ligada al tráfico de drogas, armas, trata de seres humanos, etc. En lo que hace referencia a los efectos multiplicadores sociales –impactos en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida–, existe una clara tendencia a una transmisión intergeneracional de la violencia, a la erosión del capital social y a una menor participación de la población en el proceso democrático.

Dado que el fenómeno de la violencia, así como sus costos y sus efectos, es multicausal, el BID mantiene que es necesaria una combinación de acciones a diferentes niveles (el del individuo, el del hogar y el de la comunidad) para hacer frente a la problemática. En cuanto a las opciones políticas, el BID destaca, por un lado, las políticas preventivas y, por otro, las llamadas medidas de tratamiento o remediales. La prevención puede ser especialmente rentable en situaciones donde niveles muy altos de violencia coexisten con un ineficiente desempeño por parte de instituciones claves de control social, tales como las judiciales y las policiales, lo que ocurre en gran parte de América Latina y el Caribe.

Para este enfoque, compatible con el de construcción de paz, resulta clave la distinción del BID entre la prevención que se centra en los antecedentes situacionales del comportamiento violento y la prevención que dirige su atención a los determinantes sociales de la violencia. La primera se centra en las víctimas potenciales y busca reducir la probabilidad de comportamiento violento (al dificultar el crimen violento, hacerlo más arriesgado o menos gratificador), mientras que el segundo tipo de prevención está dirigida a los agresores potenciales y busca reducir la probabilidad de surgimiento de individuos violentos.

Parece, pues, claro que la agenda contra la violencia de la región se enfrenta a desafíos prácticos y de investigación. Como se mencionó en este trabajo, se ha dedicado mucho tiempo al estudio y a la investigación sobre la violencia, usando una variedad de perspectivas disciplinarias. Tal y como sostiene el BID, el conocimiento generado en las últimas cuatro o cinco décadas en los países industrializados se puede sintetizar, transferir y utilizar. Las investigaciones futuras sobre violencia en la región deberán ser puntuales y prácticas. Se deben emprender nuevas investigaciones solo para cerrar brechas conceptuales (tales como la relación entre la violencia social y la violencia doméstica) o para identificar factores de riesgo que corresponden a ciertas áreas en particular. Se necesitan estudios adicionales, en particular con relación a tres temas que contribuirán directamente al diseño de programas para combatir la violencia, como son: la magnitud, los costos y las evaluaciones de programas pilotos y de “buenas prácticas”. Estudios acerca de costos y consecuencias de la violencia, que ya se están realizando en muchos países –junto con datos más fiables sobre la magnitud del problema–, sirven para justificar e identificar áreas que requieren intervención. Sin embargo, según el BID, el componente, hasta ahora ausente, pero más difícil y esencial para el diseño de programas efectivos, es el conocimiento práctico sobre qué es lo que funciona y lo que no. Existe una necesidad urgente de investigar y documentar las buenas prácticas y evaluar proyectos pilotos en proceso de implementación en las diferentes áreas.

### *2.1. El fenómeno de “violencia crónica” en América Latina*

Tal y como mantiene Jenny Pearce, la “violencia crónica” ocurre en aquellos contextos en que los niveles de violencia se miden en las dimensiones de intensidad, espacio y tiempo. Una definición posible es aquella en que:

“... las tasas de muerte violenta al menos duplican la tasa promedio prevaeciente en los países ubicados en la misma categoría de ingreso, en que estos niveles se sostienen a lo largo de un período de cinco años o más y en condiciones en que los actos de violencia que no necesariamente causan la muerte registran altos niveles en diversos espacios de socialización, tales como el hogar, el barrio y la escuela, contribuyendo así a la reproducción de violencia a lo largo del tiempo”.<sup>8</sup>

---

8 Pearce, J. V., *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*, Brighton, Institute of Development Studies, IDS Working Paper 274, 2007.

En un informe conjunto, el Woodrow Wilson International Center for Scholars y el IIARS<sup>9</sup> sugieren que la violencia crónica es provocada y reproducida por una gama de motores profundamente enraizados que abarcan desde la socialización de género y las dinámicas familiares hasta ciertos patrones de conformación del Estado y la globalización. Destruye relaciones sociales en maneras específicas y consistentes, y provoca comportamientos sociales perversos de tal manera que tienden a naturalizarse entre grupos vulnerables; pervierte el ejercicio de la ciudadanía y socava el apoyo social a la democracia, provocando así aún más violencia, y se implanta en una multiplicidad de espacios sociales y puede transmitirse de una generación a otra. Se señala que existe la tendencia, por parte de encargados de las políticas públicas, de la comunidad internacional de donantes e incluso de muchos actores de sociedad civil, a pasar por alto la naturaleza multicausal de la violencia crónica.

Muchos de estos actores siguen explicando la violencia crónica como resultado de causas únicas como el narcotráfico, el crimen organizado o la pobreza; en algunos casos, incluso se refieren a la difusa noción de violencia generada “culturalmente”. Igualmente, dada la naturaleza de las fuerzas que estimulan la violencia crónica y su tendencia a reproducirse, en algunas partes de la región estas tendencias destructivas pueden llegar a constituirse en normas sociales *de facto*. Estas dinámicas se convertirán en retos cada vez mayores para la construcción de la paz y del Estado si continúan siendo desatendidas por los formuladores de políticas públicas. Tal y como mantiene Laura Tedesco, el fenómeno de una violencia creciente está íntimamente relacionada con la exclusión socioeconómica y política de gran parte de la población, la fragilidad de las instituciones y la poca tradición democrática de muchos de los países de la región.

Considerando estos elementos, se podría afirmar que la solución al aumento de la criminalidad y de la violencia pasaría por garantizar un cierto crecimiento económico y por el fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, la respuesta parece ser mucho más compleja, como expondremos.<sup>10</sup> Uno de los costes sociales más perversos de la violencia es, paradójicamente, la

---

9 Adams, T. M., *La violencia crónica y su reproducción; tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars & IIARS, 2012.

10 Tedesco, L., *Violencia urbana: un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo 78, 2009.

creación de capital social en torno al crimen, como sucede en el caso de las maras en América Central o los combos en Colombia. Estos grupos y bandas criminales consiguen crear verdaderos sentimientos de pertenencia, muchas veces se convierten en el único grupo de referencia para sus miembros, en su *modus vivendi* y en la razón de su existencia. Y ello, de acuerdo con las cifras del Latinobarómetro,<sup>11</sup> parece tener que ver, según el 75% de los habitantes de la región, con el conflicto entre ricos y pobres, visto como el conflicto más grave que vive la región en la actualidad. La desigualdad y la inequidad social se han convertido en la mayor amenaza a la seguridad ciudadana y a la cohesión social. Las respuestas del Estado ante esta situación han sido modestas. En muchos casos, la incapacidad del Estado para proveer seguridad al conjunto de los ciudadanos ha contribuido a ahondar la brecha entre ricos y pobres y la exclusión social. El fortalecimiento de las instituciones, sobre todo a nivel local o comunitario, o en aquellos espacios donde la presencia estatal se sitúa más cerca de los ciudadanos, debe ser la prioridad en la actuación de las agencias de cooperación y los organismos regionales en la lucha contra la inseguridad ciudadana en América Latina.

Por el momento, y tal como señalan varios autores, no existen respuestas integradas preventivas que incidan directamente en las causas sociales del problema de la violencia en América Latina. Las respuestas por parte de la comunidad internacional de donantes, a excepción de unas pocas iniciativas, han sido mayoritariamente inexistentes<sup>12</sup>. De ahí el siguiente apartado.

### 3. La Unión Europea y los desafíos en seguridad y paz en América Latina

Tal y como señala Molano, la existencia de una acción exterior de la UE en múltiples áreas no implica *per se* que la UE tenga en el escenario global un papel de actor estratégico, porque se ha señalado la disminución del peso de la UE en el espacio mundial.<sup>13</sup> La asimétrica correspondencia de sus sólidas instituciones comunitarias con la eficacia de su acción en organismos

- 
- 11 Informe Latinobarómetro 2015. *Veinte años de opinión pública, Latinobarómetro 1995-2015*.
  - 12 Gratius, S. y Valença, M., *Urban violence in Caracas and Rio de Janeiro: Local and European Responses*, FRIDE, 2011.
  - 13 Molano, Giovanni., “La Unión Europea, un actor global”, Mural Internacional, 2014.

internacionales permitiría constatar las debilidades de la UE en un espacio global, en particular en asuntos de paz y seguridad.<sup>14</sup>

Sanahuja y Verdes-Montenegro sostienen que las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina han transitado a lo largo de los últimos quince años a través de una “asociación estratégica” articulada en torno a tres pilares: diálogo político, acuerdos comerciales y cooperación al desarrollo.<sup>15</sup> Sin embargo, tal y como señalan los autores, dicha asociación muestra signos de agotamiento y parece reclamar una fuerte inversión de capital político para seguir siendo relevante, adaptarse a los desafíos estratégicos de un escenario internacional en cambio y responder a las demandas sociales y a los crecientes desafíos de cada región.<sup>16</sup> Ambos autores identifican una serie de amenazas y riesgos a la seguridad comunes a ambas regiones y que permean las relaciones birregionales: (i) la proliferación de armas de destrucción masiva, (ii) la reducción de armamentos y desarme, (iii) el terrorismo, (iv) el narcotráfico, (v) el tráfico de armas, (vi) el tráfico de personas, (vii) la corrupción y el lavado de dinero y (viii) la delincuencia y el crimen organizado.<sup>17</sup>

Si bien el problema del narcotráfico ha monopolizado durante los últimos años las relaciones de ambas regiones, es importante destacar que el resto de desafíos no ha recibido la misma atención política ni se ha destinado a ellos la misma cantidad de recursos. De ahí que se pueda afirmar que América Latina no es en la actualidad una región prioritaria ni en la definición del escenario estratégico ni en la acción exterior de la UE en los ámbitos de seguridad y paz. La ausencia de un marco de diálogo y cooperación birregional en estos asuntos ayudaría a sustentar dicha hipótesis.<sup>18</sup>

Es importante señalar, sin embargo, que desde 2014 existe una estrategia de la Unión Europea sobre seguridad ciudadana en la región de América

---

14 *Ibíd.*

15 Sanahuja, J. A. y Verdes-Montenegro, F., “Nuevos instrumentos en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de opinión 118/2015, 2015.

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

Central y el Caribe.<sup>19</sup> Aunque su foco de actuación se restringe específicamente a dicha zona geográfica, hemos considerado importante destacar sus principales ejes rectores con el fin de señalar la importancia de expandir su ámbito geográfico. La estrategia se dirige a: 1) desarrollar un programa de seguridad ciudadana en común con la región como parte de una colaboración global en materia política y de desarrollo; 2) reforzar la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la inseguridad, pero respetando los derechos humanos y reforzando las políticas preventivas; 3) fomentar la cooperación regional e internacional para hacer frente a la dimensión transnacional de las amenazas a la seguridad. Todo ello, como reacción a la grave situación de inseguridad, violencia y criminalidad de la subregión. Sin embargo, parece ser, y a tenor de lo anteriormente mencionado, que la UE no pretende extender su estrategia más allá de las fronteras de América Central y el Caribe, lo que confirma la predilección de la UE por enfoques reactivos, priorizando las actuaciones cortoplacistas en detrimento de respuestas coherentes y prolongadas en el tiempo. No obstante, nos ocuparemos del caso colombiano y del papel de la UE.

### *3.1. La Unión Europea y el conflicto colombiano*

Debe destacarse que, entre los años 2002 y 2006, los denominados Laboratorios de Paz se convirtieron en los programas más importantes de la cooperación financiera y técnica de la UE en Colombia, pues permitieron adoptar un enfoque integral para combatir las causas del conflicto y activaron las potencialidades en materia de desarrollo, reducción de intensidad del conflicto y reducción del elevado grado de desigualdad.<sup>20</sup> Estos buscaron la participación de las autoridades regionales y locales y la construcción de asociaciones y redes. Así, se erigen como uno de los primeros programas en los que la UE vinculó expresamente su política de cooperación en materia de conflictos a la lucha contra la pobreza, el apoyo al Estado de derecho, el reforzamiento democrático, el desarrollo económico sostenible, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil.<sup>21</sup> Sin

---

19 Para mayor información, véase “Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe”, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 30 de julio de 2014.

20 Cano, M. A., “El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. VII, núm. 2, 2013.

21 *Ibíd.*



embargo, y a pesar de la notoriedad que alcanzaron los Laboratorios, el papel de la UE en la gestión del conflicto armado colombiano ha sido de perfil bajo y de trayectoria poco constante. El escenario que dibuja el posconflicto cuestiona la capacidad de las instituciones europeas para dar respuesta a los nuevos desafíos que se presentan. No obstante, la particularidad del contexto colombiano y los desafíos todavía existentes, sobre todo en cuanto a los altos niveles de desigualdad social y los crecientes niveles de violencia y criminalidad, hicieron que la Unión Europea finalmente aprobara un nuevo Plan de Cooperación que abarcaría los años 2014-2017.<sup>22</sup>

El presupuesto del Plan de Cooperación Colombia-Unión Europea es de 67 millones de euros, distribuido en 3 iniciativas: la primera, desarrollo local y apoyo institucional; la segunda, comercio sostenible e inversión y una tercera que hace referencia a otros proyectos sin especificar. Cuantitativamente, el 80% (53,6 millones de euros) de los recursos se destinarán a la primera iniciativa; el 15%, a la segunda (10 millones de euros) y el 5% restante al tercer grupo de proyectos (3,4 millones de euros). El monto total destinado representa, desde ya, una disminución considerable frente a los 160 millones de euros recibidos durante el periodo anterior, de 2007 a 2013.<sup>23</sup> Dicho de otra forma, la agenda de cooperación entre la Unión Europea y Colombia mantiene las prioridades definidas desde sus orígenes, pero en la actualidad se enfoca, especialmente, hacia el fortalecimiento del Estado, en cuanto a su institucionalidad y a la participación de la sociedad en general, al respeto de los derechos humanos y al medio ambiente. Sin olvidar que la falta de control territorial por parte del Estado central es un factor muy importante de inestabilidad y que impide que en muchas ocasiones las poblaciones de estos territorios tengan acceso a la provisión de servicios públicos, lo que genera aún mayores diferencias sociales dentro de la sociedad colombiana y perjudica a la ya de por sí frágil cohesión social.

Además, desempeña un papel importante el desafío que supone la cohesión social para la estabilidad en el continente latinoamericano, de ahí que la Comisión Europea, concretamente DG DEVCO (anteriormente DG AIDCO), decida la creación del que quizás sea el más importante programa de cooperación regional hasta el momento, el programa EUROsociAL, que actúa

---

22 Mejía, V., “Plan de Cooperación UE con Colombia, ayuda prolongada hasta 2017”, Observatorio de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

23 *Ibíd.*

en torno a cinco ejes, entre ellos, desde el 2012, el de seguridad ciudadana, con el objetivo de apoyar políticas públicas más equitativas y efectivas en la lucha contra la desigualdad social. Podríamos afirmar que el programa EUROsociAL es la iniciativa de la Unión Europea más importante por lo que se refiere a los recursos destinados y a su incidencia política.<sup>24</sup> Presentaremos, por ello, el programa EUROsociAL, especialmente el Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito.

Después de más de cuatro años de experiencia del Eje de Seguridad Ciudadana del programa EUROsociAL de la Comisión Europea (2012/2015), el Foro Europeo de Seguridad Urbana (Efus) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), bajo la coordinación de Expertise France y siguiendo las demandas del países de América Latina integrantes del programa, consideraron el año 2014 como el momento idóneo para desarrollar un modelo regional de política para la prevención de la violencia y el delito con un enfoque integral que sirviera a los gobiernos como guía y herramienta de apoyo para diseñar y gestionar sus planes, programas, estrategias y acciones en las materias concernientes.<sup>25</sup> El modelo fue presentado en el IV Encuentro Ministerial en Seguridad Ciudadana “Hacia la adopción de un Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito”. En dicha reunión, ministros y viceministros de Seguridad, Gobernación y Justicia de 15 países latinoamericanos y representantes de la Unión Europea y organismos internacionales firmaron la Declaración de Cartagena de Indias para la Prevención de la Violencia. Esta declaración, de carácter no vinculante, reafirma el compromiso político de las autoridades de la región para diseñar políticas que tomen como marco de referencia el Modelo Regional de Política Integral de Prevención de la Violencia y el Delito.

En razón de las circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y culturales que se observan en los países de la región, el modelo se estructuró a partir de los siguientes considerandos:<sup>26</sup>

---

24 Podemos encontrar un análisis exhaustivo del programa EUROsociAL en mi tesina de obtención de título de maestrado en Cooperación al Desarrollo titulada, “L’Europe face au défi de la cohésion sociale, une analyse de l’implémentation du programme EUROsociAL”, Université Libre de Bruxelles.

25 *Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito*, Madrid, Programa EUROsociAL, documento de trabajo núm. 33, 2015.

26 *Ibíd.*

- 1) La inseguridad, la violencia y la delincuencia son los principales problemas que afectan a los países de la región en la actualidad, siendo América Latina una de las regiones del mundo con los mayores índices de homicidios y de impunidad del mundo.
- 2) En la región existen avances significativos en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y el delito, mediante la aplicación de metodologías pertinentes en las etapas de diagnóstico, programación, administración, ejecución, seguimiento y evaluación.
- 3) Con distintos grados de desarrollo, cada país cuenta con el diseño legal y orgánico que se requiere para abordar multisectorial y multifactorialmente el fenómeno de la violencia y el delito, tanto desde la perspectiva de la seguridad ciudadana como del sistema de seguridad pública y justicia penal.
- 4) Independientemente de la naturaleza federal o central de los Estados nacionales de la región, la coordinación de las oficinas y dependencias responsables de las políticas de seguridad ciudadana y de desarrollo social de los diferentes órdenes de gobierno es fundamental para el tratamiento local de la violencia, el delito y la inseguridad, y clave maestra para consolidar la institucionalización de la prevención integral con miras a construir sociedades y comunidades cada vez más pacíficas y seguras.
- 5) Una concepción holística de la prevención ha de considerar el significativo papel que cumple el trabajo y la gestión de las instituciones policiales, de procuración y administración de justicia, incluida la juvenil, así como de readaptación y reinserción social, como eslabones del sistema de seguridad y justicia penal que prácticamente en todos los países de la región se encuentran en etapa de reforma y modernización.
- 6) Algunos andamiajes para la coordinación institucional y de los niveles de gobierno han sido particularmente eficaces en el tratamiento local de la inseguridad con diferentes niveles de resultados, aun cuando subsisten retos importantes para mitigar las desigualdades sociales, disminuir la violencia, recuperar la confianza entre la población y las autoridades, así como fortalecer la cohesión social y la convivencia comunitaria.

- 7) En general, los Estados de América Latina evidencian importantes avances en cuanto a la construcción de políticas de seguridad ciudadana favorables a la articulación con actores locales, a la construcción de políticas de prevención de la violencia y el delito mediante el empoderamiento y articulación de las autoridades locales y/o municipales, a la orientación de presupuestos y financiamiento público y privado en proyectos y a implementación de medidas e intervenciones focalizadas. Igualmente, se reconocen avances importantes en la modernización de las políticas de seguridad pública y política criminal.
- 8) El progreso mostrado por los gobiernos del hemisferio va consolidando una visión democrática de la seguridad ciudadana que ha transitado de enfoques centralizados o tradicionales hacia modelos descentralizados y participativos, con lo cual se hace necesario profundizar en los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales y ciudadanas.
- 9) Un reto importante en la región se encuentra en la delincuencia organizada transnacional, que atraviesa y trasciende los esfuerzos nacionales por brindar mayor seguridad a las personas y apunta hacia la definición de estrategias compartidas integradoras para hacer frente a dicho compromiso hemisférico.
- 10) El desafío de alcanzar mejores resultados en la prevención integral obliga a identificar y compartir pautas y estándares en la construcción e implementación de políticas públicas que pretenden aplicar conceptos y principios comunes, en especial aquellos aprobados en instrumentos de organismos internacionales de los cuales forman parte los Estados de la región.

Al reconocerse que, desde un enfoque sistémico y holístico, la prevención de la violencia y el delito ha de ser un conjunto de mecanismos permanentes para construir seguridad ciudadana, el modelo propuso los siguientes siete procesos: institucionalización, coordinación e integración, focalización, inclusión y participación, equidad y dignificación con perspectiva de género, etnicidad y, por último, colaboración regional.<sup>27</sup> En el caso de la mayoría de los países de la región que sirvieron como muestra para revisar los enfoques institucionales utilizados, se considera la prevención, explícita o implícita-

---

27 *Ibíd.*

mente, como elemento primordial de las funciones de seguridad, que ha de estar encaminada a la generación de ambientes de paz y tranquilidad para hacer posible el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas.<sup>28</sup> De esta manera, y a tenor de los puntos señalados anteriormente, podríamos afirmar que existe en la actualidad en América Latina un mandato claro de construir políticas integrales con la participación de los ciudadanos. Hasta qué punto este mandato va a ser respetado y promovido dependerá en gran medida de la voluntad política de los mandatarios de la región y del modo como este enfoque sea promovido por la comunidad internacional.

Es posible concluir que la construcción de seguridad ciudadana en América Latina no debe enfocarse exclusivamente en controlar la criminalidad a través de un planteamiento clásico de seguridad. Debe fomentarse la implementación de políticas públicas integrales que tengan el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas, garantizar el respeto a los derechos humanos y fomentar la cohesión social a través de estrategias en las que, bajo un enfoque de prevención social, se concilie el fortalecimiento y el trabajo de las instituciones del sistema de seguridad y justicia penal, con la incorporación focalizada de los instrumentos y recursos de la política social y la participación ciudadana. Dicho de otra forma, las intervenciones, si bien parten de la reconocida multicausalidad de la inseguridad y la violencia, precisan una gestión estratégica en la identificación de factores de riesgo críticos y de múltiples impactos que afectan directamente a grupos poblacionales en especial situación de vulnerabilidad y territorios específicos. Tal y como defiende el modelo regional, la focalización inteligente aleja a la prevención integral de las políticas universales y restringe el ámbito de intervención a fines concretos, sean la disminución de factores de riesgo, la promoción de factores de protección o la mitigación de los problemas asociados a la inseguridad. Apostar solo por la política social para controlar dichos fenómenos o confundirla con prevención integral sería tanto como errar en el diagnóstico, criminalizar la pobreza y la marginación, y atomizar las intervenciones del Estado. Así, la focalización promueve entornos de mayor protección que permiten a las personas mejorar sus niveles de seguridad humana y fortalecer la cohesión social.<sup>29</sup>

---

28 *Ibíd.*

29 *Ibíd.*

Por lo tanto, la promoción del enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up approach*) para la incorporación de la sociedad, en todas sus formas, en la gestión de las políticas de prevención, desde el diagnóstico, la planeación y la instrumentación hasta el monitoreo y la evaluación de todo tipo de medidas de prevención social, comunitaria, situacional y psicosocial, cobra el carácter de esencial para la coproducción de seguridad y la construcción de comunidades resilientes en América Latina. En este sentido, existe la necesidad y la urgencia de crear y promover metodologías y mecanismos que incorporen a la ciudadanía en la gestión de políticas de seguridad ciudadana, pero con límites claros respecto a las atribuciones y el alcance de las intervenciones. El Estado debe seguir siendo el principal proveedor y responsable en temas de seguridad y sus instituciones deben ser reforzadas para ese fin.

Existen en la actualidad algunos mecanismos que responden a la mencionada urgencia de incorporar a la ciudadanía como actor clave en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Por un lado, el enfoque de seguridad desde abajo (*security from below*), que busca potenciar la capacidad de la sociedad para reflexionar sobre el modelo de seguridad que quieren, así como para definir colectivamente los valores y las normas que deben guiar a los agentes proveedores de dicha seguridad. En suma, se intenta contribuir a la creación de nuevos canales de comunicación entre las instituciones estatales y las comunidades y dar una mejor respuesta a las necesidades locales.<sup>30</sup> Por ello, se señalan las limitaciones del Estado para proveer servicios de seguridad que respondan a las demandas reales de las poblaciones, especialmente en países frágiles o afectados por conflictos, y se plantea que el enfoque de seguridad humana debe centrarse en la experiencia de aquellas poblaciones que más sufren la inseguridad y aprender de sus métodos para hacerle frente.

En cualquier caso, el concepto de seguridad desde abajo no pretende ni busca, como apuntan Abello Colack y Pearce, sustituir en ningún caso a la seguridad como bien público. El desafío reside en la actualidad en cómo promover dicho concepto en aquellos contextos contemporáneos donde existen múltiples tipos de violencias, con Estados débiles, con instituciones de seguridad altamente corruptas, con redes criminales que se adueñan del

---

30 Beliz, Gustavo, *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, documento de debate IDB-DP-215, 2012.

monopolio estatal de la violencia y erosionan el concepto de ciudadanía y la cohesión social.

Humanizar la seguridad y hacer que responda a las necesidades de los ciudadanos, pero que continúe siendo un servicio público, implementado y gestionado por las instituciones del Estado es, sin duda, un reto al que tanto los Estados como el conjunto de la comunidad internacional se enfrentan y para el que deben ser capaces de encontrar respuestas rápidas y efectivas.

#### 4. Conclusiones

Partiendo del análisis del estado del arte de la prevención de conflictos y la construcción de paz en la Unión Europea, y tanto los mecanismos como los instrumentos con los que cuenta en la actualidad, hemos podido constatar que, a pesar de los evidentes avances (la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, la reestructuración y creación de nuevas unidades especializadas, así como la aparición de nuevos instrumentos financieros), la Unión Europea no consigue consolidarse como un actor clave en la temática, pudiendo considerarse sus acciones de anecdóticas o superficiales. La Unión Europea debe hacer frente a numerosas reticencias por parte de ciertos Estados miembros para avanzar en la creación de un enfoque propio de construcción de paz, algo que también refuerza la competencia entre ciertas unidades y sectores dentro de las distintas instituciones con visiones contrapuestas y, a veces, mutuamente excluyentes sobre el papel que la Unión Europea debe desempeñar en un mundo con crecientes amenazas a la seguridad. Por todo ello, en cierta manera y para ciertos sectores, la prevención de conflictos y la construcción de paz se han convertido en un caballo de batalla institucional.

Por otro lado, hemos repasado la problemática que plantea la creciente violencia y criminalidad en muchos países, pero especialmente en América Latina, en particular sus incalculables costos humanos, e incluso económicos, así como la dificultad de encontrar respuestas eficaces a la altura de los desafíos. Las organizaciones internacionales ven la urgencia y necesidad de adaptar sus mecanismos de actuación y sus instrumentos a estas nuevas realidades. En el caso de la Unión Europea, sus intervenciones en respuesta a las amenazas derivadas de la “violencia crónica” se han caracterizado por ser de bajo perfil, en un contexto en que la Unión Europea ha perdido relevancia

en el continente latinoamericano, de ausencia de un enfoque institucional propio en construcción de paz y prevención de conflictos y de limitaciones y contradicciones a nivel interno. Por decirlo con Barbé, la UE invierte tantos esfuerzos en conseguir internamente una voz única, que se queda sin recursos para influir sobre terceras partes en el exterior.<sup>31</sup>

Eso, empero, puede y debe cambiar, y para ello debemos abordar preguntas cruciales: ¿cuáles son los obstáculos que impiden a la UE llevar a cabo una política clara de prevención de conflictos y construcción de paz? ¿Qué recursos se hacen necesarios para que la UE pueda actuar de una manera eficaz en la construcción de paz y prevención de conflictos? ¿De qué modo deben fortalecerse los instrumentos ya existentes para garantizar una intervención más eficaz en términos de construcción de paz y prevención de conflictos? No estamos en condiciones de responderlas, pero sí de establecer algunas recomendaciones para ponerse a la tarea de dotarse de mejores y más eficaces instrumentos en construcción de paz, así como para lograr posicionarse como un actor principal en la temática en la escena internacional.

En primer lugar, cabe destacar que se hace más necesario que nunca un claro liderazgo político, capaz de apostar tanto dentro como fuera de las instituciones europeas por una agenda propia de construcción de paz y prevención de conflictos. En segundo lugar, resulta urgente la creación de un enfoque más coherente y estratégico, capaz de hacer frente a las disensiones y desencuentros internos. En tercer lugar, hay que dotar al Servicio Europeo de Acción Exterior, muy especialmente a sus divisiones especializadas, de capacidad y legitimidad para diseñar políticas en construcción de paz y prevención de conflictos, más allá de su rol de acompañamiento y asesoría técnica. En cuarto lugar, y relacionado con el tercero, es crucial lograr una mayor dotación de recursos humanos especializados en las unidades encargadas de la construcción de paz y prevención de conflictos, especialmente en las delegaciones de la Comisión en los países en conflicto. En quinto lugar, se recomienda una mayor descentralización de competencias hacia las delegaciones sobre el terreno para una mayor eficiencia en la implementación de los instrumentos en construcción de paz y prevención de conflictos. Este proceso ya está actualmente en marcha, aunque no se está llevando a cabo con la celeridad deseada. En sexto lugar, resulta también aconsejable

---

31 Barbé, E., “The EU and the emergence of a post-western world: in search of a lost prestige”, *CIDOB d’Afers internacionals*, núm. 100, 2012.



aumentar la colaboración y el intercambio con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales con una estrategia en construcción de paz y prevención de conflictos clara y consolidada. En séptimo lugar, hay que recordar que un punto tradicionalmente crítico en las intervenciones de la Unión Europea ha sido la interacción con las organizaciones de la sociedad civil. En términos de construcción de paz y prevención de conflictos, sería deseable aumentar el diálogo, el intercambio de información y tomar más en cuenta la *expertise* de las organizaciones de la sociedad civil y su conocimiento del contexto. En este sentido, las intervenciones deben estar determinadas por el contexto y no por los instrumentos que se utilizan. Así, el objetivo del nuevo enfoque integrado (*comprehensive approach*), debe adaptarse a cada situación en particular y las intervenciones deben argumentarse en un exhaustivo análisis del conflicto.

En octavo y último lugar, una estrategia eficaz de construcción de paz y prevención de conflictos por parte de la Unión Europea debe estar sustentada por unos mecanismos legales claros, contar con los suficientes recursos, tanto humanos como económicos, para su correcta y eficaz implementación y con estrategias para mitigar o incluso eliminar los numerosos obstáculos políticos existentes.

En suma, la estructura, tras el Tratado de Lisboa, debe ser capaz de dar respuesta a los múltiples desafíos existentes y a situar a la prevención de conflictos y a la construcción de paz entre las prioridades de la acción exterior de la Unión. Solo si se dota de la *expertise* y de los recursos necesarios y es capaz de hacer frente a sus disensos internos, la Unión Europea ocupará el lugar que tradicionalmente se merece en la escena internacional.

## Bibliografía

- ADAMS, T. M. (2012), *La violencia crónica y su reproducción; tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars & IIARS.
- BANCO MUNDIAL (2011a), *Conflict, Security and Development. Overview*, Washington, DC, World Development Report, World Bank Group.
- BANCO MUNDIAL (2011b), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Washington, DC., Banco Mundial.

- BARBÉ, E. (2012), “The EU and the emergence of a post-western world: in search of a lost prestige”, *CIDOB d’Afers internacionals*, núm.100.
- BELIZ, Gustavo (2012), *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, documento de debate IDB-DP-215.
- BUVINIC, M., MORRISON, A. y SHIFTER, M. (1999), *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CANO, M. A. (2013), “El conflicto colombiano ante las instituciones internacionales”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. VII, núm. 2.
- DUKE, S. (2011), “The EU and conflict prevention: a ten year assesment”, Working Group on Peace and Development (FriEnt), Essay series 02/2011, Bonn, 2011.
- DUKE, S. y COURTIER, A. (2009), “EU peacebuilding: concepts, players and instruments”, Katholieke Universiteit Leuven, working paper núm 33.
- EUROPEAN PEACEBUILDING LIAISON OFFICE (2014), “Support for peacebuilding and conflict prevention in the EU’s external financing instruments 2014-2020”, EPLO Briefing Paper 1/2014.
- EUROsociAL (2015), *Modelo regional de política integral para la prevención de la violencia y el delito*, Madrid, Programa Eurosocial, colección Documentos de Trabajo, núm. 33.
- GRATIUS, S, y VALENÇA, M. (2011), “Urban violence in Caracas and Rio de Janeiro: Local and European Responses”, technical report IfP-EW, Madrid, FRIDE.
- INFORME LATINOBARÓMETRO (2015), *Veinte años de opinión pública. Latinobarómetro 1995-2015*.
- MEJÍA, V., “Plan de Cooperación UE con Colombia, ayuda prolongada hasta 2017”, Observatorio de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- MOLANO, Giovanni (2014), “La Unión Europea, un actor global”, Mural Internacional.

- PEARCE, J. V. (2007), “Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence”, Brighton, IDS, Working Paper 274.
- PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano, diagnóstico y propuestas para América Latina*.
- SANAHUJA, J. A. y VERDES-MONTENEGRO, F. (2015), “Nuevos instrumentos en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de opinión 118/2015.
- TEDESCO, L. (2009), “Violencia urbana: un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina”, Madrid, FRIDE, documento de trabajo 78.



# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS. USO DE HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS Y MANEJO DEL CONFLICTO FRENTE A CONDUCTA POLICIAL E INTELIGENCIA

*Alessandro Demurtas*

## Introducción

Algunas formas de violencia directa presentes afectan directamente a la seguridad interior de los países europeos y de la Unión Europea (UE) en su conjunto. Así, un fenómeno de violencia directa política (el terrorismo) y otro de naturaleza no política (el crimen organizado) han adquirido una creciente capacidad para infligir daños en todas las dimensiones de la seguridad: militar, política, societal, económica, medioambiental y cibernética. Al hacerlo, tales formas de violencia se han convertido en dos amenazas que los documentos estratégicos elaborados a nivel estatal y europeo han percibido en los últimos quince años como de alto riesgo.

El presente capítulo pretende analizar la respuesta de la UE y de sus estados miembros (EEMM) a los principales desafíos, retos y amenazas para su seguridad interior, lo que incluye, además del terrorismo y el delito por crimen organizado (especialmente el transnacional), los problemas de gestión de las fronteras exteriores del espacio Schengen, los delitos cibernéticos y, finalmente, las crisis y catástrofes, sean ellas de origen humano (atentados o ataques planificados) o natural (terremotos, explosión de volcanes, fallos en las infraestructuras críticas).

La principal pregunta de investigación es averiguar qué enfoque adoptan la UE y algunos de sus EEMM en sus políticas de seguridad interior. Concretamente, y siguiendo lo señalado en el capítulo 1, focalizaremos la atención en dos enfoques en la vertiente operativa: el “preventivo” y “proactivo”, centrado en el análisis y el manejo del conflicto generado por las diversas formas de violencia directa, que busca no solo prevenir las nuevas manifestaciones de la amenaza violenta sino también entender y eliminar sus causas estructu-

rales más profundas;<sup>1</sup> y el “reactivo”, centrado en la conducta policial y en el trabajo de inteligencia, un enfoque que busca exclusivamente reforzar las prerrogativas y los poderes de las diversas agencias encargadas de la seguridad interior a nivel estatal y europeo para evitar que los episodios de violencia vuelvan a repetirse y, con ello, el riesgo de adquieran una dimensión represiva/restrictiva.<sup>2</sup>

Los estudios de casos elegidos para llevar a cabo esta investigación son cuatro: la UE y tres estados miembros. El foco, central, en la UE, es obvio: su estrategia y política de seguridad interior representa el marco normativo, institucional, político, judicial y policial alrededor del cual se estructura la cooperación de sus miembros para enfrentarse a las amenazas comunes, puesto que su alto nivel de integración e interdependencia les obliga a cooperar para abordar de forma eficaz y coherente los problemas de seguridad. Además, todas las amenazas, retos y desafíos antes citados tienen un carácter transnacional y/o internacional, lo que difumina el efecto de las fronteras estatales y, además, los países adherentes al Convenio de Schengen suprimieron los controles fronterizos a partir del año 1995 para crear el espacio común de libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. En cuanto a los estados miembros, se ha optado por tres emblemáticos: Alemania, Francia y Reino Unido. La elección de estos estados se justifica en términos de su tamaño e importancia política, institucional, económica y estratégica dentro de la UE. Alemania representa la potencia económica europea, mientras que el Reino Unido y Francia son los dos países europeos más influyentes en el ámbito de la seguridad, al ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y potencias nucleares. Además,

---

1 Por tanto, las medidas adoptadas no son solo una reacción directa frente a una amenaza, sino que también toman iniciativas preventivas e incluso anticipatorias frente a ellas.

2 En un doble sentido. Primero, las fuerzas de seguridad llevan a cabo una labor de represión de los episodios de violencia directa, sea política (terrorismo) o no política (crimen organizado). Segundo, algunas políticas adoptadas, especialmente a nivel estatal, pueden conllevar la restricción o la represión de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y de los residentes en el territorio. La dimensión restrictiva/represiva del enfoque basado en la reacción es uno de los elementos más problemáticos en el debate sobre el equilibrio entre libertad y seguridad en las sociedades democráticas consolidadas, como las europeas, dado que, especialmente en los últimos quince años, marcados por la “guerra global contra el terrorismo”, los gobiernos han justificado medidas restrictivas de los derechos y libertades fundamentales con la necesidad de garantizar la seguridad de sociedades y poblaciones.

ambos fueron víctimas de atentados terroristas en sus capitales (Londres en 2005 y París dos veces en 2015).

El trabajo analiza en un primer apartado la estrategia y la política de seguridad interior de la UE, es decir, sus desarrollos normativos y jurídicos, y se centra en los documentos de carácter programático elaborados por las instituciones comunitarias. En este apartado se analizan, en subapartados diferentes, las principales medidas concretas adoptadas para dar aplicación operativa a los documentos anteriores, la respuesta europea frente a las principales amenazas para la seguridad interior (terrorismo y crimen organizado) y, finalmente, se compara el tratamiento en la estrategia europea de seguridad interior de la violencia directa política (terrorismo) y de la no política (crimen organizado). El segundo apartado se centra en el análisis de las estrategias de seguridad interior de los tres estados elegidos como estudios de caso, y se centra en los principales cambios normativos, políticos e institucionales introducidos y, posteriormente, en las políticas implementadas frente a las amenazas del terrorismo y del crimen organizado en los últimos quince años. Las conclusiones, finalmente, establecen algunas afirmaciones y pautas generales.

## **1. La evolución del marco normativo, político e institucional de la UE sobre seguridad interior**

El presente apartado tiene un doble objetivo: describir las principales evoluciones jurídico-normativas de la UE para garantizar su seguridad interior; analizar las principales políticas adoptadas y los arreglos institucionales introducidos en los últimos años en este ámbito.

### *1.1. La Estrategia europea de seguridad interior*

La ESI, acrónimo de la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad” (Consejo Europeo, 2010), tiene como objetivo primordial garantizar de manera integral y transparente la seguridad interna de la UE, entendida como “un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a (...) graves amenazas (...) que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provoca-

dos por el hombre, tales como los incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas” (Consejo Europeo, 2010: 2). Se parte, además, del reconocimiento de “la interdependencia entre la seguridad interna y externa en la construcción de un enfoque de ‘seguridad global’ en relación con terceros países” (Consejo Europeo, 2010: 2) y siendo conscientes de que en el mundo de hoy en día “no existe el riesgo cero” frente a las principales amenazas.

La lista de las amenazas de la ESI de 2010 incluye el terrorismo, la delincuencia organizada (tráfico de drogas, de personas, de armas, pornografía infantil, delitos violentos, blanqueo de dinero, falsificación de documentos y corrupción), la ciberdelincuencia, la delincuencia transfronteriza, la violencia (sea juvenil o relacionada con fenómenos como los hinchas), los desastres naturales o provocados por el hombre y, por último, los accidentes de tráfico, que causan cada año decenas de miles de muertes en todo el territorio de la UE (Consejo Europeo, 2010: 5-6).

La ESI indica cinco directrices a seguir para mejorar la cooperación entre los EEMM:

1. Anticipar las amenazas a través del análisis de situación y de los escenarios futuros, elaborados en los informes de Europol y de otras agencias europeas.
2. Garantizar una respuesta adecuada con la planificación, la programación y la gestión de las consecuencias posibles.
3. Ser efectivos sobre el terreno gracias al trabajo de agencias como Europol, Eurojust, Frontex y el Coordinador antiterrorismo de la UE.
4. Reforzar el reconocimiento mutuo entre los EEMM para facilitar el intercambio de información, las investigaciones y las operaciones conjuntas: ejemplos de instrumentos de este tipo son la orden de detención europea y el Sistema de Información de Schengen (SIS).
5. Desarrollar mecanismos de evaluación sobre la eficacia de las acciones llevadas a cabo: por ejemplo, los mecanismos de evaluación mutua y compartición de buenas prácticas entre los EEMM contribuyen a fortalecer la confianza mutua entre ellos (Consejo Europeo, 2010: 7-8).

La última parte del documento elabora un proyecto de “modelo de seguridad europeo”, compuesto por los principios y las líneas estratégicas de acción.



Entre los principios invocados encontramos el de transparencia y rendición de cuentas, los derechos fundamentales y el Estado de derecho, la protección de los más vulnerables, el diálogo, la integración e inclusión social y el principio de solidaridad (Consejo Europeo, 2010: 9-10).

Con relación a las líneas estratégicas de acción, que deben darse respetando los principios mencionados, el Consejo Europeo elaboró una lista de diez. Entre ellas, **destacamos la necesidad de adoptar un enfoque amplio e integral sobre seguridad interior**, que tiene dos dimensiones. La primera es la dimensión horizontal, es decir “la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, los organismos de protección civil, y también de los sectores políticos, económicos, financieros, sociales y privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales” (Consejo Europeo, 2010: 10). La segunda es la dimensión vertical a varios niveles, que van desde el internacional, pasando por el nivel de la UE y de la cooperación entre sus EEMM, para llegar al nivel estatal y subestatal (regional y local). Otra línea estratégica relevante es la tercera, relativa a **la necesidad de adoptar un enfoque basado en la prevención, en la anticipación, en la proacción y en el intercambio de información**. Para ello la ESI destaca la labor de las fuerzas de inteligencia, de los sistemas de alerta temprana y de las herramientas analíticas, especialmente en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Esto permite estar “preparados para afrontar los resultados de las amenazas futuras (...) [y ser] capaces de establecer mecanismos para detectar y prevenir que ocurran” (Consejo Europeo, 2010: 12).

A pesar de representar un avance importante, hay que recordar que el artículo 72 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE o Tratado de Lisboa) de 2010 establece claramente que la seguridad interior sigue siendo una responsabilidad primordial de los EEMM y que la ESI solo puede aportar un valor añadido a sus esfuerzos individuales, en el respeto del principio de subsidiariedad. Además, el TFUE no habla explícitamente de una política europea de seguridad interior, sino que disciplina políticas sectoriales y más específicas, algunas de las cuales –una minoría– han sido ya comunitarizadas, es decir que son competencia de las instituciones de la UE. Ejemplos de este tipo son las políticas sobre visados de corta duración, asilo e inmigración.

Además de estos aspectos más estrictamente formales, de acuerdo con un análisis elaborado por el Real Instituto Elcano, hay dos grandes limitaciones

de la ESI (Arteaga, 2010a: 3-4). La primera es que no introduce contenidos nuevos a la política europea de seguridad interior, sino que se limita a sistematizar contenidos ya presentes en programas y planes de acción anteriores en el ámbito de la política de Justicia y Asuntos Interiores (JAI). La segunda, más importante, es que, a pesar de sus pretensiones de introducir un nuevo modelo europeo de seguridad interior, la ESI no hace nada más que plantear un submodelo de seguridad. Es decir, que se limita a indicar un modelo de cooperación intergubernamental en algunos ámbitos concretos de la seguridad interior, sin establecer los mecanismos concretos para llegar a una política europea única (Arteaga, 2010a: 8).

En otras palabras, la integración europea sobre seguridad interior no puede aún definirse como poswesfaliana. Los EEMM no aceptan ceder su soberanía a las instituciones comunitarias con relación a la mayoría de ámbitos sobre la seguridad interior, a pesar de compartir siempre más la visión de que esta representa un bien público para todos los estados y para todos los ciudadanos de la UE (Bossong y Rhinard, 2013: 131).

### *1.2. La evolución del marco político-institucional europeo sobre seguridad interior*

Este apartado estudia las principales medidas de carácter político e institucional adoptadas a nivel europeo para garantizar la seguridad interior de la UE después del año 2010. El análisis se centra en diversos documentos elaborados por las instituciones comunitarias en los últimos años que permiten tener una visión global y coherente sobre la acción de la UE en este ámbito.

El primer bloque de documentos analizados son tres informes elaborados por la Comisión entre 2011 y 2014 sobre la aplicación efectiva de la ESI. El segundo bloque hace referencia a tres documentos elaborados por el Consejo Europeo para la seguridad interior. El tercer bloque de documentos analizados se centra en la amenaza terrorista para la seguridad interior y ofrece un *excursus* de las principales medidas adoptadas por las instituciones comunitarias desde el 11 de septiembre de 2001 hasta nuestros días. El cuarto bloque de documentos analiza la estrategia europea de los últimos años contra el crimen organizado. Para facilitar la lectura, cada bloque de documentos es analizado en un apartado distinto.

### 1.2.1. Las conclusiones de la Comisión Europea sobre la aplicación de la ESI

La Comisión Europea elabora tres informes sobre la aplicación de la ESI entre los años 2011 y 2014 con un tríplice objetivo: hacer un breve cuadro de la evolución de las principales amenazas para la seguridad interior; describir lo que hizo la UE para enfrentarlas; y, tercero, sugerir lo que queda por hacer o mejorar.

La Comisión cita un informe de Europol del año 2011 sobre la “Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada” para destacar tres nuevas amenazas para la seguridad interior: 1) las tecnologías de Internet, frente a las cuales la UE, sus EEMM y los ciudadanos europeos son siempre más dependientes y vulnerables; 2) la crisis económica, que provoca una disminución de los fondos destinados a la lucha contra la delincuencia organizada; y 3) los aspectos relacionados con la dimensión exterior de la seguridad de la UE, es decir, la inestabilidad en el Sahel y en los Balcanes, junto con las presiones migratorias sobre las fronteras exteriores del espacio Schengen (Comisión Europea, 2011: 2-3).

Con relación a la amenaza que representan las redes internacionales de delincuencia organizada, la Comisión advierte que el intercambio de información entre estados sigue siendo insuficiente porque siguen existiendo requisitos estatales distintos para la incautación y el registro de bienes derivados de actividades delictivas. Además, no hay mecanismos de reconocimiento mutuo para la obtención de información y pruebas necesarias para llevar a cabo juicios contra los delincuentes (Comisión Europea, 2011: 4-5). Con relación al terrorismo, la Comisión pone el acento en la creciente amenaza que representa la radicalización y el reclutamiento a través de Internet. Para enfrentarse a esta amenaza, el 9 de septiembre de 2011 se crea la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RAN), en colaboración con el Comité de Regiones de la UE, compuesta por “funcionarios de los órganos con funciones coercitivas y de seguridad, autoridades locales, expertos sobre el terreno y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de víctimas” (Comisión Europea, 2011: 17).

Otro ámbito de actuación prioritario señalado por la Comisión es la ciberseguridad de las personas y las empresas. Para conseguir este objetivo, el 11 de enero de 2013 es inaugurado el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3), ubicado en las instalaciones de Europol, en La Haya, para fusionar

la información, el apoyo operativo forense y de investigación y los recursos materiales de los EEMM. Además, como estaba anunciado en el segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la ESI (Comisión Europea, 2013c: 2010), en el año 2013 se adopta la “Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro” (Comisión Europea, 2013b). Este documento establece planes para afrontar los desafíos en cinco ámbitos prioritarios: “lograr una mayor resistencia cibernética; reducir drásticamente la ciberdelincuencia; impulsar políticas y capacidades en materia de ciberdefensa relacionadas con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); desarrollar los recursos industriales y tecnológicos en materia de ciberseguridad; establecer una política internacional coherente de la UE sobre el ciberespacio” (Consejo Europeo, 2016b).

### 1.2.2. La acción del Consejo Europeo para la seguridad interior

El segundo bloque analizado consiste en tres documentos elaborados por el Consejo Europeo: el primero son las conclusiones sobre una estrategia de seguridad interior renovada, publicado en 2014 (Consejo Europeo, 2014a); el segundo, un reglamento –elaborado junto con el Parlamento Europeo– que detalla los esfuerzos hechos a través de la implementación de un fondo de seguridad interior (Parlamento Europeo y Consejo Europeo, 2014); y el tercero, del año 2009, una decisión del Consejo Europeo que instituye Europol como agencia de la UE, con el mismo estatus que Eurojust, y amplía sus competencias y sus capacidades de actuación (Consejo Europeo, 2009a).

Con relación al primer documento, el Consejo Europeo destaca la necesidad de seguir trabajando para instaurar un modelo europeo global, coherente, pluridisciplinar e integrado sobre seguridad interior. El enfoque debe basarse en la inteligencia –con un acceso rápido y un intercambio amplio de información–, en la prevención y en la anticipación. Para este propósito, el Consejo insiste en la necesidad de reforzar el uso de las nuevas tecnologías, de la investigación y el desarrollo, de la cooperación de las instancias investigativas y las acciones judiciales y, por último, de la cooperación operativa conjunta entre las autoridades nacionales y las agencias europeas. Además, la institución comunitaria advierte de la necesidad de seguir trabajando para conectar las dimensiones interior y exterior de la seguridad para establecer un enfoque integrado y coherente. Por ejemplo, las políticas sobre inmigración, refugiados y cooperación con terceros países deben establecerse teniendo en consideración especialmente el fenómeno de la delincuencia

organizada y del terrorismo, intentando concluir acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales hacia terceros países, adoptando la estrategia del “más por más” contra la radicalización,<sup>3</sup> coordinando la labor de las agencias europeas con las embajadas y consulados nacionales presentes en el exterior (Consejo Europeo, 2014a).

El segundo documento examina las características del Fondo Europeo de Seguridad Interior para los años 2014 a 2020, dotado de dos instrumentos financieros distintos. El primer instrumento concierne al fortalecimiento de las fronteras exteriores y de la política de visados. El objetivo principal es llegar a una gestión integrada de las fronteras exteriores a través de la intensificación de los controles y de la vigilancia por parte de las autoridades de aduanas, fronteras, inmigración y asilo. El segundo instrumento financiero está centrado en fortalecer la cooperación policial, la lucha contra la delincuencia internacional y la capacidad de gestión de crisis. Para hacer esto, la financiación está destinada a mejorar los instrumentos de coordinación entre las autoridades nacionales y las agencias europeas responsables de la seguridad interior.

El tercer documento es la decisión del Consejo Europeo que constituye Europol como agencia de la UE en el año 2009. La decisión del Consejo de otorgar a Europol este nuevo estatuto se debe a dos razones prioritarias. La primera es reforzar la “función del Parlamento Europeo en el control sobre Europol, mediante la participación del Parlamento Europeo en la adopción del presupuesto, incluida la plantilla de personal y el procedimiento de aprobación de la gestión” (Consejo Europeo, 2009a: 1). La segunda es “garantizar que Europol pueda ayudar a las autoridades competentes de los Estados miembros a luchar contra formas específicas de delincuencia grave, sin la limitación actual consistente en que deben existir indicios concretos de una estructura delictiva organizada” (Consejo Europeo, 2009a:1). Es decir, que Europol tiene ahora más márgenes para actuar discrecionalmente y por iniciativa propia para garantizar la seguridad interior de la UE. Al igual que las medidas anteriores, esta decisión del Consejo Europeo prueba la inclinación

---

3 Esta estrategia consiste en fortalecer las políticas de cooperación económica, política, institucional y de desarrollo con los terceros países que demuestren haber adoptado políticas concretas para combatir el fenómeno de la radicalización y el reclutamiento por parte de las organizaciones terroristas.

de la UE hacia un enfoque basado en la inteligencia y la conducta policial para garantizar la seguridad interior europea.

### 1.2.3. La acción de la UE para contrarrestar la amenaza terrorista

El tercer bloque de documentos analizados se centra en un estudio de caso concreto: el terrorismo. Esta elección se justifica con el hecho de que, desde el 11 de septiembre de 2001, el terrorismo representa la principal amenaza para la seguridad europea. Además, después de los acontecimientos ocurridos en Francia y Bélgica entre 2015 y 2016, el terrorismo confirma que tiene –y que tendrá en los años futuros– repercusiones importantes para la seguridad interior de la UE y de sus EEMM.

Las medidas europeas sobre terrorismo son adoptadas como respuesta a los diversos atentados que golpearon los países occidentales en el siglo XXI. El primer bloque, constituido por cuatro medidas, es adoptado después de los atentados del 11 de septiembre en los EEUU. La primera es la Posición común del Consejo Europeo extraordinario del 27 de diciembre de 2001 (2001/931/PESC) sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, que establece una lista de personas y grupos terroristas frente a los cuales la UE decide actuar de forma preventiva a través del embargo de fondos y de capitales financieros (Consejo Europeo, 2001). La segunda es la Decisión Marco sobre la orden de detención europea del 13 de junio de 2002, en vigor en todos los estados miembros en enero de 2004, con la excepción de Italia, que la ratifica el 22 de abril de 2005 (Consejo Europeo, 2002c). Tercera, la Decisión del Consejo Europeo del 28 de febrero de 2002 (2002/187/JAI), por la que crea Eurojust, la unidad encargada de coordinar las actividades judiciales realizadas por las distintas autoridades nacionales competentes, especialmente en investigaciones relacionadas con actividades terroristas y con las otras amenazas para la seguridad interior de la UE (Consejo Europeo, 2002a). Por último, la Decisión marco del Consejo Europeo del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI), que confirma la definición común de terrorismo introducida en la Decisión 2001/931/PESC y obliga a los estados miembros a modificar sus códigos penales para introducir esta categoría de delito (Consejo Europeo, 2002b).

Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid representan otro punto de inflexión importante porque provocan la puesta en marcha de otras medidas europeas para la seguridad interior. El esfuerzo concreto de la UE

comienza el 29 de marzo de 2004, día en que el Consejo Europeo aprueba la “Declaración sobre la lucha contra el terrorismo” (Consejo Europeo, 2004) para profundizar la cooperación internacional; impedir la financiación de los grupos terroristas; investigar y procesar a miembros de grupos terroristas; proteger los sistemas de transporte y asegurar un efectivo control de las fronteras exteriores de la Unión; mejorar la capacidad de respuesta de los estados frente a un atentado; tratar el problema del apoyo y reclutamiento de los grupos terroristas; apoyar a terceros estados en la lucha contra el terrorismo.

Además de estos objetivos estratégicos generales, la Decisión del Consejo introduce algunas medidas concretas relevantes. En primer lugar, se crea la figura del Coordinador Antiterrorismo, nombrado directamente por Javier Solana para mejorar la eficiencia de la acción conjunta de los estados miembros y de la Unión en este ámbito. En segundo lugar, el Consejo aprueba una “Declaración de solidaridad” con la cual los estados miembros asumen el compromiso político de apoyo a un Estado que caiga víctima de atentados. En tercer lugar, el Consejo adopta mecanismos para mejorar la cooperación y el intercambio de información en los ámbitos policial y de inteligencia entre los estados miembros, además de facilitar la coordinación y el intercambio de información entre los organismos nacionales y las principales agencias europeas para la seguridad interior, especialmente Europol y Eurojust.

El siguiente paquete de medidas europeas antiterrorismo llega después de los atentados del 7 de julio de 2005 contra la red del transporte urbano (metro y autobús) de Londres. En este caso también, la UE adopta cuatro medidas concretas de emergencia. La primera es la Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo 2005/60/CE, del 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención y la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (Consejo Europeo, 2005b).

La segunda medida es la Decisión marco del Consejo Europeo extraordinario de los Ministros de Justicia e Interior del 13 de julio de 2005 (Consejo Europeo, 2005a), menos de una semana después de los atentados, que se plantea varios objetivos:

1. Reforzar el marco normativo europeo para combatir el terrorismo.
2. Aumentar los esfuerzos para combatir la financiación de las actividades relacionadas con el terrorismo.

3. Mejorar la seguridad de las fronteras exteriores gracias a la progresiva introducción de la tecnología biométrica en los visados Schengen.
4. Mejorar la capacidad de los estados miembros de gestionar y minimizar efectos y consecuencias de un atentado terrorista.

La tercera medida es la “Estrategia europea contra el terrorismo”, del 30 de noviembre de 2005 (Consejo Europeo, 2005c), que basa la acción de la UE en cuatro pilares: prevenir el reclutamiento de terroristas favoreciendo el Islam moderado; proteger las fronteras exteriores y los medios de transporte transfronterizos fortaleciendo Frontex; perseguir a los terroristas en todo el territorio de la Unión; responder a los ataques de forma conjunta, fortaleciendo la cooperación entre los estados. La cuarta medida es la Decisión del Consejo Europeo 2007/124/CE, Euratom, del 12 de febrero de 2007 (Consejo Europeo, 2007a), con la que se establece un programa plurianual (2007-2013) para la protección, prevención, preparación y gestión de las consecuencias de ataques terroristas y otras amenazas a la seguridad de la UE.

Después de algunos años en que la percepción de la gravedad de la amenaza terrorista para la UE había disminuido, la alarma vuelve a encenderse el 29 de octubre de 2010, con los ataques terroristas dirigidos contra objetivos estadounidenses por parte de grupos relacionados con Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA). El hallazgo hace disparar el nivel de alerta de las autoridades europeas en materia de seguridad aérea. Para contrarrestar la amenaza, el Consejo Europeo adopta el “Informe sobre los progresos en materia de fortalecimiento de la seguridad de los vuelos de carga aérea”, publicado el 8 de junio de 2011. Este documento contiene un informe detallado elaborado por la Comisión Europea en aplicación de las instrucciones dictadas por el Comité de Seguridad Aérea de la Unión Europea (Consejo Europeo, 2011). En diciembre de 2010, el Comité elabora un conjunto de medidas concretas para reforzar la seguridad de la carga aérea en la UE: elaborar una escala de riesgo en las inspecciones, establecer un seguimiento continuo con los rayos X de la mercancía en toda la cadena de transporte, armonizar las legislaciones nacionales para colmar los fallos en la seguridad aérea, entre otras.

El último paquete de medidas relacionadas con la amenaza terrorista es una respuesta al fenómeno de los combatientes extranjeros, de los lobos solitarios y de los últimos atentados que golpearon Francia y Bélgica entre 2015 y 2016. El primer documento relevante es aprobado el 12 de febrero de 2015,



pocas semanas después de los atentados contra la sede de la revista satírica *Charlie Hebdo* en París.

Se trata de una declaración del Consejo Europeo que insta a las instituciones comunitarias y a los EEMM a actuar urgentemente para conseguir tres objetivos prioritarios. El primero es garantizar la seguridad de los ciudadanos, adoptando una directiva sobre el registro de datos de pasajeros, fortaleciendo y modernizando los controles en las fronteras exteriores del espacio Schengen y, por último, intensificando el intercambio de información policial y judicial entre las autoridades nacionales a través de Europol y Eurojust. El segundo es prevenir la radicalización y defender los valores, eliminando contenidos de Internet que fomenten el terrorismo o el extremismo, creando estrategias comunicativas para fomentar la tolerancia, la no discriminación, las libertades fundamentales y la solidaridad en toda la UE y, por último, abordando los factores que contribuyen a la radicalización, especialmente en las prisiones. El tercero es cooperar con los socios internacionales, 1) abordando las crisis y los conflictos, especialmente en los países vecinos meridionales; 2) implicándose más con terceros países en cuestiones de seguridad y de lucha contra el terrorismo, en particular en Oriente Próximo, el norte de África y el Sahel, y en los Balcanes occidentales; 3) actuando a nivel internacional de forma constante y coordinada con las Naciones Unidas y el Foro Mundial contra el Terrorismo, así como con las iniciativas regionales pertinentes; y 4) fomentando un diálogo entre culturas y civilizaciones (Consejo Europeo, 2015c).

En el mes de mayo de 2015, el Consejo Europeo adopta una directiva y un reglamento que fortalecen la disciplina comunitaria sobre el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en aplicación de las recomendaciones ofrecidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), considerado un referente mundial en este ámbito. Otra medida relevante es la propuesta de resolución del Parlamento Europeo presentada en noviembre de 2015 por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (Parlamento Europeo, 2015b). Esta medida representa la primera señal clara de la adopción de un enfoque europeo más centrado en el análisis y el manejo del conflicto. El Parlamento Europeo aboga por un enfoque holístico y concertado entre las instituciones europeas, los EEMM y las organizaciones activas en las sociedades para elaborar una estrategia preventiva y no reactiva frente a la radicalización, es

decir, basada en la integración social, la reinserción y des-radicalización de los combatientes retornados (Parlamento Europeo, 2015b: 7-8).

El documento destaca la potencial peligrosidad derivada de la situación en las prisiones, donde se dan numerosos casos de radicalización. Para contrarrestarla, hay que fomentar la difusión y el intercambio de buenas prácticas también entre los centros de detención y reinserción y entre los institutos de protección de menores. El Parlamento recomienda separar físicamente a los detenidos con convicciones extremistas de los otros detenidos para evitar la difusión de la radicalización (Parlamento Europeo, 2015b: 9). Además, es necesario llevar a cabo programas de formación del personal penitenciario, religioso, laico y de las ONG que estén en contacto directo con los detenidos para facilitar la alerta temprana de episodios de radicalización. Por otra parte, el Parlamento advierte de la necesidad de difundir programas pedagógicos para favorecer el pensamiento crítico, la tolerancia religiosa y la reintegración social entre los presos, con especial atención a los individuos jóvenes, más vulnerables y más propensos a radicalizarse. Estos programas deben complementarse con medidas concretas de acompañamiento y seguimiento de los detenidos después de la salida de prisión (Parlamento Europeo, 2015b: 19-21).

La última medida adoptada por el Consejo Europeo es sucesiva a los atentados de Bruselas del 22 de marzo de 2016 y tiene un carácter más programático. La institución comunitaria individúa diez ámbitos en los que la UE y sus EEMM deben acelerar su actuación para enfrentarse a la amenaza terrorista (Consejo Europeo, 2016a). Entre ellos destacamos: consolidar la coordinación de los esfuerzos nacionales para investigar a los responsables de los ataques; adoptar la Directiva sobre el Registro de Nombres de Pasajeros (PNR) en abril de 2016 y aplicarla con carácter urgente;<sup>4</sup> ultimar la legislación multidimensional en materia antiterrorista; incrementar la compartición de información entre las autoridades y los operadores del sector del transporte para realizar evaluaciones de riesgo de forma eficaz y eficiente; reforzar la “utilización coherente y la interoperabilidad de las bases de datos europeas e internacionales en el ámbito de la seguridad, los viajes y la migración” (Consejo Europeo, 2016a).

---

4 El Parlamento Europeo adopta la Directiva sobre el Registro de Nombres de Pasajeros el 14 de abril de 2016, y con ello pone fin a cinco años de intenso debate entre las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo, 2016).

En síntesis, el análisis demuestra que la **UE adopta medidas propias de un enfoque reactivo frente a la amenaza terrorista, con una única excepción**: la propuesta de resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2015 sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas.

#### 1.2.4. La acción de la UE para combatir el crimen organizado

La amenaza del crimen organizado en Europa representa la forma de violencia directa no política más preocupante por distintas razones. Primero, el altísimo número de grupos criminales activos en el territorio de la UE. Segundo, la “deriva de los grupos criminales hacia nuevos mercados emergentes en los últimos años como el tráfico de inmigrantes o trata de personas” (Giménez-Salinas, 2012: 16), que se juntan a las actividades criminales más tradicionales como el tráfico de drogas y de armas. Tercero, la posición estratégica ocupada por varios países europeos en las rutas y los tráfico ilegales internacionales, como los Balcanes, Grecia, Bulgaria y Rumania. Cuarto, la fácil movilidad de estas organizaciones dentro del espacio de libre circulación Schengen. Quinto, la porosidad y no impermeabilidad de algunas fronteras exteriores del espacio Schengen, especialmente la frontera suroriental griega y las fronteras marítimas meridionales italianas y españolas. Sexto, la posible interrelación que podría instaurarse entre el crimen organizado y las organizaciones terroristas activas en el territorio europeo, debido a la necesidad de estas últimas de encontrar financiación.

La respuesta europea frente a la criminalidad organizada transnacional se basa en tres documentos estratégicos relativamente recientes. El primero es el TFUE, o Tratado de Lisboa, que crea el Comité Operativo de Seguridad Interior (COSI), operativo desde el mes de enero de 2010. Los objetivos principales del COSI son velar por la aplicación de la ESI y coordinar la labor de las agencias europea para la seguridad interior, como Europol, Eurojust, Frontex y el Centro Conjunto para el Análisis de la Inteligencia (SITCEN). El segundo es la ESI, analizada anteriormente, en la cual la criminalidad organizada es identificada como una de las amenazas más graves para la seguridad interior de la UE. El tercero es el Programa de Estocolmo, aprobado en 2009 (Consejo Europeo, 2009b), que propone la adopción de 340 medidas hasta el año 2014 para la seguridad interior de la UE. La gran mayoría de ellas (316) son responsabilidad exclusiva de la Comisión Europea. Destacamos las principales medidas relacionadas

con el crimen organizado. En primera instancia, el Programa promueve la creación de un nuevo organismo para luchar contra la criminalidad organizada, el Observatorio Europeo de Prevención de la Delincuencia (ENISP). Por otro lado, recomienda reforzar las prerrogativas de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD), creada a finales de 2009 (Consejo Europeo, 2009c). En tercera instancia, el Programa insta al aumento de la cooperación procesal y judicial: “son numerosas las provisiones para establecer mínimos penales comunes en la Unión Europea, reconocimientos mutuos, intercambios, encuentros, formación homogénea, uso de nuevas tecnologías, etc.” (Gama Dordio, 2012: 41).

Además de estos tres documentos estratégicos-programáticos, la lucha europea contra el crimen organizado se articula alrededor de medidas de carácter más específico, que vamos a describir.

La primera medida es el programa sobre la “Prevención y lucha contra la delincuencia”, establecido dentro del programa general “Seguridad y defensa de las libertades”, para los años 2007-2013 (Consejo Europeo, 2007b). Las grandes áreas temáticas de acción del programa son la prevención de la delincuencia y la criminalidad, la represión del delito, la protección y apoyo a los testigos y, por último, la protección de las víctimas. Los objetivos principales del programa son 1) intensificar la coordinación y la cooperación entre los servicios policiales, las otras autoridades nacionales y las agencias europeas que luchan contra el crimen organizado; 2) favorecer las buenas prácticas en materia de protección de las víctimas y los testigos; 3) fomentar los métodos necesarios para una estrategia de prevención y lucha contra la delincuencia y para el mantenimiento de la seguridad, como las actividades de la REPD, citada anteriormente.

La segunda medida es la Decisión marco del Consejo Europeo relativa a la lucha contra la delincuencia organizada para armonizar la legislación de los países europeos para la criminalización de los delitos derivados de la participación en una organización delictiva y de establecer sanciones mínimas comunes para estos delitos (Consejo Europeo, 2008b). La tercera medida es el Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo para los años 2010-2014 (Comisión Europea, 2010a). En lo que concierne a la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada, el Plan de Acción prevé la implementación de medidas legislativas y operativas dirigidas a seis aspectos fundamentales: la trata de seres humanos; la explotación sexual

de menores y la pornografía infantil; la ciberdelincuencia; la delincuencia económica y la corrupción; las drogas; y, por último, el terrorismo. La cuarta medida es el Informe de revisión del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Programa de Estocolmo (Parlamento Europeo, 2013). El primer aspecto destacado es el apoyo a la creación urgente de una Fiscalía Europea para luchar contra el crimen organizado. Esta “debe ser totalmente independiente de los gobiernos nacionales y de las instituciones de la UE y estar protegida de la influencia y la presión políticas” (Parlamento Europeo, 2015a). La necesidad de crear este organismo europeo se debe a la sospecha de que el riesgo de fraude dentro de la UE podría ascender hasta los 3.000 millones de euros por año y que, entre los años 2006 y 2013, la tasa de imputación contra los delitos de fraude ha sido apenas del 31%.

El segundo aspecto a destacar del Informe es el apartado dedicado a la seguridad interior (Parlamento Europeo, 2013: 13-15). El Parlamento aprecia los esfuerzos de las instituciones comunitarias para dar aplicación a la ESI de 2010. A pesar de esto, destaca que es necesario progresar con relación a la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, especialmente en los ámbitos siguientes: delincuencia organizada transnacional (incluida la delincuencia económica), ciberdelincuencia y delincuencia facilitada por la cibernética (como la pornografía infantil); lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales, la radicalización de la violencia y el comercio de armas de fuego ilícitas. Otro aspecto relevante del Informe concierne al “panorama actual de los diferentes instrumentos, canales y herramientas para el intercambio de información policial a escala europea [que] es complejo y fragmentario, lo que se traduce en un empleo ineficaz de los instrumentos disponibles y en un control y responsabilidad democráticos insuficientes a escala de la UE” (Parlamento Europeo, 2013: 14). El último aspecto a destacar es la llamada del Parlamento Europeo para que el Consejo y la Comisión Europea adopten una Estrategia de Seguridad Interior renovada para los años 2015-2020. El nuevo documento aprobado por la Comisión Europea, y avalado por el Consejo (Consejo Europeo, 2015d) es la Agenda Europea de Seguridad, que actualiza la ESI aprobada en 2010. El terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia siguen siendo identificadas como las principales amenazas para la seguridad interior de la UE y las prioridades de actuación a nivel europeo. Y los EEMM siguen siendo los principales responsables de garantizar su seguridad interior. Pero no pueden hacerlo actuando de forma individual, por lo que la Agenda Europea de Seguridad “debe ser un programa común de los Estados miembros y las

instituciones de la UE, y servir de base para la cooperación y la intervención solidaria de la Unión” (Comisión Europea, 2015).

A través de la Agenda, la UE se propone aportar un valor añadido a la acción de sus EEMM en tres grandes ámbitos y objetivos:

1. Facilitar el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales y las agencias de la UE gracias a herramientas como el Sistema de Información Schengen (SIS) y el Sistema Europeo de Información sobre Antecedentes Penales (ECRIS).
2. Mejorar la cooperación policial operativa a través de los equipos conjuntos de investigación de agentes de policías de varios EEMM y a las agencias europeas.
3. Impulsar la formación y la cofinanciación de la seguridad a nivel de la UE, utilizando el Fondo de Seguridad Interior (FSI) y aumentando el presupuesto del Colegio Europeo de Policía (CEPOL).

Estas son las líneas de acción propuestas por la Agenda en la lucha contra el crimen organizado, en cita literal: “En la lucha contra la delincuencia organizada, la Agenda aspira a implantar medidas eficaces para ‘seguir el rastro del dinero’, ampliando las competencias de las unidades de información financiera a fin de hacer un mejor seguimiento de las operaciones financieras de las redes de delincuencia organizada y de reforzar los poderes de las autoridades nacionales competentes para embargar y decomisar bienes ilícitos. También se revisará el marco jurídico de las armas de fuego para reducir el acceso a ellas de delincuentes y terroristas.

La investigación de la ciberdelincuencia plantea más de un reto. La Agenda propone reforzar la capacidad de las autoridades judiciales y policiales, concretamente a través del Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol, y suprimir los obstáculos a las investigaciones penales en materia de ciberdelincuencia, especialmente en lo que se refiere al acceso a las pruebas. En paralelo, se otorgará prioridad a la aplicación de la legislación vigente sobre ataques a los sistemas de información y lucha contra la explotación sexual de menores” (Comisión Europea, 2015).

Este documento demuestra que los últimos avances legislativos europeos para luchar contra la criminalidad organizada mantienen total continui-

dad con los documentos aprobados anteriormente. Todos los documentos analizados adoptan medidas propias del enfoque reactivo, centrado en la conducta policial y la inteligencia. En conclusión, la Estrategia Europea de Seguridad Interior adopta el mismo enfoque para enfrentarse a las formas más graves de violencia directa política (terrorismo) y no política (crimen organizado): se trata del enfoque basado en el refuerzo de las prerrogativas y los poderes de los cuerpos policiales, de la inteligencia y de las fuerzas de seguridad encargadas de garantizar la seguridad interior.

## **2. La evolución del marco normativo, político e institucional sobre seguridad interior en algunos estados miembros de la UE**

Este apartado analiza las políticas de seguridad interior de tres estados de la UE elegidos como estudios de caso: Alemania, Francia y Reino Unido. Al igual que en el caso de la UE, el objetivo del análisis es determinar si las políticas estatales sobre seguridad interior utilizan un enfoque basado en el análisis y el manejo del conflicto o si optan por fortalecer la inteligencia y la conducta policial. Se dedica especial atención a la lucha contra el terrorismo (violencia política directa) y el crimen organizado (violencia directa no política).

### *2.1. La política de seguridad interior de Alemania*

El documento de referencia es la Estrategia de Seguridad de Alemania, propuesta por el grupo parlamentario mayoritario en el Parlamento alemán (Bundestag), el 7 de mayo de 2008 (CDU-CSU, 2008). Este análisis se centra en los aspectos más relevantes para la seguridad interior.

La primera amenaza mencionada es el terrorismo: “Los países europeos son a la vez objetivos y bases logísticas del terrorismo; la Ley Fundamental alemana, basada en los principios de democracia y libertad, es amenazada por ataques provenientes del interior y del exterior. Hasta ahora, los ataques en Alemania han sido neutralizados, pero esta amenaza no puede ser excluida de cara al futuro” (CDU-CSU, 2008: 3). La Estrategia destaca la necesidad de combatir las causas profundas del terrorismo y de centrarse en la prevención del reclutamiento por parte de organizaciones terroristas

utilizando un enfoque que combine instrumentos políticos, diplomáticos, civiles y policiales. Por otro lado, el documento advierte de la necesidad de adoptar medidas de precaución en el territorio alemán para reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, además de bloquear la financiación, la comunicación y el movimiento de los grupos terroristas (CDU-CSU, 2008: 4). Otra amenaza destacada son los posibles flujos de inmigrantes y refugiados provocados por la escasez de recursos, las inundaciones, las olas de calor, las crisis de alimentos y el aumento de los niveles del mar como consecuencia del cambio climático. Esta potencial amenaza podría ser provocada también por las guerras, el extremismo y el terrorismo difusos en los estados débiles y fallidos, financiados con “actividades ilícitas [del crimen organizado] como el tráfico de drogas, de armas ilegales, de personas, el blanqueo de dinero y la piratería” (CDU-CSU, 2008: 7). Para prevenir los problemas derivados de migraciones masivas hacia el territorio alemán, una de las prioridades de la política nacional será la estabilización de los países vecinos de la UE para conseguir crear un anillo de estados aisladores (*Buffer States*), especialmente en los Balcanes, los países situados en los confines surorientales de la UE y los países del Mediterráneo (CDU-CSU, 2008: 7-8).

Estas amenazas aconsejan que la política de seguridad alemana se estructure alrededor de cuatro ejes fundamentales de acción:

1. Creación de una red de protección nacional para la gestión efectiva de las crisis y para la defensa civil: en caso de graves peligros para la seguridad nacional, el Ejército alemán (Bundeswehr) debe poder ser desplegado dentro del territorio del Estado de acuerdo a un marco normativo claro y definido.
2. Fortalecimiento de los instrumentos civiles y militares para la gestión y la prevención de crisis en el extranjero. Para este propósito, el Gobierno federal debe mejorar su estrategia comunicativa hacia la población para sensibilizarla sobre la necesidad de que Alemania asuma sus responsabilidades para la seguridad global.
3. Constitución de una política de seguridad efectiva y de un Consejo de Seguridad Nacional. Este deberá ser una institución para el análisis político, la coordinación y la toma de decisiones que garantice la cooperación entre todas las fuerzas encargadas de la seguridad interior y exterior.



4. Creación de una asociación sobre seguridad con las empresas y la comunidad científica: las empresas son vitales para la protección de las infraestructuras críticas, mientras que la comunidad científica debe favorecer la difusión del uso de las nuevas tecnologías en la política de seguridad (CDU-CSU, 2008: 10-12).

Analizamos ahora los principales arreglos institucionales para garantizar la seguridad interior alemana.

En primer lugar, describimos la labor de las tres principales instituciones encargadas de garantizar este objetivo. En segundo lugar, nos centramos en los desarrollos políticos e institucionales relacionados con la amenaza terrorista y el crimen organizado. El principal organismo encargado de garantizar la seguridad alemana es la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (Bundesamt für Verfassungsschutz - BFV), fundada en 1950, que consta de 2.700 miembros: su tarea fundamental es detectar la existencia de los grupos, los episodios y los discursos que amenacen los valores fundamentales de la democracia. Para hacer esto, la BFV se dedica principalmente al seguimiento de individuos o grupos considerados potencialmente peligrosos: a diferencia de los otros organismos del Estado, la BFV puede empezar una investigación incluso cuando no hay pruebas claras de la comisión de un crimen penal. El segundo organismo es la Oficina Federal de la Policía Criminal (Bundeskriminalamt - BKA), dependiente del Ministerio del Interior. Su labor principal es la lucha contra el crimen organizado (tráfico de armas y drogas), el terrorismo, los crímenes financieros y los actos de sabotaje informático. La tercera institución está compuesta por la Policía Federal, encargada de la seguridad de las fronteras, del sistema de transportes y de las instituciones federales, y por la Policía Nacional (de los dieciséis *Länder*), encargada de mantener internamente el Estado de derecho y la lucha contra la criminalidad (Noll y Klaussner, 2012).

#### 2.1.1. La estrategia alemana contra el terrorismo

Por lo que concierne a la amenaza terrorista, el análisis se centra en los principales desarrollos normativos y políticos sucesivos al año 2001. Las primeras tres medidas analizadas son una reacción directa a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU. La primera es la Ley sobre Grupos Criminales y Terroristas en el Extranjero (*Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland*), del 4 de octubre de 2001 (Bundestag,

2001). Con esta ley, el Bundestag aumenta las prerrogativas de los cuerpos estatales de seguridad en la persecución de presuntos criminales presentes en el territorio nacional, basándose en su pertenencia a grupos terroristas extranjeros. Otra medida de emergencia adoptada por el Gobierno federal es el Paquete de Medidas Antiterroristas (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*), en vigor a partir del 1 de enero de 2002 (Gobierno Federal de Alemania, 2002), conocido también como el *Otto-Katalog*, al tratarse de medidas propuestas por el entonces Ministro del Interior, Otto Schilly (Álvarez Conde, 2006: 6). El paquete de medidas permite al Gobierno federal gastar 1.500 millones de euros en operaciones de prevención y lucha contra el terrorismo.

Otra medida aprobada por el Gobierno federal es la Ley sobre Seguridad Aérea (*Luftsicherheitsgesetz*, conocida también como *LuftSiG*), del 14 de enero de 2004 (Bundestag, 2004). Esta legislación de emergencia concierne a la seguridad del tráfico aéreo, al aumento de los controles específicos a los pasajeros en los aeropuertos, a la prohibición de transportar en el equipaje de mano sustancias y objetos potencialmente peligrosos (como cuchillos y líquidos inflamables).

Estas tres medidas legislativas son propias de un enfoque basado en la conducta policial y la inteligencia para garantizar la seguridad interior alemana. El *Otto-Katalog* de 2002 incluye también una medida de restricción de los derechos fundamentales ya que deroga la libertad de culto para las asociaciones que tengan una ideología considerada extremista y violenta, y permite su disolución.

Después de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Gobierno de Berlín adopta un paquete compuesto por otras tres medidas. La primera medida, del 14 de diciembre de 2004, crea el Centro Conjunto Antiterrorismo, institución para mejorar la cooperación entre analistas de la Oficina Federal de la Policía Criminal (BKA), de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BFV) y de los diferentes departamentos de inteligencia de los *Länder* alemanes (Oficina Federal para la Protección de la Constitución de Alemania, 2013). La segunda medida concierne a la adopción de la orden de detención europea, del 21 de julio de 2004, rechazada por el Tribunal Supremo alemán el 18 de julio de 2005 por no respetar las garantías previstas en el ordenamiento constitucional alemán (Bundestag, 2006). La última medida concierne a la modificación de la Ley de Residencia, del 1 de enero de 2005 (Bundestag, 2005), con la cual se facilitan las condiciones

para la expulsión de los extranjeros residentes en Alemania sospechosos de estar relacionados con el terrorismo y otras actividades que podrían poner en peligro el orden y la seguridad pública (Sección 55).

El tercer avance legislativo alemán en materia antiterrorista es sucesivo a los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres. En este caso también, registramos la adopción de tres medidas legislativas. En primer lugar, la Ley parlamentaria del 29 de julio de 2006 (Bundestag, 2006) permite introducir en el ordenamiento alemán la orden de detención europea. Esta ley es modificada de acuerdo a los requisitos constitucionales impuestos por el Tribunal Constitucional Federal en su sentencia de julio de 2005. En segunda instancia, la Enmienda a la Ley contra el Terrorismo (*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz*), del 5 de enero de 2007 (Bundestag, 2007a), que refuerza los poderes investigativos de los servicios de inteligencia. Esta ley aumenta las prerrogativas de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BFV) con relación a la obtención de información sobre actividades y discursos que incitan a la violencia y sobre los vuelos reservados por personas sospechosas de terrorismo. La BFV tiene ahora el poder de utilizar aparatos de localización de dispositivos de telefonía móvil de personas sospechosas de actividades relacionadas con el terrorismo. Por último, la Ley sobre los Pasaportes Biométricos de 2005, modificada por una ley del 29 de enero de 2007 (Bundestag, 2007b), que impone que los pasaportes alemanes incluyan, además de los datos biométricos de los titulares, sus huellas digitales. Esta ley intenta combatir el fenómeno de falsificación de los pasaportes.

Los últimos avances legislativos son una consecuencia de los ataques terroristas contra la revista satírica francesa *Charlie Hebdo*, a principio de 2015. El 13 de enero de 2015, el Consejo Federal de Ministros aprueba un proyecto de ley que autoriza el retiro del documento nacional de identidad y la consiguiente prohibición de abandonar el territorio nacional a las personas “que pongan en peligro la seguridad interior o exterior” (Gobierno Federal de Alemania, 2015). De acuerdo al proyecto de ley, las personas sospechosas de dirigirse al extranjero para ser entrenadas para el combate relacionado con actividades terroristas serán privadas de su documento de identificación. Este será remplazado por una tarjeta de identificación personal que no autoriza el abandono del territorio nacional. Viajar al extranjero para recibir entrenamiento militar pasa a ser un delito según la nueva normativa alemana, “si el objetivo del viaje es cometer actos graves y sediciosos de violencia” (Tost, 2015).

En general, la política alemana antiterrorista tiene cinco objetivos fundamentales: a) destruir las estructuras terroristas con operaciones en el terreno; b) proteger la población y reducir la vulnerabilidad del país; c) gestionar las consecuencias de un ataque; d) aprovechar las oportunidades y las ventajas ofrecidas por la cooperación europea; y e) luchar contra las causas del terrorismo y prevenir los procesos de radicalización (Banerjee, 2014: 19).

Los primeros cuatro puntos se persiguen a través de un enfoque basado en la inteligencia y la conducta policial, como testimoniado por las medidas antes analizadas. El quinto objetivo se distingue de los demás, por ser propio de un enfoque centrado en el análisis y el manejo del conflicto. Para conseguirlo, el Gobierno federal ha creado algunos organismos y foros que merece la pena mencionar. En primer lugar, desde el año 2001 operan constantemente en todo el territorio alemán la Agencia Federal para la Educación a la Ciudadanía y la Agencia Federal para la Inmigración y los Refugiados, junto con distintos proyectos llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil (como ONG, asociaciones de vecinos, iglesias). En segunda instancia, desde el año 2006 tiene lugar la Conferencia Alemana sobre el Islam (Deutsche Islam Konferenz - DIK) para promover el diálogo y la integración y para aislar a los individuos con convicciones extremistas. La DIK fomenta la enseñanza sin distorsiones del Islam en las escuelas y el conocimiento del marco jurídico alemán relativo a cultos y religiones (Banerjee, 2014: 20).

A pesar de estos elementos propios de un enfoque preventivo, centrado en el análisis y el manejo del conflicto generado por la amenaza terrorista, podemos concluir que la gran mayoría de medidas adoptadas por Alemania después de 2001 corresponden a un enfoque basado en la inteligencia y la conducta policial.

### 2.1.2. La estrategia alemana contra el crimen organizado

La definición operativa de “crimen organizado” es adoptada en el año 1990 por el Grupo de Trabajo de la Policía y de las Autoridades Judiciales de Alemania (GAG Justiz/Polizei). Se entiende por tal la comisión sistemática de crímenes motivados por la búsqueda de ganancias o del poder y cometidos por dos o más personas, cada una con una tarea asignada, que colaboran por un largo o indefinido periodo de tiempo (Bundeskriminalamt, 2014: 8).

La ley marco de la lucha contra el crimen organizado es el Acta para Mejorar la Lucha contra el Crimen Organizado, de 1998, que reforma algunos artículos del Código Penal nacional en materia. El artículo más relevante es el 129, titulado “Creación de organizaciones criminales”. De acuerdo con esta norma, quien funda, participa como miembro, recluta nuevos miembros o apoya a una organización criminal puede ser condenado con penas de hasta cinco años de reclusión.

Hay cuatro cuerpos de seguridad estatales que luchan contra esta forma de violencia directa no política: la Oficina Federal de la Policía Criminal (BKA) junto con las Oficinas Estatales de la Policía Criminal, la Oficina Central de los Servicios de Investigación de Aduanas (Zollkriminalamt) y los Cuarteles Generales de la Policía Federal. La labor de estas cuatro fuerzas de seguridad es coordinada por el Grupo de Trabajo de la Policía y de las Autoridades Judiciales de Alemania, antes mencionado.

La estrategia alemana contra el crimen organizado se articula en tres niveles: el nivel estatal (de los *Länder*), el nivel federal y el nivel europeo, donde las agencias federales alemanas cooperan con las autoridades nacionales de los otros EEMM en el marco institucional que describimos en los apartados dedicados a la UE. Las agencias federales son las que disponen de más prerrogativas a la hora de llevar a cabo tareas policiales y de inteligencia contra la criminalidad organizada. Esto porque la mayoría de las bandas criminales activas en el territorio alemán están presentes en dos o más *Länder* y las autoridades estatales necesitan coordinar sus esfuerzos a nivel federal para poder contrarrestarlas (Bundeskriminalamt, 2014: 7).

La reforma del Código Penal de 1998 aumenta las prerrogativas de las fuerzas policiales para el trabajo de investigación encubierta, como la vigilancia de las comunicaciones y el uso de informantes y agentes infiltrados. En este sentido, las fuerzas policiales van adquiriendo prerrogativas típicas de los servicios secretos y de la comunidad de inteligencia. Esto porque las herramientas tradicionales no encubiertas de lucha contra el crimen organizado (interrogatorios de testigos, recopilación de evidencias y examen forense) no son suficientes para combatirlo (Fijnaut y Paoli, 2004: 337). Para concluir, la estrategia alemana contra el crimen organizado de las últimas dos décadas se basa en un enfoque reactivo, centrado en la conducta policial y la inteligencia.

## 2.2. La política de seguridad interior de Francia

El documento marco para la política de seguridad interior de Francia es el *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional*, del año 2008 (Gobierno de Francia, 2008), modificado en el año 2013 para adaptarse a los nuevos retos y amenazas (Gobierno de Francia, 2013). El documento del año 2008 es el primero en la historia francesa que establece una clara estrategia de seguridad nacional, vinculándola con la defensa. La seguridad interior francesa es establecida como una prioridad absoluta, a conseguir con el uso combinado de los medios civiles y militares a disposición en el territorio nacional y en el extranjero, donde se ubica la primera línea de defensa. La acción francesa se basará en cinco pilares: el conocimiento y la anticipación, la prevención, la disuasión, la protección y la intervención.

A escala institucional, la principal novedad es la creación del Consejo para la Defensa y la Seguridad Nacional (Conseil de Défense et de Sécurité Nationale - CDSN), en octubre de 2008, formado por el presidente de la República, el primer ministro y los ministros de Asuntos Exteriores y Europeos, del Interior, de Defensa y de Economía. El objetivo del Consejo es fortalecer la coordinación y las sinergias de todas las fuerzas gubernamentales implicadas en la política de seguridad interior. Además, el Gobierno francés fija en el año 2020 el plazo para doblar el gasto en nuevas tecnologías útiles para recaudar información estratégica y de inteligencia –incluido el uso de satélites–, que llegará a una inversión de 760 millones de euros. Otro objetivo es la creación de un Consejo Nacional de Inteligencia para coordinar la labor de las diversas fuerzas de inteligencia activas en el territorio nacional. Otras medidas de carácter programático para la seguridad interior son el refuerzo de los controles de los flujos de personas que viajan hacia Francia, la modernización de los sistemas de comunicaciones para gestionar una crisis y la mejora de las capacidades de protección civil (CSS, 2008: 1-3).

El *Libro Blanco sobre Seguridad y Defensa* francés de 2013 (Gobierno de Francia, 2013) mantiene el enfoque establecido por el documento anterior. A pesar de ello, introduce algunos cambios importantes debido al nuevo panorama internacional. El primero es la prioridad dada a la labor de los servicios de inteligencia nacional. El Gobierno propone mejorar urgentemente su actuación gracias a la coordinación ofrecida por el Coordinador Nacional de Inteligencia, quien responde directamente al presidente de la República, y gracias a un mayor control parlamentario a través de una delegación de la

Asamblea Nacional. Para potenciar la actuación de la inteligencia nacional en los próximos años, el Gobierno promete aumentar la inversión pública en las tecnologías aéreas y del espacio para la captación de imágenes y señales electromagnéticas, en la diversificación de los sensores –especialmente los drones–, en la vigilancia aérea y de las plataformas marinas y terrestres y, por último, en la compra de las últimas tecnologías para la ciberdefensa (Ministerio de Defensa de Francia, 2013). Los dos Libros blancos, de 2008 y 2013, sugieren las líneas estratégicas de acción para la política francesa de seguridad interior.

Del análisis emerge que el cuadro político-normativo establecido por estos documentos opta por un enfoque más centrado en la inteligencia y la conducta policial. No hay elementos propios de un enfoque basado en el análisis y el manejo de conflictos.

### 2.2.1. La estrategia francesa contra el terrorismo

Francia adopta dos medidas concretas de emergencia como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001. La primera es el Decreto nº 2001-875, del 25 de septiembre de 2001, que reglamenta las relaciones financieras con personas y organizaciones relacionadas con el terrorismo (Gobierno de Francia, 2001a). Esta medida legal somete a un estricto control y a la autorización previa del Ministerio de Economía, Industria y Finanzas todas las transacciones financieras entre las personas físicas y jurídicas residentes en Francia y una lista de personas y entidades, entre las cuales se incluyen a Osama bin Laden y Al Qaeda. La segunda medida es la Ley nº 2001-1062, del 15 de noviembre de 2001, relativa a la seguridad cotidiana (Gobierno de Francia, 2001b). Los aspectos más relevantes de esta legislación son el refuerzo de las prerrogativas de las fuerzas de seguridad para cachear a personas e inspeccionar domicilios privados y sedes de asociaciones sospechosas de estar involucradas en actividades relacionadas con el terrorismo; cachear a los pasajeros encontrados en zonas reservadas de los aeropuertos, así como registrar sus equipajes y pertenencias; revisar equipajes, maletas y envíos postales que se hacen a través del transporte aéreo.

El siguiente avance de la legislación antiterrorista se da con la adopción de dos medidas en el año 2003. La primera es la Ley nº 2003-66, del 19 de marzo de 2003, sobre seguridad interior (Gobierno de Francia, 2003a), que se desarrolla según tres ejes principales: 1) mejorar la eficacia de las fuerzas

de seguridad interior en la identificación y en la búsqueda de los autores de crímenes y delitos; 2) modernizar la legislación para que las fuerzas de seguridad del Estado dispongan de mejores herramientas para enfrentarse a algunas formas de delincuencia; 3) reforzar la autoridad y las prerrogativas de las fuerzas de seguridad, entre otras cosas garantizando a ellos y a sus familias un amparo jurídico reforzado. La otra medida es la ley constitucional nº 2003-267, del 25 de marzo de 2003 (Gobierno de Francia, 2003a) con la que se adopta la orden de detención europea. Esta medida, al igual que las anteriores, establece un enfoque basado en la conducta policial y en la inteligencia.

Como consecuencia de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el Gobierno de París adopta la Ley nº 2004-575, del 21 de junio de 2004, sobre la seguridad de la economía digital (Gobierno de Francia, 2004). El artículo 1 de la ley reafirma que la libertad de comunicación, incluida la comunicación por medios digitales, puede ser limitada “para la salvaguarda del orden público, para las necesidades de la defensa nacional y para las exigencias de los servicios públicos”. A partir de este supuesto, la ley prevé que las empresas que ofrecen acceso a Internet (como los locutorios y las compañías telefónicas) deben guardar los datos de sus clientes, sus contraseñas y el historial de navegación, que puede ser utilizado por las autoridades de seguridad para detectar actividades relacionadas con el terrorismo.

El siguiente avance legislativo francés es una consecuencia directa de los atentados de 2005 en Londres. En primer lugar, Francia ratifica, el día 10 de enero de 2006, el Convenio del Consejo de Europa contra la Cibercriminalidad (Consejo de Europa, 2001). El Convenio fortalece la cooperación judicial frente a todos los crímenes cibernéticos, incluso los crímenes relacionados con el terrorismo, entre los estados adherentes al Consejo de Europa (Gobierno de Francia, 2006b). En segundo lugar, se promulga la Ley relativa a la lucha contra el terrorismo y que conlleva diversas disposiciones sobre la seguridad y el control de fronteras, nº 2006-64, del 23 de enero de 2006 (Gobierno de Francia, 2006a). La ley fortalece las prerrogativas de la gendarmería y de los servicios de inteligencia en el control de las comunicaciones electrónicas (número de teléfono, localización de equipos de conexión, lista de llamadas y escuchas telefónicas) y en el control de los datos personales (datos relativos al documento de identidad, al carnet de conducir, informes de extranjería, etc.) de los individuos sospechosos de terrorismo.



Entre los años 2008 y 2013 los gobiernos de Sarkozy y Hollande introducen algunos cambios institucionales en los organismos encargados de garantizar la seguridad interior francesa y de luchar, entre otras cosas, contra la amenaza terrorista. Con la reforma de 2008 de los servicios de inteligencia de Sarkozy, los dos organismos encargados del espionaje (Renseignements Généraux - RG) y del contraespionaje (Direction de la Surveillance du Territoire - DST) se unen para formar la Dirección Central de la Información Interior (Direction Centrale du Renseignement Intérieur - DCRI), presidida por Bernard Squarcini, hombre de confianza del presidente. La reforma del Gobierno socialista de Hollande de 2013 transforma la DCRI en la Dirección General de Seguridad Interior (Direction Générale de la Sécurité Intérieure - DGSI), que se convierte en una sección autónoma del Ministerio del Interior, de manera que deja de ser un cuerpo de la Policía Nacional. La DGSI sigue siendo el organismo principal para garantizar la seguridad interior francesa, especialmente en la labor de inteligencia antiterrorista. A pesar de ello, la reforma de 2013 establece otros tres organismos con importantes prerrogativas en este ámbito: el Servicio Central de Información Territorial (Service Central du Renseignement Territorial - SCRT), la Subdirección de la Anticipación Operativa (Sous-direction de l'anticipation opérationnelle - SDAO), la Información General de la Policía de París, que siempre dispuso de amplia autonomía para garantizar la seguridad de la capital francesa. Junto con estos cuatro servicios de inteligencia, hay otras quince agencias y organismos internos encargados de luchar contra el terrorismo en Francia. Todos son coordinados por la Unidad para la Coordinación de la Lucha Antiterrorista (Unité de Coordination de la Lutte Anti-terroriste - UCLAT) del Ministerio del Interior.

Las dos reformas llevadas a cabo por los presidentes franceses representan un claro fortalecimiento de las prerrogativas extrajudiciales de los servicios de inteligencia, que ahora responden solo frente al poder político (Mainoldi, 2015: 217-223). Además, el alto número de actores (diecinueve) que componen la “comunidad nacional francesa de inteligencia antiterrorista” dificulta aún más el control eficaz sobre su acción.

Los últimos avances legislativos franceses son posteriores a la cadena de atentados relacionados con la revista satírica *Charlie Hebdo* a principios de 2015. En apenas cuarenta días (del 14 de enero al 4 de marzo de 2015) el Gobierno de París adopta cuatro decretos. El primero es el Decreto nº 2015-26 (Gobierno de Francia, 2015a), que modifica el código vigente sobre seguridad

interior en materia antiterrorista. El decreto detalla los mecanismos relativos a la prohibición de abandonar el territorio nacional para todas aquellas personas que se dirijan al extranjero para participar en actividades terroristas o para recibir entrenamiento por parte de organizaciones terroristas (se trata del fenómeno de los combatientes extranjeros). El segundo (Gobierno de Francia, 2015b) y el cuarto decreto (Gobierno de Francia, 2015d) especifican el procedimiento para bloquear el acceso de los internautas a sitios web que promocionen o inciten a la comisión de actos terroristas. El tercer decreto (Gobierno de Francia, 2015c) aporta algunas mejoras al intercambio intergubernamental de información para la lucha contra el terrorismo. La novedad más importante es que las personas sometidas a las restricciones de viajes por razones relacionadas con el fenómeno de los combatientes extranjeros son incluidas en un fichero compartido a través del Sistema de Información Schengen (SIS) y de la Interpol.

Todas las medidas analizadas son una prueba clara de la orientación francesa hacia un enfoque basado en el refuerzo de la inteligencia y de la conducta policial para garantizar la seguridad interior, especialmente con relación a la amenaza terrorista.

### 2.2.2. La estrategia francesa contra el crimen organizado

El derecho francés no recoge una definición precisa de crimen organizado, a diferencia del sistema alemán analizado anteriormente. A pesar de ello, la Ley nº 2004-204, del 9 de marzo de 2004, modifica el Código Penal francés y aclara en cuáles supuestos las fuerzas de seguridad nacional pueden aplicar los procedimientos de lucha contra la delincuencia organizada: tráfico de drogas y armas, trata de seres humanos y violaciones de la ley de extranjería, proxenetismo, extorsión agravada, blanqueo y falsificación de dinero, actos de terrorismo, torturas, secuestros, robos, destrucción de bienes y cualquier acto cometido para llevar a cabo una de estas infracciones.

La Dirección General de la Policía Judicial es el principal organismo encargado de luchar contra la criminalidad organizada en Francia a través de la coordinación de la labor de once subagencias que trabajan bajo su mando (Dirección Central de la Policía Judicial de Francia, 2011). Al igual que en la lucha antiterrorista, el marco institucional de las agencias encargadas de luchar contra el crimen organizado es variado y complejo y en algunos casos hay duplicación de funciones y competencias. Un aspecto

a destacar es la convivencia de organismos creados hace más de ochenta años (la Oficina Central para la Represión de la Falsificación, del año 1929) con organismos más recientes (como la Subdirección de la Lucha contra la Cibercriminalidad, del año 2014). Además, el enfoque de la estrategia francesa para luchar contra esta forma de violencia directa no política sigue siendo reactivo y represivo, centrado en la conducta policial y en el trabajo de la inteligencia.

No encontramos ningún elemento propio del enfoque preventivo.

### *2.3. La política de seguridad interior del Reino Unido*

La primera Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, titulada “Seguridad en un mundo interdependiente”, es publicada en el año 2008 (Gobierno del Reino Unido, 2008a) y actualizada el año siguiente por el Gobierno laborista (Gobierno del Reino Unido, 2009). Por primera vez en la historia británica, un documento gubernamental oficial pone más el énfasis en la seguridad nacional, la calidad de vida de los ciudadanos y el funcionamiento regular de la sociedad en su conjunto que en la defensa, rompiendo la tradición realista que desde siempre acompaña la orientación estratégica de Londres (Arteaga, 2010b: 1).

El siguiente documento estratégico aprobado por el Gobierno de Londres es la Estrategia de Seguridad del año 2010, titulada “Un Reino Unido fuerte en una época de incertidumbre” (Gobierno del Reino Unido, 2010). Este documento vuelve remarcar la centralidad del Estado, de la potencia global británica, del interés y de la seguridad nacional –sin mencionar a los ciudadanos o el estilo de vida. La última Estrategia de Seguridad británica es del año 2015 y es titulada “Un Reino Unido próspero y seguro” (Gobierno del Reino Unido, 2015b). El documento singulariza tres amenazas específicas para la seguridad nacional: la Federación Rusa (debido a su intervención en Ucrania), el Estado Islámico y las ciberamenazas. Además, hay algunos desafíos especialmente importantes para la seguridad interior: las emergencias civiles, la seguridad energética, la inestabilidad económica global, el cambio climático y la escasez de recursos (Parlamento del Reino Unido, 2015). Por lo que concierne a la implementación de las políticas, la nueva estrategia no modifica el enfoque intergubernamental centrado en la inteligencia y la conducta policial.

El marco institucional creado por estos documentos estratégicos destaca la centralidad de tres organismos gubernamentales en la implementación de la política de seguridad. En cita literal: “Mientras que el Consejo de Seguridad Nacional se reunirá semanalmente para evaluar la situación de la seguridad nacional, el *Implementation Board* supervisará la ejecución de las decisiones, anticipando evaluaciones periódicas al Consejo de Seguridad Nacional (cada seis meses) y elaborará un informe anual al *Joint Parliamentary Committee*. Mediante esta revisión sistemática y continua, el siguiente Gobierno podría actualizar cada cinco años los contenidos de ambos documentos. La Revisión contempla –sin precisar– la consulta regular con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en los mecanismos de actualización y evaluación” (Arteaga, 2010b: 7).

Además de estos tres organismos, existe un conjunto de agencias gubernamentales que se dedican a algunos ámbitos específicos de la seguridad interior, como el contraterrorismo, la ciberseguridad, el crimen organizado, las fronteras, la energía, las emergencias civiles y el impacto sobre seguridad derivado del cambio climático y la escasez de recursos. El panorama descrito evidencia el marcado enfoque gubernamental y centralizado elegido por el Gobierno británico para ejecutar la estrategia de seguridad nacional, más proclive a fortalecer la labor de inteligencia y la conducta policial. El análisis continúa con la estrategia británica contra el terrorismo (violencia política directa) y el crimen organizado (violencia directa no política).

### 2.3.1. La estrategia británica contra el terrorismo

El análisis se centra ahora en los más importantes desarrollos políticos institucionales introducidos para enfrentarse a la amenaza terrorista después de 2001. Hay dos medidas legislativas adoptadas por el Parlamento británico como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU. La primera es la Ley sobre Seguridad, Lucha contra el Terrorismo y la Delincuencia (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*), del 13 diciembre de 2001 (Gobierno del Reino Unido, 2001), que supone la derogación parcial del artículo 5 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la libertad y prohíbe la detención sin proceso judicial. Esta ley permite la detención indefinida de los extranjeros sospechosos de pertenecer a organizaciones terroristas que no pueden ser expulsados del país en virtud de la legislación vigente en materia de derechos humanos. La segunda medida es la Ley sobre la Orden de Detención

Europea, en vigor en el Reino Unido a partir del primero de enero de 2004 (Gobierno del Reino Unido, 2013a).

Después de los atentados de Madrid de 2004, el Gobierno británico adopta una medida legislativa, la Ley de Prevención del Terrorismo” (*Prevention of Terrorism Act*), de 2005 (Gobierno del Reino Unido, 2005). Los aspectos más relevantes de la ley amplían los supuestos para la detención de personas sospechosas de terrorismo, las cuales pueden ser detenidas hasta seis meses bajo una orden judicial en el caso de que haya pruebas concretas de su afiliación a organizaciones terroristas. Además, la ley permite la detención preventiva en el caso de que el juez considere que es una medida razonablemente necesaria para la seguridad pública frente al terrorismo. El periodo de detención de seis meses puede ser renovado por una vez hasta un máximo de doce meses adicionales, lo que sumaría un total de dieciocho meses.

Los atentados terroristas de Londres de 2005 provocan una reacción contundente de las autoridades británicas, que adoptan seis medidas para contrarrestar la amenaza terrorista. La primera, la Ley sobre Terrorismo de 2006 (*Terrorism Act 2006*), del 30 de marzo (Gobierno del Reino Unido, 2006a), es un conjunto de medidas que enmienda la legislación antiterrorista vigente como consecuencia directa de los atentados. Un aspecto que destaca es la introducción de categorías de delito como los de “incitación al terrorismo” (*Glorifying Terrorism*), de preparación de actos terroristas y del adiestramiento de nuevos reclutamientos. Además, la ley aumenta el límite máximo de detención preventiva hasta los veintiocho días. La segunda medida es la Ley contra el Odio Racial y Religioso de 2006 (*Racial and Religious Hatred Act 2006*), que introduce en la legislación británica el crimen de “odio religioso” (Gobierno del Reino Unido, 2006b). Según el artículo 29A de la ley, “odio religioso” significa odio contra un grupo de personas definidas por referencia a las creencias religiosas o por la falta de creencias religiosas. La tercera medida es la Ley sobre Inmigración, Asilo y Nacionalidad (*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*), del 30 de marzo de 2006, que modifica la legislación en materia de extranjería (visados, asilo, expulsiones, etc.) facilitando la expulsión para personas sospechosas de pertenecer a grupos terroristas (Gobierno del Reino Unido, 2006e). Otra medida es la Ley sobre Policía y Justicia (*Police and Justice Act*), del 8 de noviembre de 2006 (Gobierno del Reino Unido, 2006c), que refuerza las prerrogativas de los cuerpos policiales y de seguridad en la fase de investigación para la prevención frente a nuevos atentados terroristas. La quinta medida concierne

a la introducción de los documentos nacionales de identidad (obligatorios a partir de 2010) para los ciudadanos británicos: se trata de la Ley sobre los Documentos de Identidad (*Identity Cards Act*), del 30 de marzo de 2006 (Gobierno del Reino Unido, 2006d).

Dos años después, se aprueba la Ley contra el Terrorismo de 2008 (*Counter-Terrorism Act 2008*), que amplía las prerrogativas policiales para los interrogatorios de sospechosos terroristas y amplía la jurisdicción extraterritorial de los Tribunales británicos en los territorios de ultramar con relación a los crímenes de terrorismo (Gobierno del Reino Unido, 2008b). El último avance legislativo británico en la lucha contra el terrorismo es del 8 de febrero de 2015, y representa una respuesta a las nuevas dimensiones de la amenaza terrorista que se hacen evidentes en los atentados en Francia a principios del año. El Acta contra el Terrorismo y para la Seguridad (*Counter-Terrorism and Security Act*) establece un conjunto de medidas heterogéneas que abarcan diversos aspectos de la lucha contra el terrorismo: restricciones temporales de viaje para las personas sospechosas de ser combatientes extranjeros, medidas de prevención frente a nuevos atentados (refuerzo de las prerrogativas de los servicios de inteligencia, aumento de los controles en el sistema de transporte aéreo, marino y ferroviario) y medidas que intentan prevenir el reclutamiento por parte de organizaciones terroristas (Gobierno del Reino Unido, 2015a).

El aspecto más controvertido del Acta es la sección 31 de la quinta parte, que intenta limitar la libertad de expresión en las universidades para evitar que los estudiantes puedan ser reclutados por organizaciones terroristas. De acuerdo a la normativa, las universidades son responsables de no convertirse en lugares de difusión de discursos e ideologías extremistas, de modo que puede llegar a solicitar información previa sobre el contenido de los discursos, debates y conferencias que se emiten en sus sedes. Esta normativa ha provocado las protestas por parte de los rectores, profesores y asociaciones de estudiantes de las universidades británicas, que la consideran una medida innecesaria y excesiva que limita su libertad de expresión.

Todas las medidas analizadas prueban que el Reino Unido opta de forma contundente por un enfoque basado en la inteligencia y la conducta policial –acompañado de importantes restricciones a los derechos humanos y libertades fundamentales– para garantizar su seguridad interior frente a la amenaza terrorista.

### 2.3.2. La estrategia británica contra el crimen organizado

El Reino Unido es el único país analizado que adopta una Estrategia sobre la Delincuencia Grave y Organizada (*Serious and Organised Crime Strategy*), en el mes de octubre de 2013 (Gobierno del Reino Unido, 2013b). La estrategia quiere elaborar un enfoque coherente que permita coordinar la labor de todas las agencias implicadas en la lucha contra esta forma de violencia con dos objetivos primordiales: reducir las dimensiones de esta amenaza y reducir la vulnerabilidad del Reino Unido frente a ella. Para conseguir estos dos objetivos, el Gobierno elabora una estrategia llamada de las “4P”, estructurada alrededor de cuatro líneas de acción: perseguir, prevenir, proteger y preparar (Gobierno del Reino Unido, 2013b: 9-13).

Las primeras dos líneas de acción, perseguir y prevenir, pretenden reducir las dimensiones del crimen organizado. Las últimas dos líneas, proteger y preparar, quieren reducir la vulnerabilidad del país frente a la amenaza. Para perseguir el crimen organizado, el Gobierno se propone establecer un marco estable, fuerte, efectivo y de colaboración entre las organizaciones encargadas de luchar contra el crimen; aumentar sus capacidades; reprimir más duramente los circuitos financieros criminales; fortalecer las prerrogativas legales de los organismos del Estado; por último, reforzar la cooperación a nivel internacional y especialmente a nivel europeo.

Para prevenir el crimen organizado, la estrategia advierte de la necesidad de aumentar el nivel de concienciación sobre las dimensiones reales y las consecuencias de esta amenaza; de intervenir para parar el involucramiento de las personas en las actividades y circuitos criminales; de desarrollar técnicas disuasorias para que las personas involucradas abandonen las organizaciones criminales; por último, establecer un marco efectivo sobre el manejo y la gestión de la lucha al crimen organizado. La cuarta línea de acción concierne a la preparación frente a la amenaza, lo que permite reducir su impacto negativo en los ámbitos social, político y humano. El documento propone encontrar una resolución rápida y eficaz a los daños y accidentes provocados por el crimen organizado y asegurar que las comunidades y las víctimas del crimen organizado tienen todo el respaldo que necesitan por parte de las instituciones del Estado.

En el ámbito institucional, en el mismo mes del octubre de 2013 se crea la Agencia Nacional contra el Crimen (National Crime Agency) con el obje-

tivo de garantizar una respuesta coordinada a nivel estatal basada en los pilares de las “4P”. Dentro de esta Agencia, un organismo importante es el Comando contra el Crimen Organizado, que tiene cuatro responsabilidades principales: 1) el establecimiento de una supervisión estratégica de individuos y grupos criminales gracias al Grupo de Cartografía del Crimen Organizado para asegurar una respuesta adecuada a nivel local, regional y nacional; 2) trabajar con el Grupo para la Gobernanza Estratégica y el Grupo sobre las Amenazas con el objetivo de desarrollar planes de acción estratégicos; 3) trabajar con los socios de la policía y de los otros organismos encargados del fortalecimiento de la ley; y 4) la colaboración con los socios para aumentar la compartición del conocimiento, de la experiencia y de las buenas prácticas (Agencia Nacional contra el Crimen del Reino Unido, 2016a).

Otros dos organismos a destacar, pertenecientes a la Agencia Nacional, son la Unidad Nacional contra el Cibercrimen (National Cyber Crime Unit) y el Comando contra la Criminalidad Económica (Agencia Nacional contra el Crimen del Reino Unido, 2016c).

El análisis demuestra que el Reino Unido es el único de los tres países europeos analizados que ha modificado sustancialmente su estrategia contra el crimen organizado, buscando adoptar un enfoque completo, coherente e integral como había hecho anteriormente con relación a la amenaza terrorista. El enfoque británico para luchar contra esta forma de violencia directa no política es reactivo, es decir, que está basado en el fortalecimiento de la conducta policial y la inteligencia.

### 3. Conclusiones

Este apartado conclusivo tiene como objetivo determinar si las estrategias de seguridad interior de la UE y de los tres EEMM elegidos como estudios de caso se basan en un enfoque preventivo, centrado en el análisis y el manejo del conflicto, o en uno más reactivo, focalizado en la inteligencia y la conducta policial.

El análisis de los dos apartados anteriores demuestra que los cuatro actores optan por el primer enfoque en la inmensa mayoría de sus documentos estratégicos y medidas concretas. En estas últimas páginas, nos ocuparemos por



ello de aquellos pocos elementos propios del enfoque preventivo que pueden considerarse como buenas prácticas a tomar como ejemplos.

Empezamos con la UE. La Estrategia de Seguridad Interior (ESI) de 2010 afirma que los estados miembros deben ser capaces de anticipar las amenazas a través del análisis de situación y de los escenarios futuros, elaborados en los informes de Europol y de otras agencias europeas (Consejo Europeo, 2010: 7). Por otro lado, la ESI insta al fortalecimiento de la dimensión externa de la seguridad interior europea a través de una mayor cooperación con los países vecinos de la UE, favoreciendo su desarrollo y estabilización política, social, económica e institucional (Consejo Europeo, 2010: 16).

Otro elemento que encaja con el enfoque preventivo para la seguridad es la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RAN), creada el 9 de septiembre de 2011 (Comisión Europea, 2011: 17). Otro instrumento a tener en cuenta es el Fondo Europeo para la Seguridad Interior para los años de 2014 a 2020 porque uno de sus subobjetivos encaja con el análisis y el manejo de conflicto: la cooperación con los países vecinos de la UE para incrementar el intercambio de información, las operaciones conjuntas y los estudios y conferencias entre expertos de ambos bandos. Especialmente este último subobjetivo refuerza el trabajo de prevención y análisis de las amenazas para la seguridad interior porque permite a los expertos europeos adquirir información, análisis de la situación y de las causas profundas de las amenazas que se generan en terceros países (Parlamento Europeo y Consejo Europeo, 2014).

Con relación a la lucha europea antiterrorista, de las dieciocho medidas analizadas, solo una medida del año 2015 encaja con el enfoque preventivo basado en el análisis y el manejo del conflicto: se trata de la propuesta de resolución del Parlamento Europeo presentada en noviembre de 2015 por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (Parlamento Europeo, 2015b). El mensaje que se puede extrapolar de este documento, único en su ámbito, es la exhortación del Parlamento Europeo a las otras instituciones comunitarias y a los EEMM para crear nuevos instrumentos que permitan combatir las causas profundas del terrorismo y que no se limiten a curar sus síntomas visibles, es decir la violencia política directa. Además de la creación de nuevos instrumentos, debería fortalecerse el único ya existente en este

sentido: la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RAN), creada en 2011.

Con relación a la lucha europea contra el crimen organizado, todos los documentos analizados adoptan medidas propias del enfoque reactivo. La Estrategia Europea de Seguridad Interior adopta el mismo enfoque para enfrentarse a las formas de violencia directa política (terrorismo) y no política (crimen organizado): se trata del enfoque basado en el refuerzo de las prerrogativas y los poderes de los cuerpos policiales, de la inteligencia y de las fuerzas de seguridad estatal encargadas de la seguridad interior.

El análisis continúa ahora con los tres estados europeos elegidos como estudios de caso. En estos casos también, este apartado conclusivo se centra en destacar los pocos elementos propios del enfoque preventivo y proactivo, basados en el análisis y el manejo del conflicto, con criterios compatibles con el enfoque de construcción de paz expuesto por Rafael Grasa en el capítulo 1.

Con relación a Alemania, la Estrategia de Seguridad de 2008 tiene dos elementos que encajan con el enfoque preventivo de análisis y manejo del conflicto. El primero aparece con relación a la amenaza terrorista, frente a la cual la Estrategia destaca la necesidad de combatir sus causas profundas y de centrarse en la prevención del reclutamiento por parte de organizaciones terroristas utilizando un enfoque que combine instrumentos políticos, diplomáticos, civiles y policiales (CDU-CSU, 2008: 4). El segundo está relacionado con la amenaza potencial –materializada en 2015 con la crisis de refugiados provenientes sobre todo de Oriente Medio y África y aún sin resolver– de los flujos masivos de migrantes y refugiados que escapan de las guerras, el extremismo y el terrorismo difusos en los estados débiles y fallidos. Para prevenir esta amenaza, la Estrategia sugiere que Alemania contribuya a estabilizar los países vecinos de la UE para conseguir crear un anillo de estados aisladores (CDU-CSU, 2008: 7-8).

Con relación a la amenaza terrorista, el análisis del caso alemán permite mencionar solo tres organismos cuya labor es propia de un enfoque preventivo. Por un lado, la Agencia Federal para la Educación a la Ciudadanía y la Agencia Federal para la Inmigración y los Refugiados actúan en todo el territorio nacional desde 2001. Por otro lado, la Conferencia Alemana sobre el Islam (DIK) de 2006 para promover el diálogo y la integración y para aislar a los individuos con convicciones extremistas (Banerjee, 2014: 20).

Con relación a la estrategia alemana de lucha contra el crimen organizado, concluimos que se basa en un enfoque reactivo y constante durante las últimas dos décadas.

Por lo que concierne a Francia, el análisis demuestra que la estrategia francesa de seguridad interior –incluidas las luchas contra terrorismo y crimen organizado– opta por un enfoque exclusivamente reactivo, basado en la inteligencia y la conducta policial, con algunos elementos restrictivos/represivos de los derechos y libertades. Al contrario del caso alemán, no registramos la presencia de ningún elemento basado en la prevención, el análisis y el manejo del conflicto. Hay razonables dudas sobre la eficacia de la estrategia francesa, especialmente frente a la amenaza terrorista que fue capaz de golpearla dos veces en el año 2015, y frente a la cual el nivel de alerta se mantiene máximo. El modelo de integración social francesa, bajo el lema de la República una e indivisible, sufre de algunos fallos que se hicieron evidentes ya hace años con los desórdenes en las *banlieues* parisinas en octubre de 2005. Las periferias de la capital francesa evidencian el estatus de segregación y separación social, económica y cultural y de olvido institucional en el que viven algunas minorías étnicas y religiosas. Para usar palabras de Jennifer Pearce y John Galtung, podríamos afirmar que estas minorías están cotidianamente sujetas a prácticas de violencia crónica, estructural y directa. Esta podría ser una razón por la cual algunos individuos especialmente vulnerables hayan caído en procesos de radicalización y adoptado convicciones extremistas, optando por responder a esta situación con la violencia política directa, un atentado terrorista. Este mismo discurso podría hacerse respecto al barrio Möllenbeck de Bruselas, donde fueron orquestados los atentados llevados a cabo el 22 de marzo de 2016 en la capital de Bélgica y donde hay grupos de individuos relacionados con los atentados de París de noviembre de 2015.

Con relación al Reino Unido, al igual que el caso francés, no encontramos elementos propios del enfoque preventivo y proactivo basado en el análisis y el manejo del conflicto. Al contrario, todas las medidas encajan con el enfoque reactivo basado en la conducta policial y la inteligencia y, en algunos casos, llegan a ser restrictivas/represivas de los derechos y libertades.

En síntesis, un análisis detallado demuestra que **los cuatro actores estudiados optan por una estrategia centrada en la labor de los servicios de inteligencia y la conducta policial para garantizar su seguridad interior**. Los estados siguen manteniendo intactas sus prerro-

gativas en esta área sensible de su soberanía nacional, y permiten que la UE tenga un rol marginal y solo complementario; es decir, seguir mejorando los instrumentos de coordinación y cooperación entre las autoridades estatales policiales, judiciales y de inteligencia.

Combatir las amenazas para la seguridad interior implica necesariamente reforzar el trabajo de las fuerzas policiales, judiciales y de los servicios de inteligencia: sin ellas, estas formas de violencia, sobre todo el crimen organizado y el terrorismo, seguirían creciendo paulatinamente y se convertirían en asuntos aún más graves.

A la vez –y aquí está el mayor límite de las estrategias adoptadas a nivel estatal y europeo– este trabajo debe ir acompañado de una reflexión y un entendimiento sobre las causas estructurales más profundas de la existencia y del crecimiento de las conductas violentas.

Es decir, que el enfoque reactivo sirve para curar los síntomas de estas formas de violencia directa y para evitar que sigan aumentando y se hagan más visibles y más peligrosas. Pero, para abordar las causas que generan estas formas de violencia hay que utilizar también herramientas propias del enfoque preventivo y proactivo. En el caso de los países europeos, cabe plantearse si el modelo de integración social y cultural seguido durante las últimas décadas en los estados es adecuado o si tiene que ser repensado para adaptarlo a los cambios rápidos que están viviendo las sociedades europeas.

En suma, todos los estados europeos deben replantearse la eficacia de las políticas de cooperación económica, institucional, social y de desarrollo con los países vecinos. Su estabilización multidimensional –condición necesaria para abordar las causas estructurales de la violencia directa– puede facilitarse gracias a la adopción de políticas coherentes y más exigentes en el seno de la UE. Ahí reside la gran importancia de las instituciones comunitarias para garantizar la seguridad interior de todos sus miembros.

## Bibliografía

- AGENCIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN DEL REINO UNIDO (2016a), “Organised Crime Command”. Disponible en <http://www.nationalcrimea->

- gency.gov.uk/about-us/what-we-do/organised-crime-command [consulta: 30 de mayo de 2016].
- AGENCIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN DEL REINO UNIDO (2016b), “National Cyber Crime Unit”. Disponible en <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/national-cyber-crime-unit> [consulta: 30 de mayo de 2016].
  - AGENCIA NACIONAL CONTRA EL CRIMEN DEL REINO UNIDO (2016c), “Economic Crime Command”. Disponible en <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/economic-crime> [consulta: 30 de mayo de 2016].
  - ARTEAGA, F. (2010a), “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 75. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari75-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari75-2010) [consulta: 20 de febrero de 2016].
  - ARTEAGA, F. (2010b), “La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido y la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2010”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 158. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari158-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari158-2010) [consulta: 11 de abril de 2016].
  - BANERJEE, J. (2014), “Jihad and Counterjihad in Germany”, *Jadavpur Journal of International Relations*, vol. 18, núm. 2, 103-136.
  - BUNDESKRIMINALAMT (2014), *Organized Crime. National Situation Report 2014*. Disponible en [http://www.bka.de/nn\\_194550/EN/Subjects/AZ/OrganisedCrime/organisedCrime\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/nn_194550/EN/Subjects/AZ/OrganisedCrime/organisedCrime__node.html?__nnn=true) [consulta: 2 de mayo de 2016].
  - BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2001), *Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland*. Disponible en <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/070/1407025.pdf> [consulta: 8 de abril de 2016].
  - BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2004), *Luftsicherheitsgesetz*. Disponible en <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/023/1502361.pdf> [consulta: 7 de abril de 2016].

- BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2005), *Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze*. Disponible en <http://dip.bundestag.de/extrakt/15/019/15019517.html> [consulta: 8 de abril de 2016].
- BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2006), *Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlgesetz - EuHbG) (G-SIG: 16019109)*. Disponible en <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/47/4720.html> [consulta: 8 de abril de 2016].
- BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2007a), *Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz)*, 5 de enero de 2007. Disponible en <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/60/6083.html> [consulta: 8 de abril de 2016].
- BUNDESTAG - PARLAMENTO ALEMÁN (2007b), *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften*, 29 de enero de 2007. Disponible en <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/041/1604138.pdf> [consulta: 8 de abril de 2016].
- CDU-CSU FRAKTION IM DEUTSCHEN BUNDESTAG (2008), “A Security Strategy for Germany presented at the CDU/CSU Security Conference Berlin, May 7, 2008”. Disponible en [https://www.cducsu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie\\_Resolution\\_080506\\_Engl.pdf](https://www.cducsu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie_Resolution_080506_Engl.pdf) [consulta: 7 de abril de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2010a), “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=ES> [consulta: 19 de abril de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2010b), “La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”, Bruselas, 22 de noviembre de 2010. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0673\\_/com\\_com\(2010\)0673\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0673_/com_com(2010)0673_es.pdf) [consulta: 22 de febrero de 2016].

- COMISIÓN EUROPEA (2011), “Primer Informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”, Bruselas, 25 de noviembre de 2011. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0790:FIN:EN:PDF> [consulta: 29 de febrero de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2012), “Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea 2012/0036 (COD)”, 12 de marzo de 2012. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0085&from=ES> [consulta: 20 de abril de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2013a), “El Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) se inaugura el 11 de enero. Comunicados de prensa”, Bruselas, 9 de enero de 2013. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-13\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-13_es.htm) [consulta: 4 de abril de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2013b), “Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro”, Bruselas, 7 de febrero de 2013. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2013:0001:FIN:ES:PDF> [consulta: 4 de abril de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2013c), “Segundo Informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”, Bruselas, 10 de abril de 2013. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0179&from=ES> [consulta: 15 de marzo de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2014), “Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”, Bruselas, 20 de junio de 2014. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0365&from=ES> [consulta: 20 de marzo de 2016].
- COMISIÓN EUROPEA (2015), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Agenda on Security. COM(2015) 185 final”, 28 de abril de 2015. Disponible en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf) [consulta: 20 de abril de 2016].

- CONSEJO DE EUROPA (2001), “Convention on Cybercrime”, 23 de noviembre de 2001. Disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CL=ENG> [consulta: 11 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2001), “Posición Común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo”, 27 de diciembre de 2001. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:ES:PDF> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2002a), “Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”, 28 de febrero de 2002. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0187:es:HTML> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2002b), “Decisión marco del Consejo Europeo del 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo”. 2002/475/JAI, 13 de junio de 2002. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0003:ES:PDF> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2002c), “Decisión marco del Consejo relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros”, 13 de junio de 2002. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:190:0001:0018:ES:PDF> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2004), “Declaración sobre la lucha contra el terrorismo”, 29 de marzo de 2004. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st07/st07906.es04.pdf> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2005a), “Comunicado de prensa del Consejo Europeo extraordinario del 13 de julio de 2005. Justicia y Asuntos Internos”. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf) [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2005b), “Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo nº 2005/60/CE del 26 de octubre de 2005 relativa a la prevención y la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:es:PDF> [consulta: 5 de abril de 2016].



- CONSEJO EUROPEO (2005c), “Estrategia Europea contra el Terrorismo”, 30 de noviembre de 2005. Disponible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st14/st14469-re04.es05.pdf> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2006), “Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006F0960:20061230:ES:PDF> [consulta: 20 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2007a), “Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico ‘Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad’, integrado en el programa general ‘Seguridad y defensa de las libertades’ (2007/124/CE, Euratom)”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0001:0006:ES:PDF> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2007b), “Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico ‘Prevención y lucha contra la delincuencia’, integrado en el programa general ‘Seguridad y defensa de las libertades’ (2007/125/JAI)”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0125&from=ES> [consulta: 19 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2008a), “Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0615&from=ES> [consulta: 20 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2008b), “Decisión marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008 relativa a la lucha contra la delincuencia organizada”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0841&from=ES> [consulta: 20 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2009a), “Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) - (2009/371/JAI)”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:ES:PDF> [consulta: 6 de abril de 2016].

- CONSEJO EUROPEO (2009b), “Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01)”. Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES) [consulta: 19 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2009c), “Decisión 2009/902/JAI del Consejo de 30 de noviembre de 2009 por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0902&from=EN> [consulta: 19 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2010), “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad”, 25-26 de marzo de 2010. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%205842%202010%20REV%202> [consulta: 27 de febrero de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2011), “Council Decision 11250/11. Progress report regarding strengthening air cargo security”, 8 de junio de 2011. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11250.en11.pdf> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2014a), “Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea renovada”, Bruselas, 19 de noviembre de 2014. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15670-2014-INIT/es/pdf> [consulta: 4 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2014b), “Combatientes extranjeros y combatientes extranjeros retornados: documento de reflexión”, Bruselas, 2 de diciembre de 2014. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15715-2014-REV-2/es/pdf> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2015a), “Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de los miembros del Consejo Europeo”, Bruselas, 12 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2015b), “Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006”, Bruselas, 8 de abril de 2015. Disponible

en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205932%202015%20INIT> [consulta: 5 de abril de 2016].

- CONSEJO EUROPEO (2015c), “Blanqueo de capitales: El Consejo aprueba normas reforzadas”, Bruselas, 20 de abril de 2015. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/20-money-laundering-strengthened-rules/> [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2015d), “Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020”, 10 de junio de 2015. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf> [consulta: 20 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2016a), “Declaración conjunta de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE y los representantes de las instituciones de la UE con motivo de los atentados terroristas perpetrados en Bruselas el 22 de marzo de 2016”, Bruselas, 24 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210384\\_es\\_635944476600000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210384_es_635944476600000000.pdf) [consulta: 5 de abril de 2016].
- CONSEJO EUROPEO (2016b), “Mejorar la ciberseguridad en toda la UE”. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/cyber-security/> [consulta: 4 de abril de 2016].
- CSS - CENTER FOR SECURITY STUDIES (2008), “Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France”, *Politique de Sécurité: Analyses du CSS*, núm. 46. Disponible en <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysen-46-FR.pdf> [consulta: 8 de abril de 2016].
- DIRECCIÓN CENTRAL DE LA POLICÍA JUDICIAL DE FRANCIA (2011), “La lutte contre la criminalité organisée”. Disponible en <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Lutte-contre-la-criminalite-organisee> [consulta: 30 de mayo de 2016].
- FIJNAUT, C., y PAOLI, L. (eds.) (2004), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Norwell (MA), Springer (Studies of Organized Crime).
- GAMA DORDIO, J. (2012), “Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea”, en *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*,

Madrid, CESEDEN, Ministerio de Defensa de España, pp. 33-62. Disponible en [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/048\\_LA\\_LUCHA\\_CONTRA\\_EL\\_CRIMEN\\_ORGANIZADO\\_EN\\_LA\\_UNION\\_EUROPEA.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/048_LA_LUCHA_CONTRA_EL_CRIMEN_ORGANIZADO_EN_LA_UNION_EUROPEA.pdf) [consulta: 19 de abril de 2016].

- GIMÉNEZ-SALINAS, A. (2012), “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, en *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Madrid, CESEDEN, Ministerio de Defensa de España, pp. 11-32. Disponible en [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/048\\_LA\\_LUCHA\\_CONTRA\\_EL\\_CRIMEN\\_ORGANIZADO\\_EN\\_LA\\_UNION\\_EUROPEA.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/048_LA_LUCHA_CONTRA_EL_CRIMEN_ORGANIZADO_EN_LA_UNION_EUROPEA.pdf) [consulta: 19 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2001a), *Décret n° 2001-875 du 25 septembre 2001 réglementant les relations financières avec certaines personnes ou entités*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000762941&dateTexte=&categorieLien=id> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2001b), *Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne*. Disponible en <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000222052> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2003a), *Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005634107&dateTexte=20080201> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2003b), *Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418740&dateTexte=&categorieLien=id> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2004), *Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005789847&dateTexte=20091129> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2006a), *Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005789847&dateTexte=20060123> [consulta: 8 de abril de 2016].

legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000454124 [consulta: 8 de abril de 2016].

- GOBIERNO DE FRANCIA (2006b), *Décret n° 2006-580 du 23 mai 2006 portant publication de la Convention sur la cybercriminalité, faite à Budapest le 23 novembre 2001*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000788820&dateTexte=&categorieLien=id> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2008), *Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale 2008*. Disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2013), *Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale 2013*. Disponible en [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf) [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2015a), *Décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger*. Disponible en [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DEEDBC8872D887F5EA09CC6346B72BDA.tpdila18v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000030098238&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DEEDBC8872D887F5EA09CC6346B72BDA.tpdila18v_3?cidTexte=JORFTEXT000030098238&dateTexte=) [consulta: 9 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2015b), *Décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique*. Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030195477&dateTexte=&categorieLien=id> [consulta: 9 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2015c), *Décret n° 2015-174 du 13 février 2015 portant amélioration des échanges d'information dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*. Disponible en <http://legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/13/INTD1500489D/jo/texte> [consulta: 9 de abril de 2016].
- GOBIERNO DE FRANCIA (2015d), *Décret n° 2015-253 du 4 mars 2015 relatif au déréférencement des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique*. Disponible en <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030313562> [consulta: 9 de abril de 2016].

- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (1998), *Human Rights Act 1998*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2001), *Anti-terrorism, Crime and Security Act*, 15 de diciembre de 2001. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2005), *Prevention of Terrorism Act*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2006a), *Terrorism Act 2006*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2006b), *Racial and Religious Hatred Act 2006*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2006c), *Police and Justice Act 2006*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2006d), *Identity Cards Act 2006*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2006e), *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*. Disponible en [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/pdfs/ukpga\\_20060013\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/pdfs/ukpga_20060013_en.pdf) [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2008a), “The National Security Strategy of the United Kingdom Security in an interdependent world”, marzo de 2008. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228539/7291.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf) [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2008b), *Counter-Terrorism Act 2008*. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2009), “The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation”,

junio de 2009. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/229001/7590.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229001/7590.pdf) [consulta: 11 de abril de 2016].

- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2010), “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, octubre de 2010. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf) [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2013a), *Extradition: processes and reviews*. Disponible en <https://www.gov.uk/extradition-processes-and-review> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2013b), *Serious and Organised Crime Strategy*, October 2013. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248645/Serious\\_and\\_Organised\\_Crime\\_Strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248645/Serious_and_Organised_Crime_Strategy.pdf) [consulta: 30 de mayo de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2015a), “Counter-Terrorism and Security Act 2015”. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted/data.htm> [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2015b), “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom”. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf) [consulta: 11 de abril de 2016].
- GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA - BUNDESREGIERUNG (2002), “Terrorismus”. Disponible en <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Innere%20Sicherheit/innere-sicherheit-2006-08-16-terrorismusbekaempfung.html> [consulta: 8 de abril de 2016].
- GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA - BUNDESREGIERUNG (2015), *Gesetz. Personal Ausweis*, 13 de enero de 2015. Disponible en <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/01/2015-01-13-gesetz-personalausweis.html> [consulta: 8 de abril de 2016].
- MAINOLDI, L. (2015), “Nel labirinto delle spie francesi”, *LIMES - Rivista Italiana di Geopolitica*, núm. 11, pp. 217-224.

- MINISTERIO DE DEFENSA DE FRANCIA (2013), *French White Paper. Defence and National Security 2013*. Disponible en <http://www.defense.gouv.fr/content/download/207914/2305785/file/LB-fiche%2012%20opts-UK.pdf> [consulta: 8 de abril de 2016].
- NOLL, A., y KLAUSSNER, M. (2012), *Germany's domestic security services explained*, Deutsche Welle (4 de julio). Disponible en <http://www.dw.com/en/germanys-domestic-security-services-explained/a-16070984> [consulta: 7 de abril de 2016].
- OFICINA FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA (2013), “Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ - Joint Counter-Terrorism Centre)”. Disponible en <http://www.verfassungsschutz.de/print/en/fields-of-work/islamism-and-islamist-terrorism/gtaz-en> [consulta: 8 de abril de 2016].
- PARLAMENTO DEL REINO UNIDO (2015), “The 2015 UK National Security Strategy”, 14 de diciembre de 2015. Disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7431> [consulta: 11 de abril de 2016].
- PARLAMENTO EUROPEO (2013), “Informe del 4 marzo de 2014 sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo (2013/2024 (INI))”. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0153+0+DOC+PDF+Vo//ES> [consulta: 20 de abril de 2016].
- PARLAMENTO EUROPEO (2015a), “Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2015, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))”. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0173+0+DOC+XML+Vo//ES> [consulta: 20 de abril de 2016].
- PARLAMENTO EUROPEO (2015b), “Informe sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas”, (2015/2063(INI)), 4 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0316+0+DOC+XML+Vo//ES> [consulta: 5 de abril de 2016].



- PARLAMENTO EUROPEO (2016), “European Parliament legislative resolution of 14 April 2016 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM(2011)0032 – C7-0039/2011 – 2011/0023(COD))”. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0127+0+DOC+PDF+Vo//EN> [consulta: 15 de abril de 2016].
  
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO EUROPEO (2014), “Reglamento (UE) n° 515/2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n° 574/2007/CE”, 16 de abril de 2014. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0515&from=ES> [consulta: 4 de abril de 2016].
  
- TOST, D. (2015), “Germany set to pass ‘one of the harshest’ anti-terror laws in Europe”, *Euractiv* (5 de febrero). Disponible en <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/germany-set-to-pass-one-of-the-harshest-anti-terror-laws-in-europe/> [consulta: 8 de abril de 2016].



*Tatyana Dronzina*

### Panorama general económico y político

Conviene empezar situando un país relativamente poco conocido. Geográficamente Kirguizistán se encuentra en Asia Central y tiene una población de 6.025.900 habitantes (según el censo de 2016), con unas tendencias demográficas favorables, puesto que en año 2015 la población aumentó en 98.216 personas. La tasa de natalidad es más alta que la tasa de mortalidad, lo que crea una estructura de mano de obra positiva. La composición étnica según el censo de 2016 es la siguiente: 72,8% kirguizos, 14,5% uzbekos, 6% rusos, 1,1% dunganos, tayikos y uigures, 0,7% turcos y 0,6% kazajos.<sup>1</sup>

En términos comparativos, sigue la tendencia de la región, que presenta considerables desigualdades de ingresos y una amplia presencia de la pobreza, muy extendida. En Kirguizistán, la desigualdad es uno de los factores básicos que influyen negativamente en el desarrollo del país: casi 2 millones de personas ganan menos de 400 dólares anualmente.<sup>2</sup> Y aunque la tendencia es favorable en la actualidad y en los últimos dos años la pobreza ha disminuido en un 30%, la desigualdad entre los ingresos de los pobres y los ricos sigue aumentando, lo que supone que el crecimiento no se distribuye de forma equitativa. Adicionalmente, conviene señalar que, según datos proporcionados por el Banco Mundial, en 2011 el país formaba parte del grupo de países con ingresos bajos, en concreto 840 dólares per cápita como promedio. El año 2012 el incremento había sido tan solo de 40 dólares. Este indicador es más bajo solamente en Tayikistán, un país quebrado por guerras constantes, con algo menos, 800 dólares. Si comparamos con otros países de Asia Central, la diferencia es muy importante: en Kazajistán el ingreso per cápita es 7500 dólares, en Turkmenistán, de 3700 dólares, y en Uzbekistán, de 1200 dólares.<sup>3</sup>

1 Véase <http://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20150711/1016664839.html>

2 Véase <http://mir24.tv/news/society/12908440>

3 Véase <http://www.fergananews.com/articles/7821>

Los datos económico-sociales no son tampoco demasiado halagüeños. Así, según datos del Ministerio de la Protección Social, en 2015 el 20% de las familias vivían por debajo de la línea de pobreza extrema (280.000 personas) y un 30% en la línea de la pobreza. Si nos fijamos en la infancia, resulta que encontramos el 13% de los niños y las niñas bajo el umbral de la pobreza: en cifras absolutas, estamos hablando del 13% de 2,3 millones de personas en edad infantil de una población, como ya hemos comentado, de seis millones. Además, la tasa del desempleo para el 2015 es del 8%, unas 201.500 personas, 48,9% mujeres y 51,1% hombres.<sup>4</sup>

Nos ocuparemos ahora de indicadores políticos. Según los datos de Transparency International, Kirguizistán es uno de los países con mayores niveles de corrupción, ya que ocupa la posición 150 en transparencia en el informe de 2015.

Todo ello permite entender un factor clave para entender la vida en el país y el tema que nos ocupa: debido a la situación económica y política, miles de hombres y mujeres han escogido buscarse la vida fuera: la emigración económica, sobre todo a Rusia, es elevada. Muchas familias viven de las remesas que les envían sus expatriados. La emigración se ve intensificada, además, por la escasez de empleo, debida a la falta de inversión en infraestructuras, en educación y en servicios de salud y, sobre todo, por la escasa capacidad de las autoridades para reducir la corrupción y para hacer respetar la ley y los derechos humanos<sup>5</sup>. Concretamente, como ya se apuntó, el principal destino de la inmigración económica kirguiza es Rusia: según datos oficiales proporcionados por parte de las instituciones rusas, el número de kirguizos en el país es de aproximadamente 313.000, aunque otras fuentes hablan de 515.000<sup>6</sup>. No obstante, estimaciones no oficiales llevadas a cabo por investigadores independientes sostienen que la cifra real podría ser dos o tres veces más grande. Por su parte, la asociación no gubernamental de

---

4 Véase <http://www.easttime.ru/news/kyrgyzstan/bezrobotitsa-v-kyrgyzstane-na-nachalo-2016-goda/10697>

5 Véase <https://www.eda.admin.ch/deza/es/home/paises/asia-central.html>

6 Véase <https://kapital.kz/gosudarstvo/38271/ozhidaet-li-kazahstan-naplyv-trudovyh-migrantov.html>

los kirguizos en Rusia confirma que la diáspora ocupa el tercer o el cuarto<sup>7</sup> lugar, después de la ucraniana y la uzbeka.<sup>8</sup>

Nos ocuparemos ahora de la cultura política kirguiza, bastante peculiar para los estándares europeos y latinoamericanos, un asunto clave para entender las formas de violencia directa, política y no política. El investigador chino How Aytzun afirmó al respecto que los kirguizos son un pueblo nómada, que ama y valora la libertad. El amor por la libertad puede ser un recurso importante para la construcción de una sociedad democrática, pero conviene no olvidar que en los pueblos nómadas dicho amor es hasta cierto punto algo antisocial y antigubernamental. Por ello, conviene recordar que durante muchos siglos los kirguizos vivían por separado. Tras el desmantelamiento de la URSS, en 1991, la política institucional cambió, pero en gran parte siguió manteniendo los rasgos tradicionales: política tribal, una estructura social determinada por la división del país en dos partes, sur y norte, fuertes sentimientos nacionales, experiencia histórica y tradiciones presentes en la vida cotidiana. Junto a esto, a causa de los cambios derivados de la implosión de la URSS, surgió un sistema político nuevo de raíz occidental, es decir, basado en la democracia parlamentaria, la economía de mercado y, supuestamente, la división de poderes. El resultado es llamativo: el sistema político tradicional, ya caracterizado, subsiste en lo profundo y no coincide con el occidental, epidérmico. No resulta extraño que algún autor haya llamado a esto un sistema político semejante a una “democracia colonial”.

Me permitirán que insista en que, dado el resto de casos estudiados en el proyecto, a sugerencia de Rafael Grasa, es necesario entender que las raíces –tanto los *drivers* o aceleradores como las causas últimas y los desencadenantes– de la violencia no política en un país con una estructura social y una sociedad tradicional, ahormada por una estructura de clanes omnicomprendensiva, son muy diferentes. Expuesto de otra manera, en los países occidentales o de América Latina la estructura social no está fundamentada en pilares como la filiación sanguínea y las relaciones tribales.

---

7 Véase <http://moslenta.ru/article/2015/08/24/kyrgyzstan/>

8 Otro país donde los kirguizos inmigran es Kazajistán. Según los datos disponibles, en este país el número de los trabajadores kirguizos ilegales está entre 28.000 y 30.000, véase <https://tengrinews.kz/sng/30-tyisyach-nelegalnyih-migrantov-kyrgyzystana-rabotayut-217272/>

Dicho de forma directa, si en el mundo moderno occidental “violencia no política” significa, según se ha expuesto en el capítulo 1, “violencia no relacionada directamente con la política”, en las sociedades tradicionales el significado sería más amplio, comprendiendo, aparte de lo mencionado, “violencia relacionada con estructuras sociales premodernas”, como clanes, familias extensas, etcétera.

Todo ello está bien presente en el impacto que en el país tiene la geopolítica y el tráfico de drogas y de sustancias ilegales diversas, sin olvidar el terrorismo.

## 1. La situación geográfica y las rutas de la droga

Conocida como la Suiza de Asia Central por su superficie montañosa, Kirguizistán es un país fronterizo con Kazajistán al norte, con Uzbekistán al oeste, con Tayikistán al sur y con China al este y sudeste. Merced al impacto combinado de su situación geográfica, sus fronteras permeables y su corrupción generalizada, omnipresente e incontrolada, Kirguizistán se ha convertido en un Estado de tránsito de droga: un 30% de todo el opio producido en Afganistán con dirección a Rusia transita por el país. Y, para que se comprenda bien lo que planteo, no olvidemos que Afganistán es el productor más grande del mundo de opio y Rusia es uno de los consumidores de droga ilegal más grandes del mundo.

Pero debo seguir contándoles cómo va el tránsito de droga, porque no solo circula en dirección a Rusia. Por la llamada “ruta del norte” llega a Kazajistán, Europa y China. Entra por la frontera sur y sigue por las regiones de Kazil Arta, Altin Mazar, Batkent y Sogdiskii hasta llegar a las regiones de Fergana, con un famoso valle por el que transita todo lo ilegal, y Jalal Abad, desde donde se dirige al Occidente. Y el transporte, sofisticado, tiene una base tradicional: se transporta por la montaña y por gente que conoce bien la zona.

Si recordamos ahora los datos socioeconómicos, las circunstancias geopolítico-económicas comentadas, junto con la ausencia casi total de recursos naturales e industria desarrollada, nos podemos explicar cómo y por qué se ha convertido al país en un canal seguro para contrabando de drogas y,

crecientemente, aprovechando los canales de distribución, otros productos ilegales. No existen datos fiables sobre los ingresos que genera el narco-tráfico ni tampoco acerca de cuánto dinero se queda en el país y cuánto se blanquea fuera. Adicionalmente, las cosas están empeorando porque, si bien hasta el 2010 el tráfico se realizaba por grupos pequeños y no organizados, desde entonces ha pasado a manos de grandes carteles internacionales que monopolizan el mercado de forma casi absoluta. A pesar de la importancia de la delincuencia transnacional, el Gobierno actual lucha todo lo que puede contra el tráfico de drogas. Desde comienzos del año 2016 hasta septiembre de ese mismo año, en todo el territorio kirguizo han sido identificados y aniquilados cinco importantes canales nacionales y dos internacionales que aseguraban droga para la ruta norte. La cantidad confiscada es de aproximadamente 48.404 kg.<sup>9</sup>

### *1.1. La droga en la economía nacional y la conversión de Kirguizistán en un narco-Estado*

Lo anterior plantea importantes retos políticos y académicos. En suma, el debate crece de manera importante y controvertida. Algunos analistas creen que el tránsito del opio es la rama más rentable de la actividad económica del país, en la que participa incluso la élite en el poder. De ahí que sostengan que ello ha convertido a Kirguizistán en un narco-Estado típico: el tráfico de drogas es la principal actividad económica, no solamente para la población, sino también para el Gobierno, un proceso que comenzó durante del régimen del Kurmanbek Bakiev (2005-2010), cuando toda su familia terminó comprometida con el tráfico ilegal. Ello tendría muchas consecuencias relevantes. Así, el investigador ruso Andrei Kazantsev insiste en que la integración completa del país en la Unión Euroasiática (UEA), con sus fronteras permeables, representa un peligro para los procesos de integración regional que incluso podría traer como consecuencia la desintegración de la unión. Calcula que en la frontera rusa se detiene el 5% de la droga, y la misma cantidad en la frontera kazaja. Si se abren a la vez la frontera entre Rusia y Kazajistán y entre Kazajistán y Kirguizistán, la cantidad total de 70 toneladas de heroína que entra en Rusia aumentaría en un 10%, o sea, llegaría a 77 toneladas.<sup>10</sup> El autor considera que la solución al gran problema de seguridad que ello

---

9 Veáse <http://knews.kg/2016/04/19/v-kyrgyzstane-likvidirovany-5-kanalov-trafika-afganskikh-narkotikov/> (19.04.2016).

10 Veáse <http://old.mgimo.ru/news/experts/document228642.phtml>

plantearía consiste en desplegar policías fronterizos rusos en Kirguizistán, por un lado, y en modernizar las instituciones de seguridad kirguizas, por el otro, aunque no cree que a corto plazo esto sea posible.

Muy diferente es la posición de los investigadores centroasiáticos, quienes consideran que las tropas rusas están introducidas directamente en el tráfico de la droga y que su presencia empeorará la situación. Según argumenta Sunatullo Djoonboboev, un analista tayiko, “el problema es que la droga tiene paraguas político en Rusia e incluso en Europa; y que durante la invasión rusa en Afganistán, los oficiales y los pilotos rusos transportaban droga utilizando ataúdes de los soldados rusos asesinados en aquel país”. Es por eso por lo que, según concluye Djoonboboev, “el despliegue de tropas rusas no llevará a ningún cambio. Todo lo contrario: la droga volará directamente a Rusia”.<sup>11</sup>

La posible conversión del país en narco-Estado tiene también otras consecuencias negativas, las cuales demuestran cómo la violencia no política se interrelaciona con la violencia política. Los llamados capos de la droga, después de haber acumulado cierto capital, intentan ejercer influencia sobre la vida y los procesos políticos del país: estos tratan de penetrar en las estructuras del poder estatal. La llamada “corrupción de la droga” no es menos peligrosa que cualquier otro tipo de corrupción y no es un desastre social menos peligroso que el propio consumo de la droga: el efecto de este se ve dentro de 10-15 años y el de la corrupción de la droga se percibe instantáneamente, en cuanto que erosiona las instituciones del Estado de forma inmediata. Entraríamos ahí en el fenómeno de los señores de la guerra, de tipo productivo.

### *1.2. La droga, el mayor peligro para la seguridad nacional*

Según la opinión de expertos nacionales e internacionales, la droga es la amenaza principal para la seguridad nacional y para la seguridad de la ciudadanía en el país, puesto que nutre a la criminalidad organizada y al extremismo religioso. La criminalidad asociada a la droga ha sido capaz de penetrar no solamente en la cúpula política, sino también en la policial. Se ha comprobado que el tráfico se realiza por grupos de crimen organizado que se encuentran bajo la protección de los organismos de seguridad. Un dato, relativamente conocido, ha servido como demostración fehaciente de

---

11 Véase <http://old.mgimo.ru/news/experts/document228642.phtml>



esa penetración y cooptación en las esfera de seguridad oficiales: la cantidad de droga incautada a cuatro oficiales de la seguridad nacional detenidos en 2011 superó el total incautado en todo el país para el mismo año. El resultado ha sido la formación de diversas agrupaciones, hasta una cifra no inferior a 30, formadas por políticos, traficantes y representantes de los organizadores de la seguridad, que hoy en día controlan por completo el mercado negro.

Según la información oficial, proporcionada del Ministerio del Interior, desde el año 2006, el tráfico de la droga domina el crimen organizado. Ello explica que los ingresos de la droga crearan una enorme concentración de dinero negro, que se ha convertido en una de las fuentes principales para financiar la corrupción y la compra de votos en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Y, que es lo peor, se sabe que la cooptación del poder político es tan grande que los líderes de la delincuencia organizada están en condiciones de manipular a los líderes políticos y a los votantes, reuniendo miles de personas en la plaza central de la capital en su apoyo. Así, Kamchibek Kolibaev, Maksat Abakirov, Almaz Bokushev, Almanbeg Anapiyaev, Almaz Suleimanov son solamente parte del entramado criminal que prácticamente dicta las reglas de la vida política en el país.

La dimensión del problema es tan grande y escandalosa que el presidente actual reconoció en una de sus entrevistas que los líderes criminales ejercen una presión muy fuerte sobre los miembros del Parlamento a la hora de formar coaliciones parlamentarias. Según sus declaraciones, el chantaje es la norma e incluso hay delincuentes que ocupan escaños parlamentarios. Algo parecido a lo que pasó en los años 90 del siglo XX en Colombia con Pablo Escobar y el clan de Medellín. Uno de los exministros del Interior, hablando de la criminalidad organizada y la mafia, afirmó lo siguiente:

“No voy a esconder que en algunas regiones del país la mafia tiene más prestigio que el Gobierno. El nuevo Estado está en proceso de crecimiento, tiene solamente 22 años y en estos momentos está atravesando momentos difíciles y dolorosos. Cuando el juicio injusto de los tribunales se hace obvio, también se hace evidente el carácter corrupto de muchos funcionarios. Bajo tales condiciones, la gente prefiere referirse a ‘autoridades’ para que les resuelvan los problemas. Si el funcionario es el mal más grande, la persona prefiere ir adonde su problema se resolverá con menos pérdidas. Lo que debemos hacer es establecer reglas en esta área y poner fin a la arbitrariedad incontrolada. El poder existe para defender

al pueblo. Sus representantes deben de ser formados y leales, porque son los primeros desde quienes empieza la seguridad del Estado.”<sup>12</sup>

Más claro, imposible.

El exministro también subrayó la relación entre la violencia política y no política en el país, tomando como ejemplo las calamidades de 2010. Según su opinión, lo más peligroso en aquella situación posconflictiva era el hecho de que todas las estructuras políticas fueron cooptadas e invadidas por la delincuencia. El compromiso del poder con el mundo criminal culminó con la fusión de ambas dimensiones o sectores, política y delincuencia, durante el régimen de Kurmanbek Bakiev. Eran los líderes criminales los que decidían sobre los cuadros y sus cambios, incluso en la policía y los tribunales. Así, mediante presión abierta y directa, se cerraron la Agencia de Control de la Droga y la Dirección General para la lucha contra la criminalidad organizada. De hecho, la policía y el mundo criminalizado se interconectaron.<sup>13</sup>

Todo ello confirma lo afirmado por Rafael Grasa en el capítulo 1, cuando define la violencia crónica como:

“ (...) un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social, que afecta a las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y a la práctica ciudadana en la región. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir en normas sociales *de facto*, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.”<sup>14</sup>

---

12 Véase [http://rus.kg/news\\_rus/analytics\\_rus/9209-vlast-i-kriminal-v-kyrgyzstane-u-kogovyshe-avtoritet.html](http://rus.kg/news_rus/analytics_rus/9209-vlast-i-kriminal-v-kyrgyzstane-u-kogovyshe-avtoritet.html) (24.01.2013).

13 Véase [http://rus.kg/news\\_rus/analytics\\_rus/9209-vlast-i-kriminal-v-kyrgyzstane-u-kogovyshe-avtoritet.html](http://rus.kg/news_rus/analytics_rus/9209-vlast-i-kriminal-v-kyrgyzstane-u-kogovyshe-avtoritet.html) (24.01.2013).

14 Véase Rafael Grasa, capítulo 1 del presente libro.

Matizaría, quizás, para el caso de estudio, que se trata de una “violencia estructural crónica” porque verdaderamente, en este país, a diferencia de los países de América Latina, no se trata de aumento de la violencia directa, sino de la estructural y posiblemente, de la cultural, expresada en la tolerancia cada vez más grande al tráfico y distribución de la droga. Eso tiene relación con el vínculo entre tráfico de drogas y crímenes violentos. Lo que llama la atención es que el desarrollo del tráfico de drogas y la criminalidad organizada no lleva a un aumento de los crímenes violentos. Esta es una de las peculiaridades que distingue Kirguizistán de Honduras o El Salvador, dos Estados vinculados a los tráficos ilegales desde América Latina a los Estados Unidos. Sin embargo, en el año 2015 los actos criminales perpetrados con sobredosis o por abuso en el consumo de drogas se duplicaron en general, en la región Chuiskii aumentaron 5 veces, en región de Osh se duplicaron y, finalmente, en la capital de Bishkek aumentaron un 66%.

Al mismo tiempo, los actos delictivos llevados a cabo por mujeres con droga adulterada en su organismo y sobredosis o con elevado consumo de drogas han aumentado un 32%, aunque estos actos no se pueden considerar violentos, ya que se reducen, sobre todo, a participación en el tráfico o a las consecuencias del consumo en cantidad abusiva. Cabe mencionar, por último, que casi el 88% de todos los 17.000 presos en el país son drogadictos.

### *1.3. Factores que disminuyen la eficacia de la lucha contra la droga*

Hay varios factores que disminuyan la eficacia de la lucha contra el tráfico de drogas, en particular cinco: la tolerancia de la sociedad kirguiza a este tipo de crimen; el tribalismo; las fronteras permeables, lo que incluso hoy en día forma parte de la cultura del país; el miedo y la corrupción.

Valgan algunos ejemplos. Primero, casos en los que la población local, en vez de apoyar a los cuerpos de seguridad en la lucha contra el tráfico, atacan a los policías, les rompen y les incendian los coches con el propósito de dar oportunidad de escapar con grandes alijos de droga a los propietarios de casas registradas. Segundo, la estructura de clanes de la sociedad hace que las familias extensas defiendan siempre a sus integrantes, aun cuando hayan violado la ley de forma grave e imperdonable. Tercero, no hay que olvidar que las fronteras entre las exrepúblicas soviéticas no toman en consideración las realidades étnicas y, en este caso, separan el valle de Osh de forma que deja a una parte de las familias en el territorio de un país y a la otra en el territorio

de otro: así las cosas, y con la prevalencia del tribalismo, la protección de las fronteras deviene una tarea absolutamente imposible.

Finalmente, señalaremos que el tráfico de drogas no solamente aterroriza a la gente, sino que también busca persuadirla, atraerla mediante la prestación de servicios y numerosas actividades de beneficencia que organizan con frecuencia. Por ejemplo, los narcoclanes y los barones criminales construyen mezquitas en sus pueblos y ciudades, lo que les hace ganar cierta indulgencia por parte de la comunidad local. También apoyan a gente necesitada, que, recordemos, es numerosa, dada la pobreza y los salarios bajos del país.

## 2. Tráfico de drogas y fusión de la violencia no política y la violencia política

Una de las peculiaridades de la situación tiene que ver con el hecho de que el tráfico de drogas, la violencia no política y la violencia política son fenómenos casi inseparables.

Cabe mencionar que la narcomafia participó activamente en los actos violentos contra el Gobierno en el año 2010, sufragando las armas de la insurgencia. Incluso se cree que esos mismos acontecimientos sangrientos fueron provocados por algunos narcocarteles, interesados en que reinara el caos y la anarquía en el país. En aquellos momentos, cuando todas las fuerzas de los cuerpos de seguridad fueron requeridas, concentradas y usadas para luchar contra los grupos antigobierno, los carteles transportaron unas cantidades inmensas de droga a través de las fronteras del país. En suma, el peligro más grande consiste en el hecho que los narcocarteles no solamente están interesados en desestabilizar el país esporádicamente, sino en que disponen de la fuerza y la influencia para hacerlo cuando les interese, como ya han hecho en el pasado. Otro aspecto relacionado con la cuestión es la participación del tráfico de drogas en la financiación de los actos terroristas y la transferencia de militantes de nacionalidad kirguiza a Estado Islámico. Además, en muchos de los detenidos, que se suponía que iban al EI, se encontraron pastillas de captagón, una droga usada para controlar el estrés y aumentar la resistencia física. También se sabe con certeza que el tráfico de personas (en este caso, de militantes) sigue las rutas del tráfico de la droga.

Está apareciendo otra tendencia peligrosa: la cúpula criminal se está infiltrando cada vez de forma más activa en la vida religiosa del país. Los resultados de una investigación periodística han mostrado que la cúpula criminal fomenta la conversión de personas en seguidores fanáticos de ideas religiosas, asegurando fondos para la construcción de mezquitas y madrazas. Ello se debe, en parte, a los contactos entre los criminales y los representantes de Hizb-ut-Tahrir-al-Islami en las cárceles. No obstante, ello no les impide intervenir en la vida religiosa del país de forma brutal, atacando e incluso matando cabecillas religiosos, como sucedió con el muftí de los musulmanes kirguizos, Maratali-azhi-Zhumanov, que en abril 2010 fue raptado y torturado por los clanes criminales, que pidieron un rescate de un millón de dólares. El muftí murió a causa de las heridas que le produjeron.<sup>15</sup>

Finalmente, hay que señalar que, según la Dirección General Penitenciaria, el 80% de los presos criminales son unos seguidores celosos de rituales y ceremonias islámicas en la prisión.

### 3. Dos casos de vinculación de la violencia política y la no política

Veamos, para acabar, dos casos de vinculación entre ambos tipos de violencia.

El primero deriva y se fundamenta en el trabajo de campo hecho por mi doctorando, Mr. Zairbek Ergeshev, hoy en día funcionario de la Administración del presidente de Kirguizistán. Estudió la cooperación entre el tráfico ilegal de drogas y la organización terrorista Movimiento Islámico de Uzbekistán, mostrando una vez más que el valle de Fergana es una de las escenas principales donde se realiza dicha cooperación. Dicho de otra forma, el valle de Fergana y la misma geografía de los puntos poblados facilitan el desarrollo de negocios criminales en la zona. Las razones, como mostró, son varias. Primero, que hasta el presente las fronteras estatales que atraviesan la región son objeto de disputas; además, el control fronterizo es ineficaz. Segundo, que, como sucede en la región, las fronteras pasan por puntos poblados, de manera que una parte de las casas –digamos, una tercera parte– queda en

---

15 Véase <http://www.fergananews.com/articles/7821> (09.08.2013).

Kirguizistán, otra tercera parte en Tayikistán y el resto en Uzbekistán. Así las cosas, resulta prácticamente imposible luchar contra el tráfico ilegal, porque lo que realmente importa no es ni la legislación nacional ni los poderes locales, sino la familia, el clan y la lealtad tribal. Tercero, porque el valle de Fergana constituye un territorio pequeño con una densidad de población altísima: de esa manera, las ciudades grandes se encuentran cerca una de otra, lo que a su vez fortalece las relaciones familiares, tribales y de clan. En tal contexto, es muy difícil distinguir entre grupos de delincuencia organizados, líderes tradicionales, capos del mundo de la droga, distribuidores, elementos criminales, extremistas religiosos, etcétera.

Lo que estoy planteando es que las relaciones familiares han sido siempre muy fuertes en la zona. Antes se basaban solo en el parentesco y la amistad; más tarde, se convirtieron en la base para las relaciones comerciales y los negocios. Por ello, fronteras artificiales, diseñadas sin tomar en consideración las realidades étnicas, son parte de la herencia viciosa soviética y no han permitido poner fin a las estructuras tribales de las comunidades locales.

El resultado de todo ello es que, a pesar de las duras medidas adoptadas por el Estado, los grupos criminales y los distribuidores de droga utilizan exitosamente las estructuras de la sociedad tradicional para desarrollar su negocio ilegal. Este fue el caso del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), que estableció relaciones estrechas con la población local (periodo 1990-2000), antes de los acontecimientos de Batken. La gente se sentía feliz por tener negocio con las estructuras y los miembros de la organización, que de forma habitual les compraban el pan, la mantequilla, la carne y los otros productos de alimentación que producían. En una comunicación personal con nosotros, un señor de la aldea de Rout expresó que MIU pagaba a los campesinos en dólares, lo que para estos significaba como pagarles con monedas de oro. Es justo reconocer que los habitantes de la zona no se percataron de quiénes eran sus clientes. Les llamaban simplemente *sacalchandar*, es decir, “los barbudos” y les percibían como turistas o extranjeros que necesitaban comida. Esta impresión se hacía aún más fuerte por el hecho de que los miembros de MIU andaban constantemente acompañados de un guía, como hacen los turistas o invitados que están por primera vez en la región.

Las relaciones de confianza entre la población local y MIU fueron óptimas durante 2 o 3 años. Como la población local confiaba en ellos y les contaban

todo, los militantes de la organización terrorista rápidamente obtuvieron una idea de la geografía local, las montañas, las rutas, las características psicológicas de los habitantes de la zona, de la situación política y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y locales, al igual que de la ineficacia de las agencias de seguridad. Esto les ayudó mucho cuando en 1999-2000 y 2005-2006 MIU atacó la frontera y el territorio de Kirguizistán utilizando como punto de partida sus propias bases militares en Tayikistán. Entonces fue evidente que los terroristas conocían perfectamente las rutas de la droga, las que pasan por las partes más altas de las montañas y prácticamente no son controladas por ningún Estado. Hoy en día la gente local llama estas “rutas de drogas y de terroristas”, al haber desaparecido la anterior confianza.

¿Por qué se hicieron esos ataques? La versión oficial de MIU era que se pretendía deponer al Gobierno de Islam Karimov y establecer un estado regulado por la ley islámica, o *sharia*, y no por las leyes laicas. Pero los analistas no acaban de dar crédito a esa versión. Algunos consideran que detrás del ropaje político e ideológico se escondía un motivo de negocio mucho más pragmático. Por ejemplo, uno de los exdirectores del grupo operativo móvil de la Agencia de Control de Drogas, el señor Timur Isakov, sostiene que el propósito de aquellas operaciones militares era simplemente abrir una nueva ruta de drogas por los países que permitiera transportar hasta Rusia grandes cantidades de narcóticos. Otro experto, el responsable del departamento sur de la misma agencia, el señor Sh. Mirzakarimov, compartió en una comunicación personal con nosotros en la ciudad de Osh (enero de 2008) que, a su parecer, el ataque tuvo como propósito la desestabilización del régimen de Karimov. Lo mismo, según él, se puede decir del ataque del 13 de mayo de 2006. Finalmente, un tercer grupo de expertos sostiene que la primera y la segunda hipótesis no se excluyen mutuamente.

Nuestras propias investigaciones nos llevaron a concluir que las relaciones entre el tráfico de drogas y el grupo terrorista son bastante complicadas y han pasado por diferentes etapas. En la primera etapa (1996-2000), MIU logró controlar la ruta que pasaba por Katken e Isfarinsk y llevaba a Rusia y a los Estados bálticos. Durante la segunda etapa (2001-2003), MIU perdió el control total sobre las dos rutas, pero siguió estando en condiciones de utilizarlas y mandar pequeñas cantidades de drogas a Fergana, en buena medida usando las relaciones de familia y amistad. En la tercera etapa (2005-2006), los grupos de tráfico de drogas y la cúpula de MIU competían fuertemente.

Los eventos de Andijan fortalecieron la estabilidad en Uzbekistán y Kirguizistán, lo que favoreció inmensamente la actividad de los grupos criminales.

La cuarta etapa se caracterizó por un fortalecimiento del control del Estado sobre las fronteras y una lucha de los gobiernos de la zona más activa contra los grupos criminales, la droga y el terrorismo. Sin embargo, no se logró derrotarlos totalmente. Por ello, se reorganizaron, entraron en nuevas alianzas y empezaron a actuar de forma más moderna. Durante la quinta etapa (abril 2010-junio 2011), Kirguizistán sufrió unas calamidades sociales profundas, crisis de Gobierno y falta de estabilidad. Hay sólidas razones que nos hacen a pensar que, en un cierto grado, eso fue consecuencia de la acción de los grupos criminales, de los islamistas y del tráfico de drogas, todos ellos buscando establecer condiciones más favorables para su negocio ilegal.

Veamos el segundo caso, el de Huzb-ut-Tahrir-al-Islami (HT), producto de una investigación conjunta que hicimos con el Sr. Zairbek Ergeshev entre 2003 y 2011<sup>16</sup>. Hizb-ut-Tahrir al-Islami, o Partido Islámico de la Liberación (su rama centroasiática), es un movimiento radical islamista que aspira a imponer la doctrina islámica más pura y a establecer el califato en Asia Central. Tras años y años de actividades espectaculares, últimamente Huzb-ut-Tahrir-al-Islami se muestra menos activo en Kirguizistán. Sin embargo, ello no ha impedido que existan claras relaciones entre esta organización y el tráfico de drogas, como vamos a mostrar.

Hemos encontrado pruebas de que los distribuidores de drogas y los radicales de HT utilizan las mismas rutas. Con el propósito de encontrar pruebas más firmes, preparamos una cronología de los ataques realizados y descubrimos que su número crece siempre entre mayo y agosto, o sea, en la temporada en la que la droga se transporta por la ruta Osh-Batken-Nudjant. Lo que también llama la atención es el hecho de que los miembros detenidos durante estos periodos llevan, además de armas, pequeñas cantidades de droga. También hay que tener en cuenta que el negocio y el tráfico de drogas tienen mucho que ver con los bazares (mercados) de las zonas fronterizas, como por ejemplo los de Oshskii, Uzgenskii y Kazalkiiskii. Allá, la venta de la droga es no solamente fácil, sino muy rentable. Al mismo tiempo, los bazares

---

16 Parte de los resultados intermedios están publicados en: De Cueto Noguerras, C. (ed.), *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI*, Granada, Editorial Comares, 2008.



no son solamente sitios donde se comercia, sino lugares donde se encuentran varios grupos islamistas.

Todo ello muestra, a nuestro parecer, también en este segundo caso, la relación entre grupos islamistas y delincuenciales.

## Conclusión

Siguiendo las preguntas planteadas en el capítulo 1, nos permitimos concluir que, ciertamente, las herramientas de construcción de paz pueden servir para tratar temas de violencia directa no política. Y a ello hay que añadir una importante peculiaridad para el caso de Kirguizistán y, en general, de Asia Central: un combinado de razones geopolíticas, socioeconómicas y de estructura social y cultura política hacen que la distinción entre violencia directa política y no política sea menos clara que en Occidente o en América Latina. Concretamente, la estructura de clanes o tribal, que propicia la persistencia de señores de la guerra, el tipo de fronteras y la hibridación económica facilitada por el carácter de cuasi narco-Estados, facilita el vínculo entre terrorismo (violencia política) y delincuencia transnacional ligada al narcotráfico. Por tanto, ese vínculo hace aún más fácil pensar en la gran utilidad que esas herramientas puedan tener en esta región.



---

**V.**

---

**A MODO  
DE CONCLUSIÓN**



# UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y UNA AGENDA POLÍTICA PARA EL FUTURO DESDE LA SEGURIDAD HUMANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

*Rafael Grasa Hernández*

El siguiente capítulo conclusivo se estructura en cuatro apartados. El primero recuerda los objetivos buscados en el proyecto. El segundo recoge los principales resultados obtenidos, sin ánimo de exhaustividad y con una visión a vista de pájaro, obtenidos en los 12 capítulos surgidos tras el seminario de debate de los textos previos celebrados en septiembre de 2016. El tercero se ocupa de los principales cambios conceptuales y contextuales que se han producido en el año 2017. Y el cuarto y último esboza las grandes preguntas de un programa de investigación y una agenda para el futuro desde, como subraya el título, la seguridad humana y la construcción de la paz.

## 1. Las preguntas y los objetivos perseguidos

Como se dice en la introducción, el presente libro, fruto de una investigación compartida por una decena de personas a las que se encargaron diversos trabajos y a quienes se proporcionó un marco de referencia (capítulo 1) y de un seminario de debate donde se discutieron los borradores de dichos trabajos, se deriva de la colaboración entre Fescol y el ICIP.

Se han perseguido tres objetivos: 1) poner en marcha una línea de trabajo que analizara, con las herramientas de construcción de paz, los nuevos retos de seguridad regional y nacional –en algunos países latinoamericanos pilotos– vinculados a las formas de violencia directa no directamente política, dada su incidencia en la vida social, política y económica, y la necesidad de ser abordados con instrumentos analíticos nuevos; 2) reflexionar, a partir de esos instrumentos, sobre formas de mejorar y reforzar las políticas públicas de seguridad, acerca de la forma de enfrentarse a los retos de la seguridad ciudadana (nacional, subregional y regional) y a propósito de los retos que plantea la “violencia crónica”, habida cuenta que los enfoques de las dos últimas décadas sobre seguridad ciudadana parecen estar llegando a un punto

muerto y los prometedores enfoques de seguridad humana no han pasado, en general, del terreno estrictamente teórico; y 3) identificar buenas/malas prácticas y lecciones aprendidas, comparando la región y subregión con casos de otras regiones, en particular de Asia Central y Europa.

Todo ello se ha hecho desde una teoría del cambio o conjetura, que, en mi opinión, ha demostrado su fecundidad y valor heurístico a lo largo del libro: *el enfoque de construcción de paz entendida como transformación estratégica de conflictos, al propugnar intervenciones multidimensionales, multipolíticas y multiactorales basadas en un análisis de las diversas causalidades existentes tras los fenómenos sociales complejos, permite aplicarse (convenientemente focalizado y usando las herramientas de éxito demostrado tras 25 años de práctica) de manera productiva para afrontar problemas de violencia directa no políticos (los dominantes en el mundo actual) y para abordar problemáticas de seguridad ciudadana. Ello exige apostar por una agenda política diferenciada y por un programa de investigación de acompañamiento.*

## 2. Resultados y hallazgos más relevantes

A modo de resumen, podemos sostener, a partir de los capítulos producto de la investigación que se han dado los siguientes hallazgos o resultados.

### *Confirmación de las tesis a priori*

1. La confirmación, a nivel general y en los estudios de caso, de las 3 tesis que se consideraron *a priori* o se dieron por descontadas (capítulo 1), fruto de la constatación empírica, que señalan una tendencia que no cambiará a 10-15 años vista. Eso significa lo siguiente:

Primero, que los vínculos entre la delincuencia organizada, las formas de violencia armada no necesariamente políticas y la fragilidad social, económica y estatal plantean relaciones causales complejas, difíciles de analizar, pero cruciales para la construcción de la paz, habida cuenta que las respuestas tradicionales del Estado, de la academia y de la sociedad a los problemas de violencia organizada no convencional no han sido hasta el presente convincentes y, además, han sido generalmente diferentes en su análisis, conceptua-

lización e intervención de los enfoques de seguridad interna y de seguridad externa. Sin un buen diagnóstico y relaciones plausibles de causalidad, las propuestas de actuación seguirán siendo incorrectas, como lo han sido en América Latina y el Caribe desde hace décadas.

Segundo, que las formas de violencia directa de tipo político disminuyen, con independencia de la fuente o base de datos que se usen, lo que pone en primer plano las formas de violencia directa no intencionalmente políticas.

Tercero, que los datos de esa violencia directa no convencional y de la violencia crónica que a menudo la acompaña constituyen un reto de enorme magnitud y se dan en muchos casos en entornos sin conflictos armados internos o guerras civiles.

### *Confirmación de la utilidad de las tesis sobre marcos conceptuales y herramientas/agenda de análisis*

**2.** Los estudios de caso muestran que la creciente centralidad de formas de violencia directa letal, sin intencionalidad política directa, suponen realmente formas de violencia organizada con un importante impacto social directo e indirecto. Concretamente, esa violencia letal directa tiene un visible impacto negativo en la organización política y social, en el desarrollo. Su impacto, medible, va más allá del costo en vidas, al incidir en los costos de transacción y de oportunidad de múltiples áreas, como han mostrado los trabajos dedicados a América Latina, Centroamérica, Colombia y Kirguizistán. Así lo ponen de manifiesto los trabajos panorámicos de Niño (capítulo 2) y los específicos de De León (capítulo 4) y Dronzina (capítulo 12).

Más concretamente, el impacto afecta a las migraciones y los movimientos de personas, a la emprendeduría y la actividad económica, al turismo, a la legitimidad de las instituciones sociales, a la cohesión social, etcétera, por lo que suponen no solo un serio problema de violencia directa, sino también de violencia de las estructuras y, sobre todo, de violencia simbólica o cultural, al legitimar de forma generalizada el recurso –legal e ilegal– a la violencia directa en la vida social. En términos de construcción de paz y de transformación de conflictos, son problemas no solo de paz negativa, sino de paz positiva, lo que abunda en la confirmación de la importancia de aplicar enfoques de construcción de paz también a problemas de violencia directa no política.

**3.** Se ha demostrado que la violencia letal no política suele estar también vinculada a problemas de violencia crónica, lo que, como se ha mostrado en el capítulo 1 y en algunos otros (8, 10), exige prestar atención a los cuatro rasgos y dimensiones que la caracterizan: a) es una forma de ejercer el poder, contra uno mismo o contra otras personas o grupos; b) se manifiesta de manera interiorizada (suicidio, autodestrucción) como proyección externa o exteriorización, está en la base de la forma más extensa de violencia directa (la violencia doméstica y/o machista) y también suele tener relación causal con las formas de violencia armada organizada no convencional, vinculada con grupos delincuenciales e ilegales; c) puede tener efectos en la vida cotidiana incluso sin ser ejercida físicamente, mediante la simple amenaza y el efecto disuasorio de conductas violentas extremas usadas como ejemplo; y d) puede asumir formas sin daño físico o muerte, como la privación, el daño psicológico y el desarrollo disfuncional, pero no por ello menos cruciales.

**4.** Se ha demostrado que los fenómenos de violencia organizada criminal, no necesariamente vinculados a los conflictos armados, pueden, sin embargo, agravarse por un mal posacuerdo e implementación de lo acordado, como muestra el trabajo de De León-Escribano para Guatemala (capítulo 4), tras veinte años desde los Acuerdos, o al inicio del proceso, en el caso colombiano, en los trabajos de Massé (capítulo 6) y de Duncan y Suárez (capítulo 7).

También, que un mal manejo de problemas de seguridad ciudadana vinculados a fenómenos delincuenciales vinculados a la violencia organizada con alta cooptación de aparatos del Estado y con clara imbricación en procesos económicos importantes, como el narcotráfico y su uso de estructuras legales, paralegales e ilegales, puede agravar problemas ya de por sí complejos y difíciles de manejar. El caso de México, analizado por Benítez, Rodríguez y Quintanar (capítulo 5) sería un buen ejemplo de ello, en particular desde la decisión del presidente Calderón de declarar la “guerra” al narcotráfico.

**5.** Se ha demostrado la necesidad de seguir trabajando y poniendo orden en el uso, polisémico y poco preciso, del concepto de violencia directa, sobre todo por su impacto en la forma de elaborar, aplicar y evaluar las diferentes políticas y estrategias orientadas a manejarla, reducirla y prevenirla, en particular en el área de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, los trabajos de Abelló (capítulo 8) y Bobeá (capítulo 3) muestran con claridad la insuficiencia de los enfoques clásicos de provisión de seguridad ciudadana mediante enfoques tradicionales y la fertilidad, aunque incipiente, de nuevos enfoques.



**6.** En suma, se ha comprobado la corrección y la utilidad del aserto presente en el marco conceptual (capítulo 1), que planteaba que las conductas violentas no son procesos lineales, sencillos, de causas y efectos, sino, en muchos casos, un fenómeno sistémico, que se autoalimenta, un fenómeno que cuenta, dentro de sus fuerzas motrices y factores causales, con una compleja interacción entre procesos y conductas humanas diversas en los niveles micro, meso y macro. Algo que exige mayor investigación y análisis, tanto generales como caso por caso.

**7.** Y, finalmente, se ha mostrado que ese enfoque diferente y diferencial, aunque más elaborado y buscando actuaciones preventivas y proactivas, puede y debe usarse también en países OCDE, por ejemplo en la UE y en sus Estados miembros al abordar sus estrategias y políticas de seguridad interior, tanto sobre violencia política directa (terrorismo) como de violencia no política (delincuencia organizada), como muestra el capítulo de Demurtas dedicado a ello (capítulo 11).

*Cómo usar los enfoques de construcción de paz y de seguridad humana a formas de violencia directa organizada no política*

Los últimos resultados y hallazgos por demostrar tienen que ver las tesis y propuestas sobre cómo usar los enfoques de construcción de paz y de seguridad humana para casos de seguridad ciudadana y, en general, formas de violencia directa no política.

**8.** Se ha mostrado que dichos enfoques pueden aplicarse, entendiendo construcción de paz como transformación de conflictos con visión estratégica referida tanto a seguridad interna como externa. Concretamente, se propuso (capítulo 1) entender construcción de paz, esencialmente, como un proceso orientado a:

1. Contar con herramientas de análisis de conflictos, entendidos como disputas o antagonismos entre partes, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.
2. Asumir e interiorizar los fundamentos del análisis de conflictos en la formulación de políticas vinculadas con la seguridad.
3. Contar con herramientas de diálogo, negociación y generación de consenso, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.

4. Contar con herramientas para fomentar y manejar la acción colectiva sin recurrir a la violencia, así como con capacidades para usarlas en múltiples contextos.

A ese respecto, conviene subrayar tres hallazgos. Primero, que, como muestra Barrios (capítulo 10), la UE no está utilizando suficientemente ese enfoque en sus herramientas de construcción de paz, aunque existen el espacio y las posibilidades de aplicarlo. Segundo, que ese enfoque, como muestra Paladini (capítulo 9) para el caso de la Colombia posacuerdo, puede ser fecundo combinando también las aportaciones de enfoques centrados en resiliencia y características de sistemas complejos y, también, los trabajos –ya con larga tradición en construcción de paz y transformación estratégica de conflictos– y propuestas orientadas a crear infraestructuras de paz. Y, tercero, que esos enfoques pueden dar bastante de sí en el caso colombiano, como muestra el trabajo ya citado de Abelló para Medellín y el también citado de Bobea para las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe.

**9.** Se ha constatado, aunque parcialmente, que las herramientas de análisis y manejo de conflictos más útiles deben responder a las siguientes características:

1. No intervenir sin analizar previamente y no intervenir sin tener alguna probabilidad objetivable de estar en condiciones de mejorar las cosas.
2. Poner en el centro del análisis no las conductas visibles o las posiciones explícitas que exponen las partes, sino los motivos, relaciones e incompatibilidades subyacentes, no siempre visibles, al estar veladas conscientemente o inconscientemente.
3. Entender los conflictos como situaciones vinculadas a la interdependencia entre los actores y, por tanto, dinámicos y cambiantes. O, lo que es lo mismo, el conflicto es la norma y no la excepción, es un proceso en cambio constante y no simplemente un momento o estadio, tiene factores objetivos y subjetivos y, en sentido temporal largo, nunca se resuelve definitivamente.
4. Fomentar la fragmentación del análisis del conflicto y de los problemas, distinguiendo entre conductas (lo único visible), actitudes, percepciones, intereses y necesidades de los actores (distinguiendo entre actores primarios, directamente afectados por las incompatibilidades,

y secundarios, no implicados directamente, pero muy interesados...) e incompatibilidades o contradicciones (motivos de la disputa).

5. Partir, al intervenir, del principio de prudencia y de las herramientas propias de la acción sin daño y, sobre todo, tener en cuenta que no solo debe prestarse atención a las conductas, sino a los motivos subyacentes.
6. Distinguir, a efectos de análisis causal, entre causas estructurales (necesarias), aceleradores o multiplicadores (que facilitan y legitiman el recurso a conductas violentas directas) y desencadenantes (en el sentido de gotas que colman el vaso, “gatillos”).

En resumen, estos nuevos resultados y hallazgos, divididos en tres categorías, permiten contrastar y verificar la utilidad del diagnóstico y del enfoque del que surgió la investigación, su pertinencia y factibilidad, aunque su aplicación requiere de trabajos ulteriores.

Diversos desarrollos posteriores, en el último año, muestran de nuevo su influencia, como veremos en el siguiente apartado.

### **3. Un cambio en el contexto y en lo conceptual que se acelera, a nivel mundial y regional**

Efectivamente, mientras se redactaban las versiones finales de los trabajos y se procedía a la publicación, diversos elementos han puesto de relieve la importancia del trabajo.

Por un lado, en lo contextual, se han acelerado las tendencias, mundiales y regionales, que consideran la importancia de la violencia no directa en los problemas de seguridad. Me limitaré a comentar tres desarrollos. Primero, la confirmación de los datos mediante el *Global Peace Index* de 2017. Sin más comentarios.

Segundo, y mucho más importante, la temática y los hallazgos del *World Development Report 2017*, elaborado por el Banco Mundial y dedicado este año a la relación entre gobernanza y derecho, que vuelve a ocuparse, como ya se hiciera en el texto de 2011, de la relación entre conflictos y violencia. En

el trabajo de 2011 se usaba la noción de violencia crónica y se exploraban las relaciones entre conflictos, seguridad y desarrollo, apuntando, por decirlo de forma general y rápida, que el conflicto violento deriva de fallos institucionales, de disfunciones en su quehacer. En el informe de 2017 se parte justamente, en el capítulo 4 del mismo, de esa tesis y en él los redactores se preguntan cómo abordar dichos fallos o disfunciones desde el prisma de la gobernanza. Me voy a permitir ahondar en lo que se dice, con mis propias palabras. Se empieza por plantear como hipótesis causal que la violencia directa se produce merced al fallo o mal funcionamiento combinado de tres factores de la gobernanza: 1) el poder ilimitado e irrestricto de las personas, los grupos y los gobiernos; 2) el fracaso de los acuerdos y consensos entre los diversos participantes en las esferas de la negociación y el regateo; y 3) la exclusión de individuos y grupos relevantes, cruciales, de las arenas de negociación y regateo. Así las cosas, proponen fomentar, crear o consolidar cuatro tipos de instituciones para reducir la probabilidad de conflictos violentos, a saber: a) instituciones que puedan sancionar y, por ende, disuadir del incremento de los costos de la violencia; b) instituciones que permitan compartir poder (*power-sharing*), con el objeto de acrecentar los beneficios de la seguridad entre los diversos grupos sociales y mejorar la cooperación social; c) instituciones redistributivas, que, por ende, refuercen el contrato social entre la ciudadanía; y d) instituciones (formales o informales) orientadas a manejar y resolver las disputas, para reducir los incentivos de recurrir a la violencia para proteger los derechos de propiedad.

Adicionalmente, el citado informe contiene dos mensajes muy importantes. Primero, reconoce, sin duda alguna, los vínculos entre gobernanza y violencia, lo que supone –y ello es clave para lo que nos ocupa en este texto– que la violencia directa conforma los sistemas de gobernanza puesto que, como hemos señalado, afecta a la distribución del poder político, social y económico entre los grupos sociales. En suma, la gobernanza actual, en cada caso, deriva de la violencia anterior. Aunque eso no es nuevo en el campo académico –en el que existen importantes trabajos sobre esos vínculos desde hace décadas–, que el informe lo ponga de relieve, dada la importancia del Banco Mundial en procesos de reconstrucción, es bien importante. El segundo mensaje, quizás incluso más relevante, es reconocer que en las etapas de violencia directa, de conflicto abierto, se da, existe gobernanza. Dicho de otra forma, recuerda que no existen prácticamente casos en que durante el enfrentamiento armado haya un colapso total del orden político, de la gobernanza. Los actores políticos se acomodan, los antisistema ocupan, en

algunos casos de forma persistente, los espacios que dejan los estatales de manera total o parcial, producen paraestado y paragobernanza, controlan territorios, combinan uso de la violencia y provisión parcial de bienes públicos. En suma, generan orden y gobernanza. Hemos visto ejemplos en este libro en el caso de las FARC, pero podríamos aludir, como hace el informe, a casos así en Sri Lanka, Líbano, Somalia, Afganistán, Irak o Siria.

Todo ello refuerza lo dicho en el presente libro acerca de la utilidad del enfoque de construcción de paz, tal como ha sido presentado, al recordarnos que el papel del Estado y su fuente de legitimidad han cambiado mucho en las últimas décadas, en el contexto de la globalización, y está siendo desafiado por numerosos actores transnacionales (empresas transnacionales, asociaciones y organizaciones sociales o civiles, delincuencia transnacional...). Sin tener en cuenta eso, la provisión de seguridad y de bienestar resulta problemática.

Señalaremos, en tercer lugar, diversos desarrollos relacionados con las evaluaciones del estado de la violencia letal y de los medios de manejarla, reducirla y prevenirla en diversas regiones. En el caso de América Latina y el Caribe, central en nuestro proyecto y singular por darse en la región, al unísono, más desigual y más violenta del mundo, podemos destacar algunos. Primero, los trabajos, entre ellos los incluidos en el número 116 de la revista *Cidob d'Afers Internacionals* (2017), dedicada al problema de los homicidios en la región y al desempeño de diversas formas de control del crimen organizado mediante mecanismos estadísticos y de registro confiables, por ejemplo, el Sistema de Vigilancia de Muertes de Causas Externas/Observatorio de Seguridad establecido en Cali desde 1993. Habría que destacar también, aunque no citaremos ninguna concreta, las diversas visiones críticas de los enfoques de seguridad ciudadana en países de la región, tanto los de origen básicamente nacional como los impulsados por organizaciones multilaterales, como agencias de NNUU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Todos ellos muestran que las transformaciones mencionadas en este texto de la violencia en la región generaron un aluvión de propuestas de seguridad ciudadana que, pese a su uso del mismo nombre para el concepto, presentan visiones y estrategias para lograrla muy heterogéneas y con resultados relativamente escasos y muy diversos en uno y otro país. Y, por último, si bien intentan escapar en lo teórico del enfoque reactivo y buscan actuaciones preventivas, en la práctica la falta de sinergia y de coherencia de políticas públicas, así como de períodos largos de implementación, ha hecho que se apueste más por las causas superficiales (conductuales, por

ejemplo, registro de homicidios para constatar su descenso) que en las multiplicadoras y estructurales, las que realmente garantizan cambios a mejor sostenibles y sustentables.

En cuanto a lo conceptual, me limitaré a señalar, brevemente, dos desarrollos que siguen los enfoques de construcción de paz ya señalados en la investigación. Primero, los crecientes trabajos críticos, aunque constructivos, sobre el impacto real de la apuesta por la construcción de paz desde su entrada en escena en 1992 con *Un Programa de Paz*. Todos ellos señalan los cambios y evoluciones y el creciente interés por lo local y la resiliencia. Bastará como ejemplo el texto de 2017 de David Chandler<sup>1</sup> Segundo, el resurgimiento de los trabajos que estudian el papel crucial de lo económico y de lo institucional en las transiciones desde la violencia directa a escenarios no violentos.

En síntesis, lo que muestran los acontecimientos en este último año refuerza la empleabilidad del enfoque aquí planteado, así como la necesidad de profundizar en la investigación y en la atención política al mismo.

#### 4. Lineamientos para una agenda y un proyecto para el futuro

De las páginas anteriores de este capítulo conclusivo se desprende la confirmación de que la conjetura inicial que dio lugar al proyecto es útil, aunque queda mucho camino para recorrer.

Ese camino es doble, para incidir y estar presente en la agenda política y para, en cuanto a la investigación, conceptualizar mejor, preparar herramientas y, eventualmente, iniciar algún proyecto piloto para ocuparse de un tema de violencia directa no política con enfoque de construcción de paz, quizás de seguridad ciudadana y/o de violencia intrafamiliar y machista. Me limitaré, por tanto, a señalar algunos lineamientos frente a ambas cosas.

En cuanto a la agenda política, destacan, en mi opinión, cuatro puntos, claves en, por ejemplo, la región latinoamericana y la europea:

1. Incidir en la creciente evaluación crítica de las políticas de seguridad interna y de seguridad ciudadana, propiciando enfoques y herramien-

---

1 David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Years's Crisis, 1997-2017*, Springer.

tas alternativas a la militarización, la mano dura, el control territorial y la obsesión por la simple reducción –incluso “torturando” los registros de datos–, en un contexto adecuado para ello, como el que suponen los próximos 5-6 años. En suma, apostar por la “desecuritizar”, en el sentido de seguridad dura, buena parte de los problemas de seguridad ciudadana y mostrar, al tener siempre componentes de convivencia, la necesidad de tratarlos con diferentes políticas y actuaciones coordinadas, complementarias y coherentes.

2. Proponer mayor coordinación de los enfoques y herramientas de las diferentes agencias y organismos que se ocupan de temas de seguridad, proponiendo encuentros regionales, subregionales y nacionales para compartir visiones, enfoques, herramientas y experiencias.
3. Insistir en la utilidad de “unificar” los enfoques de análisis de las violencias directas, usando las buenas prácticas del enfoque de construcción de paz y proponiendo algunas experiencias piloto.
4. Trabajar en la conformación de agenda y experiencias en países centroamericanos, así como en diversos lugares de otros continentes que salen de conflictos armados prolongados.

En lo relativo al proyecto de investigación, en mi opinión, habría que prestar atención sobre todo a lo siguiente:

Primero, a la operacionalización del concepto de seguridad humana, en sentido restringido, en primer lugar, a partir de cuatro elementos: a) la centralidad de las personas y de sus percepciones e intereses de seguridad; b) la importancia de abordar las causas últimas de los problemas de seguridad a largo plazo y, a medio plazo, la desactivación de las causas multiplicadoras y aceleradoras; c) la creación de herramientas de análisis multicausal y de seguimiento multifactorial de las intervenciones; y d) la elaboración de un procedimiento sencillo, y susceptible de adaptarse para diferentes contextos, que permita fácilmente el diagnóstico de los problemas, incluyendo las percepciones de las poblaciones y también la creación de propuestas de programas de intervención –con herramientas de seguimiento y control– que permitan diferenciar los factores esenciales de los simplemente intervinientes (a la manera de los diagramas que recogen el conocido diagrama de Pareto y de Juran, que discriminan la importancia del 20% y el 80% de los factores o variables presentes en un fenómeno social).

Segundo, la operacionalización, creando una especie de programa maestro general susceptible de adaptarse a cada caso, del concepto de construcción de paz o transformación estratégica de los conflictos en los cuatro componentes anteriormente expuestos.

Tercero, la creación de una matriz de análisis causal múltiple e integrado que permita en cada caso prestar atención a las siguientes fuerzas motrices, además de las vinculadas a elementos contextuales y causales específicos de cada caso: a) factores macro y estructurales (desigualdad y “nueva pobreza”, relación entre urbanización creciente y alfabetización, crisis económica...); b) escasas capacidades para el desarrollo físico, social y psicológico de las personas y los grupos sociales básicos; c) escasas capacidades para construir y consolidar relaciones sociales y gestionar conflictos; d) nivel escaso o escaso apoyo a la protección de los derechos humanos, democracia y debido proceso/diligencia; e) facilidad de acceso a las armas y situación del sector de seguridad; f) cultura de la violencia, patriarcado y formas de legitimación cultural del recurso a la violencia (violencia cultural o simbólica); g) percepciones de seguridad, en particular en el área cívica y ciudadana.

Cuarto, la operacionalización práctica, con herramientas sencillas y ejemplos de buenas prácticas (más allá de la creación de consejos locales), de qué son y qué pueden hacer las infraestructuras de paz, en particular en un momento en el que, como he apuntado, la construcción de paz se está centrando en enfoques locales y en fomentar y sacar partido a la resiliencia.

Quinto, la elaboración de herramientas que permitan elaborar estrategias para seguridad interna y seguridad ciudadana (lo que incluye diagnóstico y análisis causal), u otros problemas con fuerte componente de proclividad a la violencia directa no política, y, posteriormente, mecanismos para seguir, verificar y evaluar sus resultados e impacto.

Y sexto, la preparación de programas de análisis e intervención concretos para casos de seguridad ciudadana y de convivencia, por ejemplo, en las zonas más afectadas por el conflicto armado en la Colombia posacuerdo, en Guatemala o El Salvador, en Kirguistán o en países del espacio post-soviético.

Naturalmente, esta agenda no compromete a las dos instituciones que han diseñado y financiado este proyecto. Sí a quien lo escribe, ya no como direc-



tor del mismo, sino como investigador comprometido, al menos en algunos de los puntos del proyecto de investigación en los que estoy, y continuaré estando, implicado.

---

Valgan, para acabar, dos comentarios finales.

Primero, como hemos indicado a lo largo de todo el libro, nada se pierde por introducir la perspectiva de seguridad humana y de construcción de paz en el análisis y manejo de problemas de seguridad vinculados con violencia directa no política, e incluso en la política relacionada con las causas estructurales y los multiplicadores de las conductas homicidas terroristas, y se puede ganar mucho. Como ya dije en la introducción, de la mano de Einstein, repetir lo mismo y esperar resultados diferentes es sinónimo de imbecilidad o locura. El presente libro ha apostado por generar algo de cordura para enfrentarse a los retos de la proliferación de formas de violencia directa no política. Probar caminos hacia esa cordura solo puede traer, si se hace de forma prudente, beneficios, porque, citando a Jorge Wagensberg, “lo improbable asombra a todo el mundo, lo cotidiano, solo al genio”, y parece llegado el momento de asombrarse por lo cotidiano: la falta de mejora de problemas de seguridad ciudadana y de convivencia aplicando políticas reactivas, de mano dura, securitizadoras y sin coherencia. Ante esto, los retos implican poner en marcha sinergias entre las diferentes políticas públicas para atajar las diversas causas de los fenómenos.

Segundo, el enfoque que hemos caracterizado por poner en el centro las personas y sus relaciones, por atender a la vez a todas las causas de los fenómenos mediante políticas diversas regidas por la sinergia y la coherencia horizontal y temporal (sin olvidar la persistencia en el tiempo de las mismas), parece claro que ha dado resultados suficientes para aplicar la agenda política y el programa de investigación antes enumerado. En suma, se necesita apostar por el viejo *isapere aude!* de Kant, atrévete a pensar de manera nueva, y también un nuevo *isapere agere!*, atrévete a actuar. Esperemos que el presente libro ayude a ambas cosas.

Barcelona/Bogotá, diciembre 2017



### Alexandra Abello Colak

Alexandra Abello Colak es investigadora del Centro de América Latina y del Caribe de la Escuela de Ciencias Económicas y Políticas de Londres (LSE) y doctora en estudios de paz por la Universidad de Bradford. Su trabajo académico se centra en violencia y seguridad urbana en el sur global, especialmente en los retos asociados a proveer seguridad en ciudades afectadas por violencia crónica, así como procesos de construcción de estado en América Latina y el Caribe. Fue investigadora invitada del Centro para el Estudio de Conflictos de la Universidad de Utrecht (Países Bajos) y asesora académica del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Su trabajo académico se centra en tres áreas: en la provisión de seguridad en contextos urbanos del sur global, especialmente en comunidades afectadas por altos índices de violencia e inseguridad, en la conexión entre discursos y prácticas de seguridad y la transformación social, y finalmente, en innovaciones metodológicas para el estudio de la seguridad en contextos de violencia crónica.

### Leticia Barrios Trullols

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), máster en Cooperación para el Desarrollo por la Universidad Libre de Bruselas, diplomada en Cultura de paz por la Escola de Cultura de Pau de la UAB y especialista en Gestión de Conflictos Internacionales por la Universidad de Utrech.

Ha trabajado en diferentes programas de NNUU, GIZ/Cooperación Alemana y Save the Children en África Occidental y Central, Brasil y Mauritania. Está realizando su doctorado en la UAB.

### Raúl Benítez Manaut

Profesor e investigador de la UNAM desde 1983. Fue investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEEICH)

desde 1987 hasta el año 2000. Licenciado en Sociología por la UNAM, máster en Economía y Política Internacional por el CIDE y doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM.

Sus principales publicaciones versan sobre temas de seguridad y geopolítica de América Latina, con especial atención en las regiones de Norteamérica y Centroamérica. Sus líneas de investigación se centran en problemas estratégicos, procesos de paz comparados, seguridad internacional, hemisférica y nacional; política exterior de Estados Unidos, México y América Latina, así como las relaciones cívico-militares y fuerzas armadas en México.

## Lilian Bobea

Ciudadana de la República Dominicana. Socióloga egresada de la Universidad de Binghamton N.Y. candidata a PhD por la Universidad de Utrecht, Holanda. Experta en los temas de seguridad y defensa, relaciones cívico-militares y seguridad Ciudadana en América Latina, principalmente la zona del Caribe. Profesora e investigadora de FLACSO. Ha sido docente en el Instituto de Altos Estudios para la Seguridad y Defensa (IADESEN), en el Instituto Policial de Estudios Superiores, de República Dominicana y en la cátedra internacional “Los nuevos desafíos de la agenda de seguridad en México, Centroamérica y el Caribe” desarrollada en San Salvador por el proyecto Creating Community. Ha organizado múltiples eventos en los temas de seguridad, entre ellos la conferencia internacional sobre Reforma de la Seguridad en el Caribe. Es editora y autora de numerosos artículos sobre seguridad, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana, publicados en revistas especializadas y libros. Es consultora para el Plan de Seguridad Democrática de la Republica Dominicana, en las áreas de investigación y diseño estratégico. Es miembro del proyecto Creating Community, que coordina la Fundación Guillermo Manuel Ungo en el Salvador. También es miembro del proyecto Citizen Security, del Woodrow Wilson Center. Ha sido miembro del equipo de investigadores sobre Fuerzas de Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

## Alessandro Demurtas

Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Actualmente es profesor asociado de Relaciones Internacionales en la misma Universidad, además de impartir o haber impartido clases de Seguridad Internacional en el Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y en el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM) de Madrid.

Sus temas de especialización son la seguridad europea, la securitización, el terrorismo islamista y las armas de destrucción masiva.

## Tatyana Dronzina

Es catedrática en el departamento de Ciencias Políticas de la Universidad San Klemente de Ohrida, Sofía, Bulgaria. Los últimos seis años vivió y trabajó en Asia Central, en particular en Kazajistán y Kirguizistán. Sus intereses son en el área de gestión de conflictos étnicos, terrorismo suicida entre mujeres, género y violencia, género y terrorismo, Estado Islámico y la motivación de los militantes extranjeros de adjuntarse a éste.

Fue una de las fundadoras del Centro de la mediación con la Asamblea del Pueblo en Kazajistán. Directora de varios proyectos nacionales, europeos e internacionales sobre la gestión de conflictos, seguridad y mediación. Autora y coautora de varios libros y estudios, publicados en inglés, castellano, ruso, búlgaro y otros idiomas por casas editoras como Ashgate, Cambridge, IOS, entre otras.

## Gustavo Duncan Cruz

Colombiano. Doctor en ciencia política por la Universidad de Northeastern. Ha sido profesor de la Universidad de los Andes e investigador de la Fundación Seguridad y Democracia. En la actualidad es Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la universidad EAFIT de Medellín e integrante del grupo de investigación Sociedad, política e historia conectadas.

Experto en temas de narcotráfico, relación entre criminalidad y construcción de Estado y conflicto armado en Colombia. Autor de los libros *Más que plata o plomo* y *‘Los señores de la guerra’*, que analizan el fenómeno de la construcción de órdenes políticos alternos al del estado en las áreas periféricas de Colombia y México. Duncan ha escrito columnas para el periódico *El Tiempo* de Bogotá y *El País* de Cali.

## Rafael Grasa Hernández (director de la investigación y del libro)

Doctor en filosofía y profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, de la cual dirigió el Centro de Estudios Internacionales y fue secretario general y vicerrector (2002-2009). Fue presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) desde su creación hasta mayo de 2016. Investiga en teoría internacional, análisis y transformación de conflictos, estudios sobre seguridad y seguridad humana, desarrollo y cooperación. Ha participado en procesos de negociación/ resolución de conflictos, desarrollo y cooperación en América Latina, Europa, África y Asia central. Entre sus publicaciones más recientes destacan: *Cincuenta años de investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar. Resolver y transformar conflictos: claves para analizar e intervenir* (Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2010); *¿Una Nueva era para África?: Nuevos desafíos y perspectivas sobre paz y Seguridad en África*, con Oscar Mateos (Madrid, La Catarata, 2014); y *La aplicación de la mediación en la resolución de conflictos en el Mediterráneo* (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo), con Antoni Blanc y Pilar Diago (Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, 2015).

En Colombia ha sido profesor visitante y/o colaborador de varias universidades y consultor para proyectos de construcción de paz y de reforma del sector de seguridad de la Federación Colombiana de Municipios/Unión Europea, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en colaboración con el Comando de Transformación del Ejército del Futuro y la Universidad Nacional), Cámara de Comercio de Bogotá, Agencia Presidencial de Cooperación y otros.

## Carmen Rosa de Leon-Escribano Schlotter

Guatemalteca, licenciada en en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid. Cursó una Maestría en Sociología del Desarrollo de Iberoamérica y Maestría en Estudios de la Seguridad y Criminología y actualmente realizad un doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, España. Desde 1996 a la fecha ha fungido como Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES). Consultora de entidades nacionales e Internacionales en los temas de sociedad civil, seguridad ciudadana, control de armas pequeñas, violencia armada y desarrollo, inteligencia civil, pandillas y violencia juvenil, poder local, género y seguridad, crimen organizado, entre otros.

Fue Directora General de Relaciones Internacionales Bilaterales y Directora de Asuntos Centroamericanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala; Presidenta de la Comisión Especial de Atención a Refugiados, Retornados y Desplazados de Guatemala; encargada de Programa Nacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados ACNUR. Participó en las negociaciones de paz y ha sido miembro y/o coordinadora de múltiples consejos asesores sobre temas de paz, política de drogas y de seguridad, así como miembro del Consejo Consultivo de Sociedad Civil de ONU-Mujeres (2014).

## Frédéric Massé

Doctor en ciencia política y Relaciones internacionales del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de la Sorbona Nueva (Paris III). Lleva más de 20 años trabajando en y sobre América latina en temas de conflictos y resolución de conflictos, actores armados ilegales y procesos de paz. Su tesis de doctorado fue sobre el papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de El Salvador e hizo un pos-doctorado en el Centro de Estudios Interamericanos de la Universidad Laval (Quebec). Fue director del doctorado en estudios políticos de la Universidad Externado de Colombia y director del área de DDR del Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax-Bogotá). Dirigió

desde 2009 hasta 2017 el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia.

Es un experto en procesos de paz, reforma del sector de seguridad y actualmente dirige una investigación de largo aliento para la OCDE sobre la minería en Colombia.

## Catalina Niño Guarnizo

Es directora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert (fes) en América Latina. Fue investigadora de la Fundación Ideas para la Paz y trabajó en la Misión de Colombia ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington DC, además de trabajar en el proyecto economía y cultura del Convenio Andrés Bello (2003-2004).

## Borja Paladini Adell

Político, facilitador de diálogos, mediaciones y alianzas para la transformación de conflictos y la construcción de paz estratégica. Amplia experiencia en el acompañamiento y promoción de plataformas y redes para la construcción de paz desde lo territorial y en contextos de transición entre la guerra y la paz. Ha trabajado como asesor y líder en su diseño, implementación y/o evaluación de políticas y programas de construcción de paz para diversas instituciones internacionales y colombianas, entre otras: el Ministerio de Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y el Departamento Nacional de Planeación de la Presidencia de la República Colombiana, el PNUD Colombia o la Fundación para la Paz Noruega. Puntualmente ha asesorado al Sistema de Naciones Unidas en Honduras, a la GIZ Colombia, a la Fundación para la Paz de Barcelona, al Instituto de Paz de los Estados Unidos, a la Fundación Berghof para la Transformación de Conflictos, al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, entre otras organizaciones.

Actualmente, coordina en Colombia el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz de La Habana/Teatro Colón encargado por las partes al Kroc Institute, cuyo primer informe se presentó a finales de 2017.



## Patricia Quintanar Jiménez

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Formó parte del equipo de investigación y edición del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016. Ha participado en proyectos de diagnóstico y capacitación sobre las condiciones de violencia contra periodistas y funcionarios de procuración de justicia a nivel local. Es especialista en análisis cuantitativo sobre seguridad, justicia y libertad de expresión en México. Ha impartido clases en la Maestría en Seguridad Hemisférica de la Policía Federal, México. Fue coautora del artículo “Violencia, impunidad y corrupción contra la libertad de Prensa en México” en el Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016.

## Armando Rodríguez Luna

Coordinador de Programas y Proyectos del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Ha sido consultor para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sede México, Centroamérica y el Caribe desde 2011, así como para la organización no gubernamental especializada en libertad de expresión Freedom House. Tiene una Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Egresado del curso “Estrategia y Política de Defensa” del Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C.

Ha publicado e impartido conferencias en México y el extranjero sobre seguridad nacional de México, cooperación en seguridad México-Estados Unidos, combate al crimen organizado y prevención social de la violencia. Actualmente coordina dos proyectos de investigación y capacitación sobre prevención del riesgo y de la violencia con la Procuraduría General de la República en México por una parte, y el International Development Research Centre de Canadá por la otra.

## María Camila Suárez Valencia

Politóloga con énfasis en Comunicación Política de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia) y candidata a Magister en Historia en Goldsmiths College, University of London (Reino Unido). Tiene experiencia de investigación en sociología política, gobierno y políticas públicas, historia del pensamiento político y comunicación política; y experiencia como promotora de gobierno y convivencia en la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. Actualmente es investigadora y consultora del Centro de Análisis Político, adscrito al Departamento de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT.

El Institut Catalán Internacional para la Paz –ICIP , creado por el Parlament de Catalunya para fomentar la investigación, la formación, la transferencia de conocimientos y la actuación de prevención de la violencia y promoción de la paz fomenta, a través de actuaciones diversas (convocatoria de proyectos, becas, seminarios...) la investigación de base y aplicada en los estudios de y sobre la paz. La actividad del ICIP se articula alrededor de cuatro programas de actuación transversales y de cada uno de estos programas se deriva la organización de seminarios y jornadas, publicaciones, la creación de exposiciones y materiales audiovisuales, y diferentes iniciativas de sensibilización y fomento de la cultura de paz. Los programas son: (i) Construcción de paz y articulación de la convivencia después de la violencia; (ii) Violencias fuera de los contextos bélicos; (iii) Paz y seguridad en las políticas públicas; (iv) Empresas, conflictos y derechos humanos.

La colección \*ICIP Research\* recoge algunos resultados de estas actividades, todos ellos mantienen un evidente eje vertebrador: la investigación por la paz y la noviolencia.

Los objetivos de la colección son difundir y ofrecer textos que puedan ayudar a la reflexión y la formación. Especialmente dirigida tanto al ámbito académico como a las personas trabajadoras de paz, los textos se publican en cualquiera de las cuatro lenguas de la colección: castellano, inglés, catalán o francés.

---

L'Institut Català Internacional per la Pau - ICIP, creat pel Parlament de Catalunya per a fomentar la recerca, la formació, la transferència de coneixements i l'actuació de prevenció de la violència i promoció de la pau, fomenta, a través d'actuacions diverses (convocatòria de projectes, beques, seminaris...) la recerca de base i aplicada en els estudis de i sobre la pau.

L'activitat de l'ICIP s'articula al voltant de quatre programes d'actuació transversals i de cadascun d'aquests programes se'n deriva l'organització de seminaris i jornades, publicacions, la creació d'exposicions i materials audiovisuals, i diferents iniciatives de sensibilització i foment de la cultura de pau. Els programes són: (i) Construcció de pau i articulació de la convivència després de la violència; (ii) Violències fora dels contextos bèl·lics; (iii) Pau i seguretat en les polítiques públiques; (iv) Empreses, conflictes i drets humans.

La col·lecció \*ICIP Research\* recull resultats d'aquestes activitats, tots ells però amb un evident eix vertebrador: la recerca per la pau i la noviolència. Els objectius de la col·lecció són difondre i oferir textos que poden ajudar a la reflexió i formació. Especialment adreçada tant a l'àmbit acadèmic, com a les persones treballadores de pau, els textos es publiquen en qualsevol de les quatre llengües de la col·lecció: català, anglès, castellà o francès. publiquen en qualsevol de les quatre llengües de la col·lecció: català, anglès, castellà o francès.

---

The International Catalan Institute for Peace - ICIP, created by the Catalan Parliament to foster research, training, the transfer of knowledge and the prevention of violence and the promotion of peace, fosters applied research of peace studies through diverse actions (calls for projects, scholarships, seminars...). ICIP activities are structured around four cross-cutting action programs which include research, knowledge transfer, training and dissemination, opinion formation and support for peace actions. These four programs are: (i) Peacebuilding and development of coexistence after periods of violence; (ii) Violences outside armed conflicts; (iii) Peace and security in public policies; (iv) Business, conflicts and human rights.

The \*ICIP Research\* collection gathers the results of these activities, all maintain a clear leitmotif: the research for peace and nonviolence. The aims of the collection are to present and publicise texts that may help to stimulate reflection and training. Addressed specifically to academia and to peace workers, the texts are published in any of the four languages of the collection: English, Catalan, Spanish or French.

---

