

COLECCIÓN

JUS

PENAL

El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad

Alejandro Gómez Jaramillo • Jorge Carvajal Martínez
Adriana Romero Sánchez • Bernardo Pérez Salazar • Diego Beltrán Hernández
Cristian Romero Romero • Paola Sierra Zamora

PENAL



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia

BERNARDO PÉREZ SALAZAR. Comunicador social, Universidad del Valle. Maestría en Planificación del Desarrollo Regional, Institute of Social Studies (La Haya, Países Bajos). Investigador grupo Conflicto y Criminalidad y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, donde realiza estudios criminológicos sobre economías criminales, agencias de control penal y conflicto armado, temas sobre los cuales ha publicado libros, al igual que capítulos de libros y artículos académicos. Correo electrónico: bperezs@ucatolica.edu.co

ALEJANDRO GÓMEZ JARAMILLO. Doctor en Sociología y maestro en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Magíster en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales por la Universidad de Barcelona. Abogado por la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de diversas universidades, entre las que se encuentran la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Santo Tomás y la Universidad Católica de Colombia. Investigador del grupo Conflicto y Criminalidad de esta última.

JORGE ENRIQUE CARVAJAL MARTÍNEZ. Doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, tesis con mención de reconocimiento, Universidad Externado de Colombia. Master en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional. Especialista en sociología jurídica, Universidad Externado de Colombia. Abogado, Universidad Nacional y Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Distrital. Trayectoria profesional en el área de la docencia universitaria y de la investigación. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: jecarvajalma@gmail.com

ADRIANA ROMERO SÁNCHEZ. Abogada y magíster en Derecho con profundización en Sociología y Política Criminal por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, en particular sobre problemas de criminología. Integrante del grupo de investigación Conflicto y Criminalidad y del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal de la misma institución. Correo electrónico: aromero@ucatolica.edu.co

Alejandro Gómez Jaramillo • Jorge Carvajal Martínez
Adriana Romero Sánchez • Bernardo Pérez Salazar • Diego Beltrán Hernández
Cristian Romero Romero • Paola Sierra Zamora

El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad

B
PENAL 11



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia

Carvajal Martínez, Jorge Enrique

El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad / Alejandro Gómez Jaramillo, Jorge Enrique Carvajal Martínez, Adriana Romero Sánchez, Bernardo Pérez Salazar, Diego Beltrán Hernández, Cristian Romero Romero y Paola Sierra Zamora. -- Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 2015

156 p. : 17 x 24 cm. —(Colección Jus Penal)

ISBN: 978-958-8934-00-6 (digital)

ISBN: 978-958-8465-99-9 (impreso)

- I. Título II. Serie. III. Romero Sánchez, Adriana IV. Pérez Salazar, Bernardo V. Gómez Jaramillo, Alejandro VI. Beltrán Hernández, Diego VII. Romero Romero, Cristian VIII. Sierra Zamora, Paola 1. Conflicto armado-Colombia 2. Derecho penal-Colombia

Dewey 303.649861 dc 21

Proceso de arbitraje

1er concepto

Evaluación: julio de 2015

2do concepto

Evaluación: julio de 2015

© Universidad Católica de Colombia

© Alejandro Gómez Jaramillo

Jorge Carvajal Martínez

Adriana Romero Sánchez

Bernardo Pérez Salazar

Diego Beltrán Hernández

Cristian Romero Romero

Paola Sierra Zamora

Primera edición, Bogotá, D. C.

Julio de 2015

Dirección Editorial

Stella Valbuena García

Coordinación Editorial

María Paula Godoy Casasbuenas

Corrección de estilo

John Fredy Guzmán Vargas

Diseño de colección

Juanita Isaza

Diagramación

Andrés Mauricio Enciso Betancourt

Publicación digital

Hipertexto Ltda.

www.hipertexto.com.co

Bogotá, D. C., Colombia

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Bogotá, D. C., Colombia

Facultad de Derecho

Carrera 13 N° 47-49

Bogotá, D. C.

derecho@ucatolica.edu.co

Editorial

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46-72 piso 5

Bogotá, D. C.

editorial@ucatolica.edu.co

www.ucatolica.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo del editor.

Hecho el depósito legal

© Derechos reservados

CONTENIDO

Presentación	7
Capítulo 1. La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos	11
Introducción.....	11
Los nuevos conflictos armados	14
El pensamiento de Waldmann	15
La obra de Stathis Kalyvas.....	18
Marco de interpretación de Kalyvas.....	19
La ideas de Kaldor: las nuevas guerras	22
Consecuencias de las nuevas formas de confrontación.....	25
La dicotomía del conflicto colombiano: ¿conflicto interno o lucha antiterrorista?...27	
La degradación de la guerra y el giro a la seguridad.....	29
Conclusión.....	33
Capítulo 2. Análisis de los discursos securitarios de la política criminal desde las políticas de seguridad en Bogotá	35
Introducción.....	35
Las políticas públicas y el concepto de seguridad ciudadana	39
Los paradigmas del derecho penal y su relación con la evolución del concepto de seguridad.....	43
Aportes de la sociología jurídica latinoamericana al análisis de los discursos securitarios.....	49
Instituciones.....	51
Divorcio entre ley, moral y cultura	53

Autoritarismo.....	53
Legitimación simbólica mediante el uso del derecho.....	54
Isomorfismo entre informalidad y obediencia/desobediencia	54
Algunas conclusiones	55
Capítulo 3. La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado interno en Colombia	59
Introducción.....	59
La política de consolidación de paz y la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley (GAML)	61
El gasto público del sector defensa y seguridad, 2005-2013	61
El gasto del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno	64
La reducción de la capacidad militar de los GAML	66
La política de negociación de la paz en medio de hostilidades armadas	72
La vigencia de la solución por la vía militar en el imaginario político colombiano	72
El marco jurídico e institucional de la política de paz.....	75
La eficacia de la política de negociación de paz en medio de las hostilidades, a la luz de los resultados provisionales de los diálogos	79
La economía de la política de consolidación de paz	82
Proyecciones del gasto del sector defensa y seguridad	82
Responsabilidad fiscal y la proyección de gastos 2014-2024.....	83
El criterio de economía y la política de paz para la terminación del conflicto armado interno	87
Conclusiones	88
Anexo 1: Gasto por subsector en defensa y seguridad, 2005-2013.....	91
Anexo 2: Total de techos de gasto sectorial, 2014-2017	93
Capítulo 4. La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática: caracterización y análisis de la extradición pasiva a Estados Unidos entre 2011 y 2014.....	95
Introducción.....	95
Sobre el proceso de investigación: breve mención de la metodología.....	98
Antecedentes: la extradición como mecanismo de lucha contra las drogas.....	100
La extradición como institución jurídica.....	105
Caracterización de las solicitudes y los conceptos de extradición, periodo 2010-2014	107
Sobre las solicitudes de extradición con Estados Unidos.....	108

Capítulo 5. La justicia transicional no es justicia penal	117
Apuntes para distinguir la justicia penal de la justicia transicional	117
La ley de justicia y paz desde la óptica de la justicia transicional	128
Desmovilización y postulación	131
Diligencia de versión libre y confesión	132
Formulación de imputación.....	134
Sustitución de medida de aseguramiento	136
Audiencia de formulación y aceptación de cargos	137
Incidente de afectaciones a las víctimas	138
Sentencia y pena alternativa	140
Consideraciones finales	143
Bibliografía	147

PRESENTACIÓN

La seguridad —o, mejor, su contrario: la inseguridad— casi siempre figura en primer o segundo lugar en las encuestas que reflejan las preocupaciones de los ciudadanos y que marcan las prioridades en materia de políticas públicas. En Colombia esto ha sucedido desde hace años. Tal resultado es, apenas, natural: el país vive un conflicto armado que tiene más de cincuenta años de duración, pero, a la par, ha reportado estadísticas en no pocos delitos que hacen aparecer a Colombia en los primeros lugares de los listados sobre violencia y criminalidad.

En efecto, la tasa de homicidios que padece Colombia ha hecho figurar al país, de manera continua, entre los tres primeros con las cifras más altas de muertes provocadas en el mundo, luego de ser descartados aquellos países envueltos en guerras. Pero, además, está el narcotráfico, donde las bandas colombianas poseen un liderazgo en los mercados ilegales desde hace décadas, que es bien conocido por todos. También están los hurtos, que constituyen la primera infracción a la ley penal en las estadísticas tradicionales de criminalidad registrada, así como las lesiones personales, los secuestros, la inasistencia alimentaria, la falsificación de moneda y un sinnúmero de infracciones a la ley penal. Por todo ello, no es extraño que, tal como se anunció al comienzo, el crimen y la violencia —valga decir, la inseguridad— despierten tanta atención y preocupación entre la población, en todos los niveles sociales.

Del mismo modo, como un correlato apenas lógico, varios de los trabajos de investigación aquí comentados se ocupan, como tema central, de la inseguridad.

Ellos tratan de analizar el problema, pero también de revisar las políticas públicas, esto es, la política penal o las políticas de seguridad conectadas a la problemática, puesto que ciertamente no basta diagnosticar un problema; tal vez, incluso, es más importante examinar las concepciones que idea y las acciones que ejecuta el Estado para combatir el problema. Por ello, las políticas públicas desarrolladas para enfrentar el crimen y la violencia constituyen otro eje de este libro, estrechamente conectado al precedente.

De lo anterior se ocupa con maestría Jorge Carvajal Martínez, autor que desde hace ya varios años ha despuntado como un especialista en la temática de la seguridad, área en la que ha concentrado la mayor parte de su producción académica de los últimos tiempos. Carvajal Martínez, además, trata la cuestión en las facetas que tienen que ver con el principal problema del país: el conflicto armado. De hecho, el conflicto armado es el tercer eje de este libro.

Pero la seguridad es, asimismo, la materia que aborda Adriana Romero Sánchez, que busca aquí estudiar un caso específico, relativo a las políticas de seguridad en la localidad de Bogotá. Ese caso comprende los discursos sobre la seguridad. Se conocen cuáles son los efectos que tienen los discursos sobre la realidad; es decir, los discursos tienen poder, y entre sus atributos se encuentra, precisamente, su capacidad para crear realidades. De allí la importancia singular de examinar de modo crítico los discursos, en este caso relativos a la seguridad.

En tercer lugar, el lector encontrará el trabajo riguroso y pormenorizado de Bernardo Pérez Salazar, uno de los criminólogos más importantes que tiene el país, con una experiencia y trayectoria sobre todo acreditada por sus investigaciones empíricas acerca de la criminalidad. En este caso, Pérez Salazar se ocupa del conflicto armado, siguiendo la ruta que explora Carvajal Martínez en el primero de los capítulos, con una conexión con la cuestión de la seguridad estudiada además por Romero Sánchez, pero con la particularidad de concentrarse en un examen de las políticas públicas, materia que también trataron los autores en mención. De modo específico y concreto, el capítulo enriquece el debate acerca de si debe negociarse el conflicto armado o aprestarse la guerra para vencer militarmente a los alzados en armas. En esa dirección, Pérez Salazar procura analizar los costos de políticas públicas que apunten a la guerra o a la paz.

A continuación se presenta un trabajo colectivo, bajo la dirección de Adriana Romero Sánchez y con la participación de un grupo de jóvenes investigadores

conformado por Diego Beltrán Hernández, Cristian Romero Romero y Paola Sierra Zamora. Ellos han realizado una inspección a fondo de la figura de la extradición, a través de un análisis crítico de su implementación.

El quinto capítulo retorna sobre la problemática del conflicto armado y de las políticas públicas, al introducir un debate teórico sobre la llamada *justicia transicional*. Tal modelo de justicia se ha puesto de moda en el país a propósito de las negociaciones en busca de acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Examinar la justicia transicional lleva a preguntarse sobre la justicia penal de modo necesario y a hacer una comparación entre ellas, puesto que como bien lo indica el autor, son cosas distintas. De allí los aportes del trabajo de Alejandro Gómez Jaramillo, un criminólogo que goza de mi mayor respeto y admiración por la calidad de su producción académica y científica.

Considerada en su conjunto, la presente obra de los investigadores de la Universidad Católica de Colombia en la línea de investigación Fundamentos y poder e integrantes del Grupo conflicto y criminalidad constituye un libro que incorpora un conjunto de aportes al desarrollo del conocimiento científico, que debe contribuir a comprender varios de los conflictos de interés penal y de las reacciones sociales que ellos suscitan. El trabajo es una obra de sociología jurídica penal, que acredita la importancia de las aproximaciones interdisciplinarias a los objeto de conocimiento relacionados con la ley penal.

Germán Silva García
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad Católica de Colombia

LA DEGRADACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA: CAUSAS Y EFECTOS*

Jorge Enrique Carvajal Martínez

Introducción

Históricamente han existido diversas formas de hacer la guerra, cuya clasificación puede hacerse aplicando variables como el tipo de actores, los motivos que llevan a la confrontación, las formas en que se lleva a cabo la contienda, entre otras. En cada uno de estos escenarios, la violencia se sustenta por medio de una gramática o de discursos que se ajustan o desconocen las normas existentes para regular los enfrentamientos. De esta manera, en la guerra se centraliza y aumenta el poder estatal o se establecen coaliciones internacionales para hacer frente a las luchas. A partir de esto, son varios los modelos que se han construido sobre la guerra: la guerra interestatal, la guerra civil o insurgente y las nuevas guerras.

La forma de violencia clásica es la guerra entre Estados, también denominada *guerra interestatal*. En esta se enfrentan cuerpos armados estatales, organizados con una lógica de mando, con motivaciones tan diversas como problemas de fronteras, intereses económicos y geopolíticos y conflictos raciales. Otro tipo de enfrentamiento es el conflicto de orden interno civil. Para el caso colombiano,

.....
* Capítulo resultado de investigación de grupo Conflicto y Criminalidad, de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

este tipo fue recurrente en la segunda mitad del siglo XIX y apareció nuevamente en el siglo XX, cuando surgieron movimientos insurgentes, la mayoría de las veces inspirados, promovidos o insertados por los bloques de poder constituidos en la Guerra Fría, enfrentamiento ideológico, político y económico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

En ese sentido, durante este periodo los actores —fuerzas insurgentes que se enfrentaban a las fuerzas del Estado— tenían vínculos o preferencias por algún modelo político y económico, y las motivaciones dependían de la situación interna del país. Algunas luchas tenían como objetivo el anticolonialismo, en tanto otras pretendían superar situaciones de represión producto de regímenes dictatoriales.¹

En una época más reciente es posible referenciar las denominadas *nuevas guerras*, conflictos no localizados en los que se enfrentan los Estados a grupos armados con quienes es difícil establecer fronteras y objetivos concretos de acción. A este tipo de confrontación se le denomina *conflicto armado extraestatal*², *asimétrico* o *netwar*. Desde el fin de la Guerra Fría, estos han adquirido cada vez mayor fuerza.

En la guerra clásica o guerra interestatal y en los conflictos insurgentes se busca obtener el control territorial y, con ello, la posesión de recursos de diversa índole. Y pese a que la sociedad no es objetivo de este tipo de enfrentamientos, en muchas ocasiones ha resultado inevitablemente involucrada. Así, en este escenario se construyó como marco jurídico el llamado *derecho de gentes*, que busca establecer reglas para hacer la guerra. Por medio de este se promovieron normas que señalan los límites de los ejércitos, el trato que estos deben dar a sus rivales y el comportamiento frente a la población civil.

Durante el siglo XIX, el derecho de gentes no se aplicó exclusivamente a los conflictos entre Estados, sino que también se constituyó en un marco de referencia de los enfrentamientos de orden interno.³ Posteriormente, en el siglo XX,

1 Jorge Carvajal, *La seguridad dentro del Estado de garantías*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, 2008, pp. 19-21.

2 Eduardo Pizarro Leongómez, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma, 2004, pp. 38-39.

3 La aplicación del derecho de gentes se presentó con frecuencia en los conflictos de orden interno. Ejemplo de ello es el caso de Colombia durante el siglo XIX. Al respecto, véase: Museo Nacional de Colombia, *Memoria de la*

•La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos•

como resultado de la Segunda Guerra Mundial, se creó el Derecho Internacional Humanitario (DIH), un marco normativo que tiene como objetivo final humanizar la guerra.⁴

Estas normas del DIH surgieron y se establecieron en un mundo polarizado por la Guerra Fría, época histórica caracterizada por la confrontación ideológica, política y económica entre los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), escenario en el cual la Organización de las Naciones Unidas desempeñó un importante papel de distensión. La Guerra Fría influyó de forma tal que se generaron conflictos internos en varios países, permeados por los intereses de ambas potencias, y a pesar de que algunos de ellos fueron apoyados por uno u otro país, la mayoría tenía su origen en causas objetivas; por ejemplo, la lucha contra el colonialismo o contra regímenes dictatoriales. Esto daba algún grado de independencia frente a las grandes potencias y explicaría por qué al terminar esta época de tensión geopolítica global algunas confrontaciones internas se mantuvieron y por qué se generaron algunas nuevas.⁵

Con la culminación de la Guerra Fría, las confrontaciones violentas han estado representadas en conflictos internos y nuevas guerras. Este nuevo tipo de lucha se ha ubicado en Europa del este, África y Asia. En América Latina, el fenómeno no se evidencia; por el contrario, lo que se ha presentado en las últimas décadas es una serie de reformas constitucionales enmarcadas en un contexto de negociación con grupos insurgentes en Centro América y de retiro de las dictaduras en el Cono Sur.

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es caracterizar el conflicto armado interno colombiano, analizando la situación que generó su degradación, a partir de la dicotomía entre guerra insurgente y nueva guerra.

II Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado". Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XIX. Bogotá: Autor, 1998.

4 Véase en este sentido el "Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar" (Convenio II), el "Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra" (Convenio III) y el "Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra" (Convenio IV); aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949.

5 Peter Waldmann, *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Barcelona: Piados, 2001.

Los nuevos conflictos armados

Con la culminación de la Guerra Fría en 1989, el mundo presenció el final de la confrontación de dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Este enfrentamiento tuvo como una de sus estrategias el fomento de conflictos armados internos en diferentes países del planeta, con el objetivo de ampliar el rango de influencia geopolítica.

Hoy en día, la caracterización de los conflictos armados es un asunto complejo. La noción que se tenga de cada uno de ellos repercute en implicaciones políticas, estrategias militares y reformas jurídicas, con el fin de enfrentar la situación de guerra. Los conflictos armados de la posguerra fría han requerido nuevas clasificaciones; unas categorizaciones provienen de importantes centros de estudios, como, por ejemplo, el *Journal of Peace Research*⁶, que señala la presencia de cuatro tipos ideales de guerra ocurridos entre el periodo 1946-2002, a saber: los conflictos armados internos, los conflictos regionales complejos, los conflictos armados extraestatales y los conflictos armados interestatales.

Los *conflictos armados internos* se refieren a aquellos enfrentamientos entre el Estado y grupos de oposición interna, sin que en esta situación intervengan otros Estados. En los *conflictos regionales complejos* se presenta un conflicto entre el Estado y los grupos de oposición interna, con la participación de otros Estados. Por su parte, los *conflictos armados extraestatales* son aquellos que resultan de la confrontación entre un Estado y un grupo no estatal en una guerra sin fronteras. Finalmente están las *confrontaciones interestatales*, aquellas que resultan del enfrentamiento entre dos o más Estados⁷. Existe la tendencia hacia una disminución de las guerras interestatales frente a un incremento considerable de los conflictos internos y extraestatales. Esta tendencia ha llevado a un aumento de los análisis frente al tema.

A continuación se presentan tres enfoques analíticos sobre las guerras internas que se han elaborado en años recientes. Se trata de análisis desarrollados en los actuales contextos que permiten comprender las dinámicas, los actores y las estrategias que se implementan por parte de los gobiernos y de la comunidad

6 Mikael Eriksson, Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, Armed conflict, 1989-2002, en *Journal of Peace Research*, vol. 40, núm. 5, 2003, pp. 593-607.

7 Eduardo Pizarro, *Una democracia asediada...*, op. cit., pp. 38 y 39.

•La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos•

internacional. Estos enfoques repercutirán de una manera significativa en el debate entre las garantías de derecho y la lucha contra los nuevos actores, que son considerados, en la mayoría de las veces, como terroristas.

Para el presente análisis se escogieron tres textos: a) el documento del profesor Peter Waldmann: *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América latina*; b) el ensayo del investigador Stathis Kalyvas: “La ontología de la violencia política”, c) por último, el libro *Las nuevas guerras*, de la investigadora Mary Kaldor. De estos textos se resaltan las características que presentan los conflictos armados de la Posguerra Fría.

El pensamiento de Waldmann

En los primeros capítulos de *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*⁸, Waldmann afirma que los conflictos armados han estado presentes de manera constante en la historia de la humanidad y que son un fenómeno social ligado a las transformaciones sociales y a los cambios del Estado. Su obra busca entender el significado y establecer los principales rasgos de interpretación de la guerra civil en la modernidad, principalmente en el periodo comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la culminación de la Guerra Fría. Para ello presenta las principales explicaciones presentes sobre la guerra civil.

La primera caracterización de la guerra civil establece un vínculo entre esta y otras guerras de mayor alcance. Según esta versión, la guerra civil fue, después de la Segunda Guerra Mundial, la manera como las dos superpotencias militares: Estados Unidos y la Unión Soviética, manifestaban sus tensiones hegemónicas; sin embargo, aunque esto pudo haber sido un factor influyente en los conflictos internos, no puede ser el único factor de interpretación, ya que al terminar la Guerra Fría, en el escenario internacional se mantuvieron y surgieron nuevas confrontaciones armadas.

Una segunda interpretación de la guerra civil, planteada por Alex P. Schmid⁹ en la Universidad de Leiden, refiere tres categorías de conflictos violentos. Su

8 Peter Waldmann, *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós, 2001.

9 Alex Schmid, Indicator development, en Ted Robert Gurr y John L. Davies (Eds.), *Preventive measures: building risk assessment and crisis early warning systems* Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

análisis está ligado fundamentalmente al número de víctimas. Así, existen *conflictos simples*, que se caracterizarían por producir menos de cien víctimas al año; en segundo lugar, los *conflictos violentos de baja intensidad*, con un rango de 100 a 1000 víctimas al año; y, por último, los *conflictos violentos de alta intensidad*, con un número mayor de 1000 víctimas en un año.

Sin embargo, las anteriores caracterizaciones no definen lo que es una guerra civil. Waldmann señala que el término *guerra* se aplica al análisis de un conflicto violento si por lo menos tiene tres características: en primer lugar, su carácter masivo, es decir, involucra a un importante número de personas; en segundo lugar, la presencia de dos o más bandos militares, de los cuales uno de ellos representa al Estado; por último, si existe un nivel de coordinación de las acciones militares.

Adicionalmente, Waldmann añade otro ingrediente, ya que afirma que esta definición tiene como marco de referencia un contexto histórico determinado. Con relación a las tácticas de confrontación, las guerras civiles actualmente desarrollan de forma marginal combates mutuos, característica que sí era relevante en la guerra internacional. En su lugar, hoy en día el conflicto violento interno tiene como adversario a la población civil.

Otros autores como Istvan Kende¹⁰ ponen de relieve la dimensión política o pública del conflicto armado. De ahí la necesidad de que por lo menos un actor represente al gobierno o a la autoridad estatal, característica que evita que cualquier conflicto personal pueda ser entendido como guerra. Sin embargo, Waldmann advierte que en la actualidad, en muchos lugares donde se desarrollan conflictos armados, el Estado se encuentra en proceso de disolución, y el ejército no obedece a las autoridades gubernamentales. En los actuales escenarios aparecen los señores de la guerra que dirigen ejércitos privados y que combaten por intereses privados.

Waldmann afirma que hoy en día no se puede tener un concepto de guerra civil estrecho y dogmático; en cambio propone que se deben establecer diferentes tipos de guerra. En este sentido señala cuatro tipos de guerra presentes en la actualidad: a) las *guerras dirigidas contra el régimen*, que buscan derrocar al gobierno y establecer un cambio en el sistema social y económico; b) *la guerra de secesión*, que tiene como fin la búsqueda de autonomía; c) *las guerras clásicas o internacionales*, que son enfrentamientos entre Estados por fronteras o la disputa

10 Istvan Kende, Wars of ten years (1967-1976), en *Journal of Peace Research*, núm. 3, 1978.

•La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos•

de recursos naturales; d) *las guerras de descolonización*, en las cuales una colonia se enfrenta a una metrópoli y busca la conquista de la soberanía.

Waldmann señala que esta caracterización debe ser vista con cuidado, ya que son escasos los conflictos que tienen una raíz única; sin embargo, sí existe una raíz que prevalece. A su vez, esta definición permite establecer una clasificación de los diferentes conflictos.

Los conflictos violentos, afirma Waldmann, se deben caracterizar dependiendo de la configuración política de la comunidad en que se declaran. En esta línea, la crisis del Estado-nación ha representado un nuevo sentido de la guerra civil, caracterizada hoy en día por su sujeción o no a las reglas y a la motivación u objetivos de los combatientes. La tesis de Waldmann contradice posturas como las de Charles Tilly, que ve en la guerra un escenario que permite la construcción de un Estado; por el contrario, Waldmann afirma que la guerra hoy en día puede ser también factor de descomposición del Estado.

En su análisis por establecer las características de la guerra, Waldmann mira la tesis desarrollada por científicos hamburgueses como K. J. Gantzel e István Kende, que señalan cuatro características de la guerra civil que se dan después de la Segunda Guerra Mundial:

1. Son conflictos violentos de masas.
2. Implican a dos o más fuerzas contendientes, de las cuales al menos una, sea un ejército regular u otra clase de tropas, tiene que estar al servicio del gobierno.
3. En ambos bandos tiene que haber una mínima organización centralizada de la lucha y los combatientes, aunque esto más que una defensa organizada o ataques calculados.
4. Las operaciones armadas se llevan a cabo planificadamente, por lo que no consisten sólo en encontronazos ocasionales, más o menos espontáneos, sino que siguen una estrategia global.¹¹

La anterior definición permite establecer unos elementos de comprensión, pero es igualmente insuficiente para entender las características de los actuales conflictos. En este escenario, Waldmann trata de establecer nuevos actores, nuevos métodos y nuevos sentidos de hacer la guerra.

.....
¹¹ Peter Waldmann, *Sociedades en guerra civil...*, op. cit., p. 28.

El autor afirma que las guerras civiles, o *low intensity wars*, de la Posguerra Fría se han dirigido contra la población civil, extorsionándola, saqueando sus pertenencias y asesinandola, rasgo que se viene incrementando considerablemente y que ha incorporado nuevos actores: los señores de la guerra, cuyo objetivo está representado por intereses privados de orden económico. Estos hechos hacen que los conflictos armados asuman cada vez más rasgos violentos, por fuera de todas las regulaciones de derecho que se han desarrollado sobre el tema. Adicionalmente, los conflictos de baja intensidad que se presentan en la actualidad buscan deslegitimar el orden legal y lograr la desintegración del Estado.

La obra de Stathis Kalyvas

El profesor Kalyvas, en su texto *La ontología de la violencia política*, busca establecer marcos analíticos acerca del estudio de las guerras civiles que superan las tesis de las contracciones binarias de las guerras con base en argumentos teleológicos. En su lugar, afirma que las guerras civiles son procesos complejos y ambiguos en los que están en juego diversos intereses de orden local, regional, nacional e internacional, contextos en los que a su vez se superponen intereses de orden privado, político, colectivo e individual:

Las guerras civiles no son conflictos binarios sino procesos complejos y ambiguos que promueven la acción “conjunta” de actores locales, la de civiles y ejércitos cuya alianza resulta en violencia que se agrega y aun así refleja sus diversas metas. Es la convergencias de motivos locales lo que imprime a las guerras civiles su carácter particular —y con frecuencia desconcertante—, ambivalente entre lo político y lo privado, lo colectivo y lo individual.¹²

Kalyvas desarrolla esta tesis a partir del análisis de diferentes datos empíricos e históricos, cuyo objetivo es develar la complejidad y ambigüedad de las guerras civiles, las lógicas espaciales centro-periferia, los motivos, los intereses privados y las múltiples alianzas que ocurren en una guerra civil. En este sentido, propone varios marcos de interpretación.

.....
12 Stathis Kalyvas, *La ontología de la violencia política*, en *Revista Análisis Político*, núm. 52, septiembre-diciembre, 2004, p. 51.

Marco de interpretación de Kalyvas

En el desarrollo de su tesis, Kalyvas establece un primer marco de discusión con dos puntos de interpretación de las guerras civiles en la actualidad: la tesis hobbesiana y la tesis schmittiana. El primer marco interpretativo de inspiración hobbesiana plantea una ontología de la guerra caracterizada por la pérdida de la autoridad y la consecuente anarquía. Según este marco interpretativo, “las guerras civiles fomentan la privatización de la violencia, trayendo de frente, en un estilo virtualmente aleatorio, todo tipo de motivaciones en lo que es una ‘guerra de todos contra todos’”.¹³

Esta tesis es utilizada para analizar las guerras étnicas y las llamadas *nuevas guerras*, cuyo interés es la codicia y el saqueo. El segundo marco interpretativo, llamado por kalyvas como *schmittiano*, señala cómo la ontología de la guerra se presenta “con base en lealtades y creencias abstractas de grupo, donde el enemigo político se convierte en un adversario privado solamente en virtud de una previa enemistad colectiva e impersonal”.¹⁴ Los dos marcos interpretativos que presenta el autor señalan dos puntos diferentes para entender las guerras: en la tesis hobbesiana prevalece la esfera privada, mientras que en la tesis schmittiana la naturaleza del conflicto predomina en la esfera política de la guerra.

Los anteriores marcos de interpretación son dicotómicos o binarios. Frente a lo anterior, Kalyvas marca distancia cuando afirma lo siguiente:

Las guerras civiles no son conflictos binarios, sino procesos complejos y ambiguos que fomentan una aparente mezcla. Dicho de otra forma, la ambigüedad ampliamente observada es fundamental más que incidental a las guerras civiles, un asunto de estructura más que de ruido. La fuente teórica de esta observación se remonta a la disyunción entre identidades y acciones a nivel central o de la élite por una parte, y a nivel local o masivo por otra.¹⁵

El autor establece dentro del marco de interpretación de las guerras civiles otros elementos: el especial y el interés individual. En primer lugar, los intereses territoriales se mueven en diferentes dimensiones cuyo punto de observación es establecer cómo lo local se mueve en contraposición a lo regional y lo nacional.

.....
13 *Ibíd.*, p. 52.

14 *Ibíd.*, p. 52.

15 *Ibíd.*, p. 53.

En segundo lugar, los actores individuales que utilizan la guerra para arreglar sus propios conflictos o imponer sus intereses. En este escenario, los actores que buscan el poder desde el centro establecen alianzas con actores marginales que poseen sus propios intereses.¹⁶

De acuerdo con lo anterior, las guerras civiles son una combinación de múltiples intereses locales y privados, donde la escisión maestra o dimensión principal del asunto impulsa los intereses locales y privados, de manera tal que los intereses de la guerra se vuelven complejos y ambiguos. La complejidad y ambigüedad de la guerra civil tiene su fuente en la relación centro-periferia: “En este sentido, las guerras civiles pueden ser entendidas como procesos que brindan un medio para que una variedad de ofensas salgan a flote dentro de un conflicto mayor; particularmente a través de la violencia”.¹⁷ De esta manera, lo local no puede entenderse única y exclusivamente como reflejo de lo central, sino que la guerra puede ser un vehículo para expresar conflictos o escisiones locales. Estos conflictos locales pueden ser preexistentes a la escisión maestra. Señala el autor al respecto:

El examinar las escisiones locales abre un fascinante mundo de posibilidades empíricas para explorar los diversos caminos, trayectorias, modalidades y combinaciones de escisiones centrales y locales como también de sus consecuencias. La investigación sobre el clientelismo, las redes y las facciones locales constituye una fuente obvia a este respecto.¹⁸

En este marco es importante abordar la clara diferenciación que realiza Kalyvas entre *conflicto* y *violencia*, al plantear la necesidad de dar autonomía conceptual a esta última.¹⁹ La escisión maestra ha sido la prevaleciente en el análisis de las guerras civiles, pero pasa por alto la dinámica micro. Dicho énfasis, en lo macro, puede ser entendido si el marco de interpretación es histórico y de

16 Vale la pena considerar en este punto que los individuos y los grupos sociales acumulan e invierten distintas formas de capital: social, cultural, económico, etc., con el fin de competir por el poder. Cfr. Pierre Bourdieu. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000, p. 131. Para una explicación de la obra del autor francés, vale la pena recomendar: Pierre Encrevé y Rose-Marie Lagrave (Eds.). *Trabajar con Bourdieu*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 13 y ss. Empero, debe también seguirse la obra del mayor experto nacional en el trabajo de Bourdieu, alumno del profesor francés, que escribe aquí en compañía: Álvaro Moreno Durán y José Ernesto Ramírez, *Pierre Bourdieu. Introducción elemental* (2.a ed.). Bogotá: Eriter, 2006, p. 17.

17 Stathis Kalyvas, *La ontología de la violencia política...*, *op. cit.*, p. 59.

18 *Ibid.* p. 63.

19 Stathis Kalyvas, Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil, en *Revista Análisis Político*, núm. 42, enero-abril, 2001, p. 3.

largo plazo. Por otro lado, la primacía de la escisión maestra implica, en el fondo, una teoría de la causalidad que ve a las guerras civiles como un efecto de algo producto de la religión, la etnia o la clase.

Kalyvas propone un ajuste entre la teoría micro y macro para interpretar las guerras civiles: establece variables como el comienzo, la duración y la terminación de las estas, combinadas con elementos de las escisiones locales, como la identidad de los actores, los intereses privados y los conflictos preexistentes. Plantea analizar la interacción del centro y la escisión maestra política con lo local, donde prevalece lo privado; a su vez, analiza lo local en relación con el centro, lo cual hace complejo el análisis:

La evidencia sugiere que el carácter íntimo que “la violencia política” despliega con frecuencia no es necesariamente la reflexión de una ideología impersonal o abstracta o de una polarización basada en la identidad y el odio; es también el resultado sorprendente de la interacción de las esferas políticas y privadas.²⁰

Salirse de la escisión dicotómica como eje de análisis implica ver en las alianzas una nueva forma de interpretar las guerras civiles:

La ventaja teórica es que permite actores múltiples más que unitarios, acción localizada en ambos, el centro y la periferia más que solo en uno de los dos, y una variedad de preferencias en contraste con una común y abovedada. La alianza implica una transacción entre los actores supra-locales y los locales, donde los primeros proveen a estos últimos con músculo externo permitiendo así ganar una ventaja decisiva local; en canje por ello, el anterior se apoya en conflictos locales para reclutar y motivar partidarios y así lograr el control, recursos e información locales, aun cuando su agenda ideológica sea opuesta a lo local.²¹

La alianza es un elemento importante en el análisis de las guerras civiles; se convierte en un medio para avanzar en el logro de intereses del centro o locales. “La guerra civil entonces puede entenderse como la transformación de un proceso conjunto en la búsqueda del poder por parte de los actores colectivos y la búsqueda de ventaja local por parte de los actores locales”.²²

.....
20 Stathis Kalyvas, *La ontología de la violencia política...*, *op. cit.*, p. 74.

21 *Ibid.*, p. 73.

22 *Ibid.*, p. 73.

El autor concluye señalando la importancia de este nuevo entendimiento teórico, que permite incorporar el centro y la periferia, así como establecer los intereses que ligan a los diferentes actores. “Esta interpretación tiene la ventaja adicional de incluir en general tanto las acciones estratégicas de los actores políticos como las acciones oportunistas de los individuos locales.”²³

La ideas de Kaldor: las nuevas guerras

En el texto *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Mary Kaldor señala cómo a partir de finales de los años ochenta se desarrolla un nuevo tipo de violencia organizada particularmente en África y Europa del este; conflictos que denominará como *las nuevas guerras*.

Este tipo de conflictos se caracteriza por la pérdida de los objetivos políticos que determinaban las guerras entre Estados o las confrontaciones civiles durante el periodo de la Guerra Fría. En su lugar se desarrolla una violencia en la que priman los intereses particulares y una violación a gran escala de los derechos humanos por parte de todos los actores vinculados a la guerra:

Las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia, por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente).²⁴

En la Guerra Fría se habían definido los conflictos internos como *guerras de baja intensidad*. En dichos conflictos se involucraba o anteponía la ideología de alguno de los modelos dominantes: el capitalista y el comunista. La mayoría de las veces, las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética, no se involucraban de manera directa en el desarrollo del conflicto, ya que este se consideraba como un asunto de carácter interno.

Las nuevas guerras son en su mayoría de carácter local y se califican como *guerras civiles* o *guerras internas*. Sin embargo, a pesar de que su escenario es local, los conflictos internos trascienden los lugares locales, involucran espacios

²³ Ibid., p. 74.

²⁴ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquest, 2001, p. 16.

•La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos•

regionales y, en algunos casos, adquieren relevancia global. En consecuencia, es difícil afirmar que los conflictos tengan repercusiones exclusivamente internas.²⁵

Kaldor señala cómo la violencia organizada adquiere un nuevo carácter en la era de la globalización, a saber: “Una intensificación de las interconexiones políticas, económicas, militares y culturales a escala mundial”.²⁶ Tal intensificación es producto de los medios de comunicación, el tráfico internacional de armas, los asesores militares extranjeros, las intervenciones de organizaciones no gubernamentales y la Organización de Naciones Unidas, actores que en definitiva globalizan una situación de conflicto interno.

En este nuevo tipo de confrontación, el Estado moderno tiende a debilitarse, bien sea porque pierde autonomía, porque sufre síntomas de desintegración, o bien, porque se puede presentar un temor social que repercute en el gobierno. Muchos de los Estados de la Posguerra Fría presentan conflictos armados de orden interno que conllevan la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza y, adicionalmente, la disminución de la capacidad de construir nación, por cuanto priman intereses particulares o de grupo sobre los intereses de la comunidad nacional. En este escenario, los actores privados adquieren un protagonismo inusitado:

La violencia está cada vez más privatizada, como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, mientras la legitimidad política va desapareciendo. Por tanto, las distinciones entre barbarie externa y el civismo interno, entre el combatiente como legítimo portador de armas y el no combatiente, el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose.²⁷

Lo anterior, sin lugar a dudas no solo desdibuja el Estado-nación, sino todo el marco jurídico que se construyó en el escenario internacional con el fin de regular la guerra. Así, además de debilitarse el Estado, las nuevas guerras no contienen objetivos geopolíticos ni ideológicos. Para Kaldor, actualmente los conflictos internos se construyen a partir de relatos de orden étnico y religioso, los cuales promueven la fragmentación y la exclusión:

.....
25 Para el caso colombiano, la variable regional tiene también expresiones. Véase en este sentido: Ángel Rabasa y Peter Chalk, *El laberinto colombiano*. La sinergia entre drogas e insurgencia y sus implicaciones para la estabilidad regional, en *El laberinto colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 161-163.

26 Sobre el tema debe también consultarse, en dirección análoga y acerca de las consecuencias de la globalización, a Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1998, p. 55.

27 Mary Kaldor, *Las nuevas guerras...*, *op. cit.*, p. 20.

El objetivo es controlar a la población deshaciéndose de cualquiera que tenga una identidad distinta (e incluso una opinión distinta). Por eso el objetivo estratégico de las guerras es expulsar a la población mediante diversos métodos, como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación.²⁸

La población civil se convierte en objetivo militar. Sobre ella recaen amenazas, masacres y la intimidación que ocasiona el desplazamiento; es decir, el resultado de esta nueva violencia es un incremento de la violación al Derecho Internacional Humanitario. En las nuevas guerras, con sus múltiples actores, prevalecen dinámicas de exterminio contra la población. Su economía de guerra y los *nuevos nacionalismos* ocasionan la desintegración del Estado:

La aparición de una nueva forma de nacionalismo corrió paralela a la desintegración de Yugoslavia. Era un nacionalismo nuevo en el sentido de que estaba unido a la desintegración del Estado, a diferencia de los nacionalismos anteriores, modernos, cuyo objetivo era construir ese Estado, y, también a diferencia de los nacionalismos anteriores, carecía de una ideología modernizadora.²⁹

Finalmente, para esta autora, las guerras se internacionalizan; en ellas están presentes instituciones multilaterales como las Naciones Unidas, organizaciones defensoras de derechos humanos y medios de comunicación. Estas instituciones intervienen de diferente manera en el conflicto: mientras unas buscan incidir en la solución del conflicto, otras enfocan su atención a la ayuda humanitaria. Los medios de comunicación incrementan el intercambio de información y comunicación. Gracias a las nuevas tecnologías se promueve el vínculo entre grupos o comunidades, y de esta manera el conflicto adquiere connotaciones transnacionales.

Con el fin de la Guerra Fría se presenta un nuevo tipo de confrontación armada, una en la que prevalece el uso de acciones terroristas. Lo anterior ha llevado a la reconceptualización de este tipo de guerra. La nueva violencia en los conflictos internos ha dirigido sus ataques contra los civiles; en consecuencia, se presenta un aumento considerable de las violaciones de los derechos humanos y en particular del Derecho Internacional Humanitario. Se han incrementado también las torturas, los desplazamientos, los asesinatos colectivos, las amenazas,

.....
28 *Ibid.*, p. 23.

29 *Ibid.*, p. 58.

el involucramiento de niños en la guerra, todos estos hechos catalogados como *crímenes de lesa humanidad*.

En ese sentido, es claro que el Derecho Internacional Humanitario es desconocido por los nuevos protagonistas de la guerra, pues en este se encuentran prohibidos comportamientos como la distinción de combatiente y no combatiente, la prohibición del uso de minas antipersonas, el respeto por los monumentos históricos, las violaciones a hombres y mujeres; hechos que se han convertido en tácticas de guerra.

Consecuencias de las nuevas formas de confrontación

Con las nuevas guerras se crean nuevos discursos por parte de los actores. Ya no prevalece el discurso ligado a un objetivo de transformación social y de construcción de un nuevo modelo político y económico; en su lugar, las nuevas formas de confrontación se encuentran ligadas a reivindicaciones de carácter particular, étnico o religioso. Además, se desplazan los combates mutuos, característica relevante en la guerra interestatal y en las lógicas de las guerras insurgentes que buscaban atacar a las fuerzas armadas estatales. Aparecen ahora actos de guerra indiscriminados dirigidos contra la sociedad desarmada, con el fin de causar terror.

En los nuevos conflictos, los efectos territoriales son difusos; no se quiere la posesión del territorio, sino su control. Las estructuras de los aparatos militares, en la mayoría de veces, no responden a una unidad de mando jerarquizada, sino que aparece la figura de los líderes carismáticos. En este escenario, las reglas del Derecho Internacional Humanitario no son obedecidas, y esto es quizá el fenómeno más perturbador de los nuevos conflictos.

La población civil se convierte en objetivo militar, es extorsionada, desplazada; sus pertenencias son saqueadas, y sobre ella recae el asesinato y el abuso sexual. Como resultado, se configura una violación sistemática de los derechos humanos a gran escala por parte de todos los actores vinculados al conflicto.

Otro de los rasgos de los actuales conflictos es su carácter transgresor de las escalas nacionales o locales, cuyos efectos pueden ser regionales y globales. Los países limítrofes temen recibir los efectos de la guerra, bien sea porque a través de sus fronteras atraviesan miles de refugiados buscando protección, porque se convierten en tránsito de armas ilegales, o bien, porque algunos problemas de

seguridad o acciones llagan a sus territorios. Finalmente, los países del norte, desarrollados, intervienen directa o indirectamente en los escenarios de guerra por medio de su cooperación que trata de mitigar los efectos sociales del conflicto, bien sea con la venta de armas o con el apoyo político o no de una confrontación.

Otro factor de los nuevos conflictos radica en que sobre ellos recaen las miradas de diversas organizaciones, unas de orden internacional (como aquellas pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas), otras no gubernamentales de carácter nacional o internacional, así como Estados y organizaciones de víctimas de la violencia.

Las acciones militares tienen como característica fundamental el uso de acciones de terror. Esta dinámica crea un ambiente de miedo en el interior de las comunidades, y en muchas ocasiones esto trae como repercusión el descrédito de la sociedad frente al orden legal, lo cual ocasiona una deslegitimación del Estado. Por tanto, si las fuerzas estatales no logran ser efectivas a la hora de evitar los efectos de la guerra sobre la población, puede ocasionar la disminución del poder del Estado y generar la desintegración de este.³⁰

Frente a esta situación, los Estados optan por crear nuevas estrategias de orden militar- represivo o policivo-preventivo, y aparece el modelo de la seguridad como opción para prevenir los actos de terrorismo. En ese marco, las medidas que se toman en buena parte son objetadas por los efectos que pueden causar en la sociedad y por la posible violación de las normas del derecho internacional y de los derechos humanos.

Las confrontaciones violentas que surgieron con posterioridad a la Guerra Fría implican superar la tesis de las contradicciones binarias basadas en argumentos teleológicos; en su lugar, ha de admitirse que los conflictos internos y las nuevas guerras son procesos complejos y ambiguos en los cuales se ponen en juego diversos intereses de orden privado, político, colectivo e individual. Allí la población civil no puede escapar a ser objeto de señalamiento o de acciones de tipo disuasivo, represivo o de intimidación.

En América Latina, los conflictos denotaron unas características particulares. Por un lado, estos nacieron impregnados con los ideales políticos propios de la izquierda, que tenía como objetivo la toma del poder para transformar las

.....
30 Peter Waldmann, *Sociedades en guerra civil...*, op. cit.

•La degradación del conflicto armado interno en Colombia: causas y efectos•

estructuras sociales, económicas y políticas, así como promover un nuevo modelo de sociedad. A pesar de que casi la totalidad de las guerrillas se inspiraban en el marxismo, su estrategia de guerra y sus tesis substantivas variaban según la “línea socialista”, el modelo revolucionario al que se circunscribían (chino, cubano o soviético). En esta parte del continente tan solo las guerrillas cubana y nicaragüense lograron el objetivo de la toma del poder por la vía armada.

Al finalizar la Guerra Fría, en América Latina existían ocho conflictos internos; para inicios del siglo XXI solo subsiste el conflicto interno colombiano. La mayoría de estos conflictos se han solucionado por vía de procesos de negociación. Estos acuerdos se han sostenido hasta el momento y se han legitimado en la medida en que muchos de los actores del conflicto han logrado asumir el poder por la vía democrática.

La dicotomía del conflicto colombiano: ¿conflicto interno o lucha antiterrorista?

En el caso colombiano, la guerra interna es un conflicto que presenta variables que dialogan con el pasado, vinculado originariamente a la lucha con fines políticos y cambios sociales; pero al mismo tiempo se recrea con las lógicas del presente, donde adquiere ciertas dinámicas propias de las nuevas guerras.³¹

Hoy en día, para comprender el conflicto armado interno de Colombia es necesario tener en cuenta variables como las implicaciones locales, nacionales e internacionales que caracterizan al actual conflicto como un problema de orden regional; los orígenes ideológicos del conflicto; la prolongación de la lucha armada, que ha llevado a procesos de negociación exitosos con algunos grupos y al fracaso con otros; y, finalmente, la degradación de la guerra con actores como los paramilitares y las bacrim, que han exacerbado la guerra sucia y han logrado el control de buena parte del territorio colombiano y el manejo de importantes recursos económicos.³²

31 Acerca de la teoría de los cambios sociales existen posiciones de extrema diversidad, que en la parte que corresponde al pensamiento clásico y a la época de mayor confrontación ideológica en la sociología pueden ser consultadas en Amitai Etzioni y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 19 y ss.

32 Estas variables las encontramos presentes en la caracterización que sobre el conflicto armado hace Eduardo Pizarro Leongómez en su texto *Una democracia asediada...*, *op. cit.* Sobre el papel del narcotráfico en la degradación de la guerra, véase: Alonso Salazar, *La cola del lagarto*. Medellín: Corporación Región, 1998, p. 112.

En realidad, varios factores han coincidido para aumentar la degradación de la guerra, novedosos frente a las dinámicas típicas que habían caracterizado a la violencia en Colombia hasta la década de 1980; entre ellos, el tráfico de armas, el narcotráfico y la exacerbación del secuestro, lo que genera un estado permanente de reproducción de la guerrilla que se extiende por años.³³

En algunos de sus momentos, la guerra en Colombia se ha encontrado en una transición de una lucha interna a un conflicto de carácter regional,³⁴ porque existe un impacto directo con los países fronterizos en temas como el desplazamiento de personas expulsadas por causa del conflicto armado, que cruzan las fronteras en busca de refugio. Esta problemática afecta países como Ecuador. A esto se les suma la postura de Venezuela frente a la guerrilla de las FARC o el impacto con la frontera de Panamá en asuntos como el tráfico de armas y de drogas.

Adicionalmente, la injerencia de los Estados Unidos se manifiesta por el apoyo económico y militar en la lucha contra el narcotráfico, lo cual no es ajeno al conflicto interno, debido a que la guerrilla ejerce control territorial en esas zonas. Esta intervención debe ser entendida como producto de dos dinámicas entrelazadas: el marco de la lucha antidroga y la cooperación Colombia-Estados Unidos. Esta última está encuadrada en una relación bilateral “narcotizada”, producto de “la expansión de las organizaciones narcotraficantes en Colombia, así como de la creciente preocupación en Estados Unidos con el consumo de drogas ilegales y el crimen asociado con ellas”.³⁵

Sin embargo, a diferencia de las llamadas *nuevas guerras*³⁶, no hay que olvidar las fuertes raíces ideológicas del conflicto armado interno colombiano. Este es uno de los más antiguos del mundo, superado en tiempo únicamente por el conflicto palestino-israelí y el conflicto entre India y Pakistán. La guerrilla

33 Fernando Gaitán, El método dialéctico como alternativa para estudiar la violencia en Colombia, en Astrid Martínez (Comp.), *Violencia y crimen*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 21-35. Por otra parte, sobre la evolución del secuestro y su aporte en la degradación de la guerra, véase: Mauricio Rubio, *Del rapto a la pesca milagrosa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 43 y ss. También, Daniel Mejía Londoño, El secuestro en Colombia: una aproximación económica, en Astrid Martínez (Ed.), *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Banco Santander, Universidad de Alcalá y Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 185 y ss. Finalmente, confróntese: Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, *El secuestro en Colombia*. Bogotá: Presidencia República de Colombia, 1999, p. 12 y ss.

34 Eduardo Pizarro Leongómez, Una democracia asediada..., *op. cit.*, p. 46.

35 Arlene Tickner y Carolina Cepeda, Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos, en Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011, p. 210.

36 Mary Kaldor, *Las nuevas guerras...*, *op. cit.*

izquierdista colombiana fue influenciada por diversos matices ideológicos presentes en el periodo 1960-1970, como el socialismo, el comunismo, la autodeterminación y el anticolonialismo.

Entre 1989 y 1994, en forma simultánea con procesos de negociación que se dieron en Centroamérica entre gobiernos y grupos insurgentes, en Colombia gran parte de los grupos guerrilleros se desmovilizaron. Estos procesos de negociación emergieron en un contexto en el cual se dio la caída del socialismo y una revalorización de las democracias constitucionales. Esto llevó a la negociación y acuerdos de paz con el M-19, bajo el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), quien en 1990 firmó un acuerdo de desmovilización. En el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) lo hicieron el Ejército Popular de Liberación (ELN), el Partido Revolucionario de Colombia (PRT) y el Quintín Lame.

A pesar del éxito de estos procesos de desmovilización y de reinserción, las FARC y el ELN no lograron suscribir un acuerdo para llegar a la paz. Sus argumentos se centraron en dos aspectos: en primer lugar, el deseo de profundizar algunas reformas estructurales, particularmente el cambio del modelo de la estructura agraria, el manejo de los recursos naturales y la política económica; y en segundo lugar, la presencia del paramilitarismo, que desde mediados de la década de los ochenta generó unas nuevas dinámicas del conflicto dirigidas contra la población civil y las zonas de control de la guerrilla. Con el paramilitarismo, la guerra tendería a degradarse.

La degradación de la guerra y el giro a la seguridad

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, en Colombia el conflicto interno ha tenido un proceso de degradación permanente, evidenciado por actos de terrorismo desconociendo las reglas del Derecho Internacional Humanitario. Esta lógica se encuentra unida al deseo de controlar territorios y de eliminar cualquier tipo de oposición, destruyendo las “bases sociales” del enemigo.

Por su parte, la década de los noventa evidenció un proceso que reflejó la incapacidad de la guerrilla y del paramilitarismo para generar una verdadera adhesión de la población. Se mostró, entonces, un proceso de instrumentalización de la violencia y la coerción dentro de lógicas muy militaristas que buscaban convertirse en poderes de facto en determinados puntos del país donde la presencia

del Estado era débil; por lo tanto, fue posible generar dinámicas de poder con las características del grupo predominante.

Este proceso ha ido generando un escenario de degradación de las relaciones entre la población y los grupos armados al margen de la ley. Se da así lo que Eric Lair denomina la “crisis de sentido”, derivada de “la ausencia de referentes compartidos que vinculen la lucha a un sentimiento general ya sea político o identitario”.³⁷ Adicionalmente, Duncan afirma:

La escalada actual del conflicto en Colombia es el resultado de la transformación de luchas insurgentes y contrainsurgentes tradicionales en una estructura más amplia de violencia, donde la aparición de ejércitos paramilitares, el narcotráfico, los sembrados de cultivos ilícitos y la criminalidad organizada, entre otros, han conducido a una discriminación progresiva del control del Estado sobre la mayor parte del territorio del país.³⁸

La degradación del conflicto se materializa en un sinnúmero de hechos que afectan particularmente a la población civil. Entre 1988 y el 2014 cerca de 11.751 personas han sido víctimas de masacres, en un registro de aproximadamente 1982 casos, de las cuales el 58,8% son atribuidas a los grupos de paramilitares, el 17,3% a la guerrilla, el 14,9% a grupos armados no identificados, el 8% a la Fuerza Pública y el 1% a grupos paramilitares, miembros de la Fuerza Pública y otros grupos armados.³⁹

En este periodo también se han presentado alrededor de 150.000 asesinatos selectivos. Según el Registro Único de Víctimas, la mayoría fueron realizados por paramilitares. Se calcula que en el mismo periodo se han presentado cerca de 5.712.506 desplazamientos, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)⁴⁰; mientras que el Registro Único de Víctimas repor-

37 Eric Lair, Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar, en Gonzalo Sánchez y Eric Lair (Eds.), *Violencia y estrategias colectivas en la región Andina*. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos y Norma, 2004, pp. 105-143

38 Gustavo Duncan, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005, p. 5.

39 Centro Nacional de Memoria Histórica, Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/0nHhQz>

40 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Estadísticas históricas de desplazamiento. Recuperado de <http://goo.gl/YQ312D>

ta 4.744.046⁴¹ víctimas de desplazamiento forzado por razones del conflicto armado interno, por el temor a ser asesinados y a las amenazas del paramilitarismo. Según el Registro Único de Víctimas, en total se habla de 6.996.539⁴² víctimas producto del conflicto armado interno.

La degradación del conflicto armado que se inició en la década de los ochenta y que se fue incrementando de manera paulatina, unida a los fracasos en la política de negociación del conflicto armado durante el gobierno de Andrés Pastrana, fue generando un cambio frente a la salida negociada. La sociedad civil y las élites económicas, políticas y mediáticas apostaron por un giro en la forma en que se tramitaba el conflicto. Tal y como lo analiza Dahrendorf, la idea de orden y ley pasan a ser una política pública: “Para la sociedad oficial se trata de esa gran amenaza a uno de los valores más apreciados por el mundo de los ciudadanos: la ley y el orden”.⁴³

Uribe Vélez integró ley y orden como política de “seguridad democrática”, la cual fue liderada bajo un componente militar. Uribe aprovechó el abuso de las FARC en los diálogos de paz del gobierno de Pastrana y el ambiente de rechazo social frente a esos desmanes para implementar su política de seguridad:

Esta política tiene tres componentes básicos: primero, la lucha frontal contra las FARC que es catalogada por el Presidente como un grupo terrorista que se nutre del narcotráfico. En segundo lugar, se vincula más a la población civil con el conflicto armado al proponer la creación de una red de informantes que denuncien el accionar de la guerrilla a cambio de recompensas en dinero. Por último, promueve una negociación con los grupos armados de extrema derecha.

Ahora bien, esta política de “seguridad democrática” se articuló a una dinámica global. Las lógicas de seguridad que se implementaron por Norteamérica se incorporaron en las lógicas nacionales, a partir los dos mandatos de Álvaro Uribe Vélez y su estrategia de la llamada “seguridad democrática”. Uribe aplicó una lógica en la cual se privilegiaba la solución militarista impulsada globalmente por los Estados Unidos al caso colombiano.⁴⁴

41 Unidad Nacional de Víctimas, Registro Único de Víctimas. Recuperado de <http://goo.gl/Na7mvy>

42 *Ibíd.*

43 Ralf Dahrendorf, *Ley y orden*. Madrid: Civitas, 1994, p. 138.

44 Jorge Carvajal, Marco Jurídico en los procesos de paz. Una mirada histórica 1950-2006, en *Revista IUSTA*, núm. 26, 2007, p. 158.

Desde este esquema, a los grupos guerrilleros que habían incorporado prácticas dirigidas contra la población civil se les fue dando el estatus de *terroristas*. Este argumento, y el hecho de que algunos de los territorios en los cuales los grupos insurgentes tenían el control estuvieran sembrados con cultivos de uso ilícito, ocasionó que los fondos donados por los Estados Unidos a través del Plan Colombia pudieran ser dirigidos a la lucha contra la guerrilla. Esto generó que las Fuerzas Armadas crearan una estrategia de defensa en la cual unían lucha antinarcóticos y el combate contra los grupos guerrilleros, lo que no es común en los países de la región.⁴⁵ Señalan Vargas y Rubio en este sentido:

[Su participación] se debe a la securitización, por parte de Estados Unidos del problema de las drogas. A esto se debe sumar la unión que se ha dado entre lucha contra-insurgente y lucha antinarcóticos, considerando que el narcotráfico es la causa por la cual existen los grupos guerrilleros y viceversa. El Plan Colombia fue la aplicación de esta lectura de la problemática colombiana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.⁴⁶

Este modelo provocó preocupación entre los países vecinos, en particular en relación con la fumigación de extensas zonas de cultivos ilícitos, muchas de ellas ubicadas en las fronteras del país, principalmente en el sur, en los límites con Ecuador y Perú. Por este motivo se presentaron continuos debates diplomáticos sobre los efectos de estas fumigaciones sobre la salud de las personas y los daños ambientales producidos por ellas.

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) dio un giro frente a la política de Uribe Vélez, pues dio inicio a un proceso de negociación con las FARC en medio del conflicto armado. Los aspectos que más generan debate hacen referencia al tratamiento de las víctimas, producto de la degradación del conflicto y las formas de justicia que se deberían aplicar a los victimarios. En este escenario, bajo un proceso de negociación, la justicia transicional es una herramienta que se utiliza en un contexto de cambio político en el cual se negocia con un actor

45 Jorge Carvajal, *Derecho y lógicas de seguridad en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre, 2011, p. 127.

46 Alejo Vargas y Rocío Rubio, Rocío, Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿transición hacia...?, en Olga Gaitán (Ed.), *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social, FESCOL, Embajada de la República Federal de Alemania en Colombia, Fondo Editorial CEREC, 2006, p. 192.

armado y se tiene como objetivo dar respuestas legales para superar la confrontación armada.

Conclusión

El conflicto armado interno se ha prolongado por cerca de seis décadas. Durante este tiempo se ha presentado un cambio de contexto en el ámbito internacional, en América Latina y en Colombia. Hoy día existe un mundo globalizado en el que el paradigma de los derechos humanos y la democracia guían el comportamiento de los Estados.

El conflicto interno en Colombia ha cambiado con el transcurrir del tiempo. Surgieron nuevas variables como la aparición de grupos de extrema derecha, el papel del narcotráfico en las zonas de influencia de los grupos armados ilegales, la pérdida de los factores ideológicos y los objetivos con los cuales se motivó el origen de este enfrentamiento por parte de los grupos guerrilleros. Esta situación ha generado la degradación del conflicto, que se caracteriza por que la población civil se ha convertido en objetivo militar, lo cual genera una sistemática violación de los derechos humanos a través de secuestros, masacres, desplazamientos y el uso de métodos que causan terror.

La respuesta del Estado ha oscilado entre la búsqueda de un acuerdo negociado con los grupos ilegales y una respuesta militar. Cada uno de estos modelos trae consigo la construcción de una gramática que busca justificar y encausar las acciones. Así, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se propuso una lucha frontal contra los grupos ilegales, caracterizada como una confrontación contra el terrorismo, y simultáneamente se negoció con los grupos de extrema derecha. Por el contrario, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) inició un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, situación que pone como debate cómo caracterizar el conflicto y la manera de reparación a las víctimas.

ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS SECURITARIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL DESDE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ*

Adriana Romero Sánchez

Introducción

En los últimos años han convergido dos fenómenos con incidencia importante en la configuración de la política criminal en algunos países de Occidente: por un lado, un incremento en las cifras de la criminalidad⁴⁷, asociado a cambios en la vida social y cultural, así como a un mayor interés en el delito. Este interés, entre otros aspectos, se ve reflejado en la discusión e inclusión del problema de la seguridad en la agenda pública, como fenómeno reportado en los medios de comunicación; por otro lado, los cambios políticos y económicos, de la mano de

.....
* Este capítulo forma parte del ejercicio de investigación formativa realizado con el Semillero Estudio de las transformaciones del Derecho Penal y la Política Criminal y en el marco de la tutoría al proyecto *Modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos sobre la seguridad en el sistema penal colombiano*, Convocatoria 617 de 2013 de Colciencias. Agradezco especialmente a Iván Ricardo Morales por sus observaciones y comentarios sobre una versión preliminar de este texto.

47 Sin embargo, es importante resaltar que existen algunos trabajos que han expuesto cómo en los últimos años se ha presentado una disminución en las cifras del delito y de otras conductas contrarias a la convivencia y la seguridad ciudadana. Sobre el particular puede consultarse, entre otros, a Graham Farrell, *Situational crime prevention and its discontents: Rational choice and harm reduction versus Cultural Criminology*, en *Social Policy and Administration*, núm. 44, vol. 1, 2010, pp. 40-66.

la intensificación de las relaciones sociales o, más ampliamente, de los procesos de globalización⁴⁸, que han generado nuevas demandas de control social y nuevas preocupaciones en la ciudadanía, como el riesgo o la seguridad:

Una época de la sociedad moderna que no sólo abandona las formas de vida tradicionales, sino que además está descontenta con las consecuencias indirectas del éxito de la modernización: inseguridad de las biografías y peligros apenas imaginables que nos afectan a todos y contra los que nadie puede asegurarnos adecuadamente.⁴⁹

A pesar del amplio desarrollo al respecto y de la insistente preocupación de la literatura sobre este proceso, el recorrido y la reflexión que se presentan sobre estos temas no son unidireccionales, principalmente porque la noción de “seguridad”⁵⁰ es polivalente, se concreta de muchas formas, algunas de las cuales involucran al saber penal y criminológico.⁵¹ Habitualmente, estas reflexiones se han dado desde la perspectiva del derecho penal, y cómo en este se manifiestan las distintas transformaciones. A su vez, esta preocupación por la seguridad se ve materializada y gestionada de manera directa a través de las políticas locales de seguridad ciudadana, las cuales no se ocupan de todas aquellas conductas relevantes para la política penal, sino, más bien, de aquellas conductas que de manera directa y mediática inciden en la existencia tranquila de la ciudadanía.

De esta manera, el presente capítulo busca generar, a partir del análisis de las políticas de seguridad en Bogotá desde la alcaldía de Antanas Mockus (2000-2003) hasta la actual alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015), una serie de herramientas de análisis que permitan aproximarse al impacto de los discursos securitarios en la configuración de la política criminal.

48 Si bien se presentan algunas coincidencias generales sobre la existencia de unas transformaciones sociales que se orientan a la intensificación e interconexión de las relaciones sociales en distintos órdenes, todavía existen debates sobre la definición y el alcance del término globalización. Al respecto, entre otros autores, véase: Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2008, pp. 73-132; y David Held et al., *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press, 2002.

49 Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008, p. 25.

50 De hecho, ha permeado el discurso del derecho penal moderno desde sus inicios, pero con distintos contenidos y preocupaciones. El ejemplo más claro de esto se encuentra en el bien jurídico tutelado de la seguridad pública, cuyo contenido se ha visto permeado por las más variadas preocupaciones.

51 Ricardo Cita, Algunas relaciones e implicaciones de la seguridad en el derecho penal. Elementos básicos para el análisis de las transformaciones del poder punitivo en la actualidad”, en *Rostros y Rastros*, núm. 10, enero-junio, 2013, pp. 26-30.

En este sentido, este texto se complementa con el trabajo desarrollado en el proyecto *Modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos sobre la seguridad en el sistema penal colombiano*, cuyo objetivo es generar propuestas de análisis que partan de una perspectiva procesual, desde la cual se evidencia un cambio sustancial en los fines y las orientaciones del sistema penal, en el marco de una política criminal y la estructura que esta propone para la gestión de los conflictos sociales.

Para el desarrollo del mencionado proyecto y el presente escrito, una vez reconstruidos y analizados la evolución del derecho penal y los conceptos sobre seguridad, se plantearon escenarios de análisis específicos (sociojurídico, normativo y político). También se sugirieron algunas metodologías con la capacidad de generar interpretaciones sobre estos fenómenos que se encuentran ligados intrínsecamente a los procesos de transformación social que atraviesan distintas dimensiones.

Analizados estos fenómenos en algunos de estos escenarios en concreto, es posible afirmar que el sistema penal colombiano se ha visto permeado por las demandas de castigo generalizadas por parte de la ciudadanía, y que estas demandas se han visto capitalizadas desde sectores políticos para mantener el orden público, pero también para fortalecer un determinado sistema extractivo. Las preguntas sobre la efectividad de estas medidas dejan como precedente que los ciudadanos perciben que los efectos del sistema de justicia son inocuos para prevenir el delito, por cuanto se presentan unas mayores demandas por sanciones más severas, sistemas más estrictos y más responsabilizantes. Por otra parte, los impactos más claros de estas reformas se presentan como manifestaciones del colapso del sistema de justicia (congestión judicial y Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía llenas) y, fundamentalmente, en un sistema penitenciario con alarmantes cifras de hacinamiento, que plantean cuestionamientos sociales importantes.

Sin embargo, como se precisó anteriormente, este trabajo se articula en la última perspectiva (la política), para invertir el proceso de reflexión y de construcción conceptual para el análisis de la política criminal, a partir de la observación de la política de seguridad. Esto resulta altamente relevante en consonancia con la apreciación de que la política criminal tiende a la subordinación por la política

de seguridad⁵², entendida esta tanto en términos de seguridad y defensa como de seguridad ciudadana.

Para la presentación de estos resultados, a continuación se abordan los principales elementos que fueron tenidos en cuenta para la construcción de estas herramientas de análisis: las políticas públicas y, en concreto, las políticas de seguridad, algunos elementos sobre las transformaciones político-criminales y su manifestación en el derecho penal, así como los debates en el marco de la sociología jurídica latinoamericana. Una vez visto esto, en segundo lugar se desarrollará el estudio de las políticas de seguridad de los periodos de gobierno enunciados, para luego generar las herramientas de análisis orientadas a la política criminal. Con esto se da paso a la presentación de unas conclusiones generales sobre este trabajo.

La principal estrategia metodológica utilizada en este proyecto fue la denominada investigación documental (ID), entendida así:

[El estudio] metódico, sistemático y ordenado con objetivos bien definidos, de datos, documentos escritos, fuentes de información impresas, contenidos y referencias bibliográficas, los cuales una vez recopilados, contextualizados, clasificados, categorizados y analizados, sirven de base para la comprensión del problema, la definición o redefinición de nuevos hechos y situaciones problemáticas, la elaboración de hipótesis o la orientación de nuevas fuentes de investigación en la construcción de conocimiento.⁵³

Los documentos consultados para el desarrollo de este capítulo, además de las referencias bibliográficas especializadas en la materia, fueron algunas normas locales, documentos internacionales sobre seguridad ciudadana y política criminal y documentos de política pública distrital. Asimismo, para la definición de los conceptos para el análisis, se recurrió a la revisión de políticas públicas y de algunas propuestas conceptuales desde la sociología jurídica latinoamericana, los cuales serán desarrollados a continuación.

52 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012, pp. 36-37. Véase también: Julián Andrés Muñoz, La política criminal: creencias, discursos, prácticas... saber y poder, en *Nuevo Foro Penal*, vol. 7, núm. 76, enero-junio, 2011, pp. 128-149.

53 Jorge Uribe, "La investigación documental y el estado del arte como estrategias de investigación en ciencias sociales, en Pablo Páramo (comp.), *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, 2011, p. 196.

Las políticas públicas y el concepto de seguridad ciudadana

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.⁵⁴

Estas situaciones problemáticas se trazan a partir de los fines y las funciones consagrados en el proyecto político de un Estado, en el contexto de un gobierno y vinculados de una u otra manera con derechos fundamentales. También, estas políticas públicas son entendidas como instrumentos que adopta un Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos, en un contexto de un Estado social de derecho, donde este, a partir de un modelo constitucional determinado, se compromete con unas mínimas garantías frente a sus ciudadanos, como el respeto (como aspecto negativo) y la protección y realización (en sentido positivo) de unos derechos considerados como fundamentales.

Uno de estos bienes públicos considerados como centrales en el desarrollo institucional de un Estado es la seguridad. Esta presenta aspectos críticos en la medida en que los ciudadanos no pueden, salvo excepciones, satisfacer sus necesidades de seguridad.⁵⁵ Así, la función primordial del Estado se constituye en la provisión del bien público (o en términos de Rotberg, político) de la seguridad, tanto interna como exterior. Esa seguridad se presenta a su vez en una serie de manifestaciones, cada una de las cuales requiere de una protección específica.

Sin embargo, es fundamental destacar que su manifestación se da principalmente con respecto a la seguridad jurídica, donde se engloba el concepto de *rule of law* (o Estado de derecho), como garantía del cumplimiento de las normas, de un sistema judicial y mecanismos de exigibilidad de acuerdos hechos entre

54 André-Noël Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006, p. 27. Este autor también ha definido la idea de política pública como “el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas” (p. 33).

55 Robert Rotberg, *El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación en Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007, pp. 157-159.

partes y de la protección a la propiedad privada. Para la Brookings Institution⁵⁶, por ejemplo, la seguridad se mide a partir de indicadores como la intensidad del conflicto, el número de abusos a derechos fundamentales, la fracción del territorio que se afecta por un conflicto, la incidencia de los ataques, la estabilidad política y la ausencia de violencia. Si bien es cierto que el concepto de seguridad cuenta con muchas perspectivas teórico-conceptuales y político-prácticas, y que ha presentado una importante transformación en las últimas décadas⁵⁷, es esencial contemplarlas para establecer cuáles son los elementos que se tienen en cuenta en la política pública de seguridad para su diseño, así como las medidas que se agrupan en torno a este concepto.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido *seguridad humana* como la liberación de las personas de las sensaciones de miedo y necesidad:

Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos.⁵⁸

Desde la perspectiva de la seguridad humana, la seguridad ciudadana es una de sus dimensiones; se orienta a garantizar la seguridad de los ciudadanos, ya sea que estos residan en una zona urbana o rural⁵⁹, en clave de derechos humanos, para garantizar el pleno ejercicio de estos.⁶⁰ Si bien este concepto ha sido ampliamente difundido en términos institucionales y académicos, existen diferencias desde otros sectores con sus estrategias y en la aplicación de este concepto en el marco de las políticas.

56 Susan E. Rice y Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington: Brookings Institution, 2008, pp. 8-9.

57 Fundamentalmente, se ha abandonado su noción arraigada a la idea de seguridad nacional o del Estado, para pasar a estar centrada en las personas. Véase: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: Autor, 2013, p. 5. Para profundizar en la variación de la noción de la seguridad desde la escuela realista de las relaciones internacionales a la visión humanocéntrica y su caracterización, véase: Clifford Shearing y Jennifer Wood, *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa, 2007, pp. 84-96.

58 *Ibid.*, p. 5.

59 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos, 2009. Recuperado de <https://goo.gl/DrpSDw>

60 Farid Benavides, Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad ciudadana, en *Estudios en Derecho y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2011, p. 72.

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

De la misma manera, cada administración ha definido su propio concepto de gobierno, y las medidas adoptadas han correspondido con su orientación. Por ejemplo, Antanas Mockus (2000-2003) en su segunda administración, en el plan *Bogotá, para vivir todos del mismo lado*⁶¹, estableció una idea integral de seguridad, entendida como parte de una estrategia de cultura ciudadana, dentro de la cual se prevé la inclusión de estrategias para que la ciudadanía cuente con un papel activo en la convivencia ciudadana, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, de las instituciones y de la capacidad sancionatoria pedagógica para aumentar los niveles de cumplimiento de la ley.⁶² La Policía, en el ejercicio de sus funciones cívicas, es una de las instituciones más relevantes para la cultura de la legalidad, la protección ciudadana⁶³ y la resolución de conflictos. Estas estrategias se articulan con medidas de cultura, recreación y deporte, así como con otras orientadas a generar incentivos para la solidaridad entre la ciudadanía.

En la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), plan *Bogotá sin indiferencia*⁶⁴, se adopta el concepto de seguridad ciudadana⁶⁵, dentro del cual se da prioridad a las políticas de prevención, sin olvidar todas las políticas de control y los avances que en materia de seguridad se adelantan en el Distrito desde la década de los noventa.

Para el gobierno de Samuel Moreno (2008-2011), dentro del Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva: para vivir mejor*⁶⁶, se definió la seguridad integral

61 Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 440 de 2001, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004: "Bogotá para vivir todos del mismo lado". 2001, 1 de junio.

62 Artículos 7 a 11 del Decreto 440 de 2001.

63 Se da prioridad a poblaciones en alto riesgo, así como en zonas de deterioro urbano y social.

64 Concejo de Bogotá, Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008: "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". 2004, 3 de junio.

65 "Esta visión de la seguridad ciudadana que camina de la mano de la responsabilidad y la solidaridad, se desarrolla sobre las bases culturales, legales y éticas promovidas en los últimos años, como también en el respeto del espacio público y el cumplimiento de normas orientadas a modificar el entorno propicio del delito y la violencia. Sobre esta base se concibe la articulación con la seguridad ciudadana de los programas sociales que buscan satisfacer las necesidades básicas, así como los de educación y salud comunitaria" (Alcaldía Mayor de Bogotá, *El derecho a una ciudad segura respetando libertades. Sistema integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007, p. 28).

66 Concejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008-2012: "Bogotá positiva: para vivir mejor". 2008, 9 de

como un asunto que involucra la promoción y garantía de derechos humanos, la prevención de los delitos asociados a poblaciones vulnerables, el fortalecimiento del sistema local de justicia y la existencia de políticas de ámbito local y con participación (corresponsabilidad) de la ciudadanía. Esto se orienta hacia acciones convergentes que aborden factores sociales, económicos, institucionales y de policía.⁶⁷

Por último, el gobierno de Gustavo Petro (2012-2015), dentro del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*⁶⁸, incorporó el concepto de seguridad humana como una de las estrategias del fortalecimiento de lo público, articulada a múltiples estrategias securitarias (alimentaria, ambiental, vial, etc.), de infraestructura y de garantía de derechos. Asimismo, propuso intervenciones priorizadas, como el Plan 19 75-100, que tiene como propósito:

Mediante la promoción de una convivencia ciudadana pacífica, la prevención, el control del delito y el crimen, superar condiciones reales y percibidas relativas a la seguridad, que afectan directamente a poblaciones y territorios, limitando su acceso a oportunidades y generando círculos perversos de segregación, exclusión e inseguridad.⁶⁹

En este sentir, las políticas de seguridad⁷⁰ se constituyen en términos institucionales como la política pública prioritaria de un gobierno, en este caso local,

junio. Se señala en el artículo 2, sobre los principios de política pública: “15. Convivencia y seguridad ciudadana: Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas”.

67 “El caso de Bogotá es ilustrativo del desarrollo de una política de seguridad ciudadana donde se combinan estrategias de diversa índole como el control a factores de riesgo como el consumo de alcohol y el porte de armas de fuego; el fortalecimiento de la capacidad de la policía en la ciudad, iniciativas de cambio cultural que propenden por el respeto a la vida y por la autorregulación de las conductas ciudadanas e intervenciones del espacio urbano deteriorado entre otras” (María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*, en Lucía Dammert (Ed.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa Urbal, 2004, p. 311.

68 Concejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016: “Bogotá Humana”. 2012, 12 de junio.

69 *Ibid.*, artículo 39.

70 Respecto a este punto, es posible evidenciar una primera diferencia que debe ser tenida en cuenta entre la política criminal y las políticas de seguridad ciudadana desde la perspectiva institucional: si bien en la estructura del Estado, en el ámbito nacional, existen sectores administrativos distintos que rigen cada una de estas políticas (sector justicia, en el caso de la política criminal; y sector seguridad y defensa, en el caso de las políticas de seguridad;

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

destinada a satisfacer el bien público de la seguridad, que no es autoproporcionable por los ciudadanos. En este sentido, las políticas públicas de seguridad incorporarán en programas de gobierno, planes de desarrollo y directrices de política pública destinadas a garantizar la seguridad de la ciudadanía en los distintos matices que implica la seguridad y convivencia ciudadana, entendida como un todo.⁷¹

Los paradigmas del derecho penal y su relación con la evolución del concepto de seguridad

Para analizar la relación entre la seguridad y el derecho penal, desde una perspectiva de la teoría del delito se han identificado tres momentos paradigmáticos: el del derecho penal clásico, el del derecho penal moderno y el del derecho penal del riesgo y la seguridad.⁷² En ellos la noción de seguridad tiene una dimensión especial, junto con otras categorías de política criminal diferenciales, que evidencian el carácter contextual e histórico de la política criminal y su consiguiente materialización, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Variaciones de los elementos del derecho penal

Tipo de derecho penal Nociones	Derecho penal clásico	Derecho penal moderno	Derecho penal del riesgo y de la seguridad
Noción de seguridad	Seguridad jurídica Preocupación por la contención del poder punitivo	Seguridad social y existencial	Seguridad personal y ciudadana

articuladas con iniciativas del sector interior), el funcionamiento de la política criminal, particularmente de la política penal, únicamente recae en instituciones nacionales, y la participación de los entes territoriales es tangencial.

71 Así lo señalan Alejo Vargas y Viviana García, al destacar los cambios en las políticas públicas de seguridad en el Distrito y en Medellín: “Se propende por una concepción de seguridad en términos más amplios, donde además de medidas de control frente a la violencia, se incluyan medidas de prevención y rehabilitación. Sin embargo, la seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito; este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín [Colombia] 1991-2007*, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, 2008, pp. 251-252).

72 Massimo Donini, *El derecho penal frente a los desafíos de la modernidad. Estudios de derecho penal*. Lima: ARA, 2010, pp. 25-38.

Tipo de derecho penal Nociones	Derecho penal clásico	Derecho penal moderno	Derecho penal del riesgo y de la seguridad
Forma-Estado	Estado de derecho Estado liberal	Estado social Estado constitucional Estado de bienestar	Estado social de derecho Crisis del estado de bienestar Estado penal Estado de la seguridad personal
Función del derecho penal	Función de garantía	Función de organización y promoción social	Función de lucha contra las amenazas
Rasgos de la estructura de la conducta punible	Delitos de resultados de comisión dolosa	Delitos imprudentes, de omisión, de peligro	Delitos de peligro abstracto Delitos de acumulación Delitos de preparación
	Principio de legalidad rígido	Principio de legalidad no tan rígido: uso de técnicas de tipos penales y abiertos y tipos penales en blanco	
	Bienes jurídicos individuales	Bienes jurídicos supraindividuales	Bienes jurídicos supranacionales Cuestionamiento del bien jurídico: delitos sin víctima
	Culpabilidad psicológica	Culpabilidad psiconormativa	Normativización de la culpabilidad Crisis de la culpabilidad como fundamento del delito y de la proporcionalidad de la sanción

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

Tipo de derecho penal Nociones	Derecho penal clásico	Derecho penal moderno	Derecho penal del riesgo y de la seguridad
Sanción penal	Pena principalmente retributiva, sin excluir tendencias relativas	Auge de las teorías “Re”. La pena se orienta hacia la prevención especial positiva, principalmente	Crisis de las teorías “Re” Pena de prevención-integración Neutralización del riesgo
Imagen del delincuente	Diverso y anormal Es posible reconocerlo a través de rasgos diferenciadores	Desviado, con defectos en la socialización e inclusión en las redes sociales de protección y de seguridad existencial	Calculador racional. Puede ser cualquiera
Discurso criminológico	Positivismo criminológico Teorías de las diferencias individuales Teoría del criminal rato	Criminología de la desviación Criminología de la reacción social Enfoque del etiquetamiento	Teorías de la elección racional Teorías de las actividades rutinarias Teoría de las ventanas rotas Criminología del otro Criminología del control

Fuente: Ricardo Cita, Algunas relaciones e implicaciones..., *op. cit.*, p. 30.

El derecho penal clásico se caracterizó por una construcción de política criminal derivada de las nociones jurídicas del Estado de derecho, por lo cual se estableció como una garantía de los ciudadanos frente al ejercicio del poder punitivo, de acuerdo con lo que proponía Von Liszt en su programa de Marburgo. Por esta razón, se señala que la noción de seguridad, en el marco del paradigma del derecho penal clásico, está relacionada con la seguridad jurídica, así como con

la protección de bienes jurídicos individuales, en consonancia con los postulados del Estado liberal clásico.

Por su parte, el derecho penal moderno se asocia con el Estado social de derecho, dentro del cual el concepto de seguridad no se entiende asociado únicamente a las garantías sustanciales y procesales, sino también con la implementación de medidas tendientes a lograr que la reincorporación del ciudadano a los procesos y relaciones sociales, culturales, económicas y políticas se desarrolle sin alteración (protección del ámbito de la organización).⁷³

El derecho penal no se encarga del juzgamiento de conductas criminales mala in se, sino del tratamiento de comportamientos no deseados para el desarrollo de las relaciones sociales, que no son otra cosa que actividades no autorizadas que exceden los ámbitos de organización jurídicamente delimitados.⁷⁴

Por último, el derecho penal del riesgo y de la seguridad se asocia con todos los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se han vivido en las últimas décadas, especialmente aquellas transformaciones que han incidido en la percepción social del delito y cómo debe darse la reacción frente a este. En tal sentido, la emergencia de inseguridades e incertidumbres ha generado, en la estructura interna del derecho penal y en el funcionamiento del sistema penal, transformaciones en sus fundamentos, ideología y estructuras, tales como la expansión del derecho penal, los enfoques actuariales y la generación de formas específicas para la regulación de conflictos sociales. Asuntos como el resurgimiento de la víctima, las críticas al correccionalismo, la incorporación del delito de adolescentes al sistema penal⁷⁵ y la ampliación del ámbito social relevante para el derecho penal son manifestaciones de estos procesos.⁷⁶

Así, el miedo al crimen, que forma parte de las prácticas y preocupaciones cotidianas, ha hecho que desde distintas percepciones se haya entendido que el derecho penal y el control institucional del delito comienzan a remplazar formas

73 Ricardo Cita, *Algunas relaciones e implicaciones...*, *op. cit.*, p.28.

74 *Ibid.*

75 Adriana Romero, *Populismo punitivo y narrativas del control social de adolescentes en Colombia* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

76 Adriana Romero, Nueva cultura del control y adolescentes en Colombia, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año IV, núm. 9, 2012, p. 138.

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

de seguridad social, con lo cual se crea una superposición entre los conceptos de conducta delictiva e inseguridad personal⁷⁷.

Lo expuesto con anterioridad permite, desde una perspectiva de definición normativa, evidenciar la relación entre momentos, conceptos y paradigmas en el derecho penal, en especial en relación con la seguridad con función instrumental en el plano operativo del derecho penal, así como fuente de configuración de política criminal. En el caso concreto colombiano, resulta importante resaltar que, para efectos del presente ejercicio y en términos de construcción de las políticas penales y de seguridad, se tiene como referencia el 2000 como punto temporal de partida para el análisis de las políticas de seguridad, pero también porque este año coincide con el desarrollo de la última codificación en materia de legislación penal sustantiva.

Las políticas de seguridad en Bogotá han estado de la mano de planes de gobierno. Al menos en lo discursivo, han presentado una cierta continuidad y se han articulado con los paradigmas internacionales del sistema universal que propugna por un sistema humanocéntrico.⁷⁸ Por otra parte, la evolución de la política penal a partir del 2000 se ha caracterizado por ser cambiante y reactiva. Ejemplo de esto puede evidenciarse en las más de cuarenta reformas que se han dado a esta legislación, casi en su integridad para aumentar penas, restringir el acceso a subrogados o generar nuevos tipos penales.

Estas modificaciones han estado de la mano con la incorporación de los discursos de la seguridad a la política criminal, en clave de argumentos de seguridad ciudadana. El caso paradigmático puede ser apreciado en una de las reformas más sistemáticas al sistema penal, que se consagra finalmente en la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011).⁷⁹

77 Entre otros autores, véase: Lolita Aniyar de Castro, *Criminología de los derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2010, p. 157; David Garland, *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007, p. 238; y Loïc Wacquant, *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2004.

78 No obstante, es importante resaltar las diferencias entre las distintas políticas; por ejemplo, las políticas de Mockus que estuvieron centradas en la idea de la cultura de legalidad, donde el cumplimiento de la ley es un valor fundamental que permite superar conflictos sociales; o enfoques más integrales de seguridad, como el de Petro, que estaría generando múltiples estrategias para garantizar el acceso a los derechos (transporte, agua, entre otros). Asimismo, es importante resaltar las diferencias que se presentan entre las políticas en los planes y las políticas en acciones, frente a las cuales podrían sugerirse conclusiones importantes que deberían ser objeto de investigaciones específicas.

79 Congreso de la República de Colombia, Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se

Desde las exigencias y demandas de seguridad ciudadana, se presenta una tendencia de enfrentar problemáticas sociales que generan alarma a través del derecho penal, por ser “soluciones” rápidas que no generan de inmediato ningún costo y que producen fácilmente consenso social o, al menos, poca resistencia. Estas respuestas de política criminal parten de la concepción de que hacer justicia implica necesariamente privar de la libertad a un ciudadano, y entre más grande sea el reproche, más severa debe ser la sanción.

Estas soluciones, tal como se ilustró por parte de la Comisión Asesora para la Política Criminal del Estado colombiano, han sido reactivas, sin ningún sustento empírico y sin evaluación de impacto que justifique su adopción en el ámbito penal.⁸⁰ Estas reformas, contrario a generar un mayor efecto disuasivo a través de los aumentos punitivos como parte de la lucha contra el delito, han producido un incremento exponencial de la población privada de la libertad, lo cual, a su vez, ha derivado en una crisis humanitaria sin precedentes y en una transformación cultural fuerte de la percepción de la libertad.⁸¹

Estas modificaciones han sido principalmente estudiadas en el plano normativo y respecto a cómo esos discursos securitarios han generado consecuencias en el ejercicio del control penal, fundamentalmente en la investigación, el juzgamiento y la privación de la libertad. Sin embargo, es importante precisar que si bien existe un importante impacto sobre el sistema penal por parte de los “paradigmas securitarios”, la política de seguridad y la política criminal —como políticas interdependientes— no se encuentran necesariamente articuladas en términos de prácticas y saberes.⁸² De esta manera, resulta esencial ver la otra cara de este paradigma securitario; para ello, a continuación se propone un modelo de análisis de las políticas de seguridad, que busca identificar rasgos relevantes que puedan ser luego rastreados o tenidos en cuenta para la aproximación a la política criminal.

dictan otras disposiciones en materia de seguridad. *Diario Oficial* 48.110, 2011, 24 de junio.

80 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final...*, op. cit., pp. 27-30.

81 David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2005, pp. 47-50.

82 Adolfo Franco, *La relación de la política criminal oficial y la política de seguridad ciudadana en Bogotá* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013, pp. 93-105.

Aportes de la sociología jurídica latinoamericana al análisis de los discursos securitarios

Dadas las características de las políticas públicas de seguridad, se hace necesario tener en cuenta la heterogeneidad de estas. En este contexto, el análisis sociojurídico es complejo, puesto que en muchos casos se requiere tener en cuenta aspectos de política criminal, y su análisis debe hacerse desde la sociología jurídico-penal o criminología, según sea el caso. Cabe señalar entonces que las variables para el presente análisis, además del nivel institucional, serán las siguientes:

- a. *Autoritarismo*. “Consiste en el uso frecuente de la fuerza y de procedimientos autocráticos por parte de los creadores y aplicadores del derecho”.⁸³ En este punto se presentan como ejemplos las rupturas frente al sistema jurídico y el estado de excepcionalidad.
- b. *Legitimación simbólica mediante el uso del derecho*. Es una estrategia de legitimación en la que, por medio de reformas jurídicas, creación de programas, etc., se satisfacen objetivos instrumentales propuestos por el Estado, pero que materialmente no logran sus efectos.⁸⁴
- c. *Isomorfismo entre informalidad y obediencia/desobediencia selectiva al derecho*.⁸⁵ Relación entre la obediencia de la ley excluida, negociada o adaptada y las circunstancias de informalidad respecto de otras políticas como las laborales o de propiedad (por ejemplo, urbanizaciones ilegales).
- d. *Divorcio entre ley, moral y cultura*. Incongruencias entre la acción e interacción de los sistemas de regulación, es decir, divergencia entre lo legalmente permitido, lo moralmente válido y lo culturalmente válido y la realidad.⁸⁶

Estos elementos deben permitir dar cuenta de cómo la acción y la norma expresan unas circunstancias sociales particulares que tienden a convertirse en fenómenos; en este caso, la seguridad en Bogotá desde sus distintas dimensiones.

83 Mauricio García y César Rodríguez, Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos, en *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 23.

84 *Ibid.*, pp. 38-46.

85 *Ibid.*

86 Antanas Mockus, Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura, en *Análisis Político*, núm. 21, 1994.

En este mismo sentido, estas políticas públicas tendrán mecanismos y estrategias orientados a este fin, aspecto que se estudiará fundamentalmente en los planes de desarrollo y los programas de las distintas administraciones, que en el plano local establecen las acciones y directrices orientadas a la percepción de seguridad subjetiva⁸⁷ de la ciudadanía y con relación a las instituciones distritales.

En primer lugar debe señalarse que el fenómeno de cambio social a partir de las políticas públicas de seguridad comenzó en la década de los noventa, momento en que se pueden identificar distintas causas, como el nuevo orden constitucional que otorga una mayor independencia a los gobiernos locales, en términos presupuestales y de diseño autónomo de políticas de prevención⁸⁸, y la posibilidad de construir políticas coherentes entre el orden nacional y local que permitiera avanzar al respecto.

Por otra parte, se ha considerado que la incorporación de medidas de prevención en las políticas de factores puede incidir en la violencia urbana.⁸⁹ Las circunstancias políticas del contexto colombiano —fundamentalmente el desplazamiento de población desde las zonas rurales hacia las grandes ciudades— y los conflictos sociales aportan a la ciudad problemas de crecimiento de la pobreza, la marginación y la desigualdad, que causan inseguridad y temor a los ciudadanos.

En este sentido, las políticas de seguridad a partir de la década de los noventa han tenido que dar respuesta a fenómenos sociales importantes, tendientes a la conservación de la convivencia y hacia una mejoría de la seguridad, que durante los años ochenta comenzó a generar una gran preocupación en la ciudadanía.⁹⁰

87 Bernardo Romero, Etnografía de la cultura de la seguridad. Métodos cualitativos para el análisis de la seguridad subjetiva, en *La criminología del S. XXI en América Latina* (tomo II). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2002, p. 135 y ss.

88 Las restricciones se hacen mucho más evidentes en las políticas de control que en las políticas de prevención.

89 Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*

90 Por ejemplo, hasta la mitad de la década de los ochenta, el promedio de la tasa de homicidios en Bogotá es de 25 por cada millón de habitantes (hpcmh). Desde 1984 dicha tasa empieza a experimentar un crecimiento sostenido que alcanzó su punto más alto en 1993, cuando la tasa de homicidios que se registra es de 72 hpcmh, con un total de homicidios de 4532. Véase: Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*

•Análisis de los discursos securitarios de la política criminal.

Estas respuestas se han entendido como positivas⁹¹, y en muchos casos, las políticas han logrado modificar indicadores socioeconómicos.⁹²

El proceso de modificación de las políticas inició con la primera alcaldía de Antanas Mockus, en la cual se afirmó la existencia del divorcio entre ley, moral y cultura, lo cual produjo grandes índices de violencia. Así, se incorporaron a las políticas del Distrito ciertas estrategias pedagógicas y comunicativas destinadas a la regulación individual y colectiva.⁹³ En este contexto histórico se continuaron desarrollando las políticas públicas de seguridad, que son objeto de análisis en el presente documento, desde el 2000 hasta la actualidad. Es importante destacar que durante estos periodos, a pesar de existir una diferencia entre las posturas políticas e ideológicas, en materia de política pública de seguridad hubo continuidad en distintos programas de prevención y control, lo cual es esencial para el desarrollo a mediano y largo plazo de esquemas de seguridad que requieran una modificación de estructuras sociales y culturales.

Instituciones

Son instituciones encargadas de ejecutar las políticas de seguridad en Bogotá: la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana⁹⁴, que a su vez está conformada por la Dirección de Seguridad y Convivencia, la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, la Dirección de la Cárcel Distrital, la Dirección de Asuntos Étnicos, el Consejo Distrital de Seguridad⁹⁵ y el Comité de Vigilancia Epidemiológica de

.....
91 Señalan Vargas y García al respecto: “Los casos de Bogotá y Medellín ilustran la positiva experiencia del involucramiento activo de las autoridades municipales a partir de enfoques amplios de política de seguridad y convivencia donde se considere la importancia del aspecto preventivo de la seguridad. Los resultados en las dos ciudades evidencian la reducción en los índices de violencia y delincuencia, a pesar del impacto de la dinámica de la violencia en el ámbito nacional, por cuenta del conflicto armado. Debe destacarse, en el caso de Bogotá, la continuidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana” (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

92 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá...*, *op. cit.*

93 *Ibid.*, p. 312.

94 Creada en 1997 como parte de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, encargada del diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de seguridad y convivencia (cfr. Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

95 Creado por el Decreto 2615 de 1991, sobre reuniones mensuales o extraordinarias que incorporan a la fuerza pública organismos de justicia, derechos humanos y organismos distritales, con el fin de analizar la situación de

Lesiones de Causa Externa.⁹⁶ A pesar de que no es de carácter distrital, es sustancial en el cuerpo institucional del Distrito la Policía Metropolitana de Bogotá, que a partir de reformas a su cuerpo pudo crear una cierta independencia para el Distrito.

Un aspecto importante de esta reforma fue la creación, en 1993, de la Policía Comunitaria. También son importantes las fuerzas militares, el cuerpo de bomberos y entidades concretas para el logro de objetivos estratégicos en planos de derechos humanos, de prevención, de justicia y reconciliación, desde la responsabilidad y la participación local, entre otros aspectos esenciales.

A partir de la segunda administración de Antanas Mockus se destinaron recursos para la investigación criminal y se creó el Comité de Política Criminal para el diseño y la aplicación de medidas de control y prevención.⁹⁷ Adicionalmente, se crearon las Unidades de Conciliación y Mediación para la resolución alternativa de conflictos y se adecuaron las inspecciones de Policía para estos fines. También fue esencial la acción contra la violencia intrafamiliar con jornadas de rechazo al maltrato infantil y la adecuación de las comisarías de familia.

Durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón varios aspectos de política social cobraron una importancia⁹⁸ trascendental en el desarrollo y la ejecución de políticas públicas de seguridad, como la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, la Subsecretaría de Planeación y Gestión, la Dirección de Gestión Humana, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, entre otras, dentro de la Secretaría de Gobierno. Además, fue sustancial el apoyo con otras entidades del gobierno, como la Secretaría de Educación y el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

violencia y delincuencia y establecer medidas para enfrentar esas circunstancias. Operan regularmente desde 1995 (Cfr. Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

96 Creada en 1995, destinada a la evaluación semanal de las dinámicas de violencia y la proposición de medidas de respuesta.

97 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá...*, *op. cit.*

98 Es importante señalar de la alcaldía de Luis Eduardo Garzón ciertas características de la comprensión del fenómeno: "a) Visión de la violencia como fenómeno multicausal que demanda atención integral y donde aspectos como la pobreza y la desigualdad cobran importancia capital. Por lo que en el discurso se enfatiza en la inclusión social como requisito básico de la seguridad integral, definida como el goce pleno de las libertades individuales y colectivas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007); b) Importancia del impacto del conflicto en la ciudad, el cual se refleja en las acciones de los actores armados, pero también en la seria crisis humanitaria, en la que el número de desplazados por la violencia que llega diariamente a la ciudad es el hecho más evidente y preocupante" (Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*).

Finalmente, el gobierno de Gustavo Petro creó el Consejo de Seguridad Humana, con un enfoque más amplio para aproximarse al cumplimiento del Plan de Desarrollo, por lo cual se renombró como Consejo de Gobernabilidad Humana.

Divorcio entre ley, moral y cultura

Una vez visto lo anterior, cabe señalar que a pesar de que se entiende en la actualidad que las causas de la violencia urbana deben tratarse a partir de políticas sociales que den respuesta a los derechos fundamentales de la ciudadanía, orientadas a su satisfacción, también dentro del fortalecimiento de la capacidad de control del delito se estableció como parte de las estrategias de la Policía Nacional el encerramiento de las personas en situación de calle⁹⁹, como una de las estrategias de recuperación del espacio público.

También es importante resaltar que desde la administración Mockus ha habido un interés prioritario de combatir la violencia intrafamiliar; no obstante, culturalmente el patrón de comportamiento no se ha modificado. Adicionalmente, existen políticas de restricción de venta de alcohol y toque de queda para niñas, niños y adolescentes en la actualidad, que difieren notablemente de lo entendido como moral o culturalmente válido. En las prácticas sociales, lo culturalmente válido difiere sustancialmente de lo legalmente permitido o de lo moralmente válido o adecuado.

Autoritarismo

Las respuestas distritales a situaciones que se entiendan como *peligrosas* (por ejemplo, como medida más reciente, la restricción al libre tránsito de niños, niñas y adolescentes, así como la venta de alcohol y la constante persecución de los vendedores ambulantes) establecen medidas de fuerza sobre fenómenos sociales y culturales que reflejan circunstancias que eminentemente no se solucionan con la represión. Por ejemplo, la venta ambulante y su persecución no crea empleos directos e indirectos; la restricción al tránsito de los adolescentes no tiene en

.....
99 "Retirar indigentes de las calles, haciendo uso de la Unidad Permanente de Justicia. No permitir que se instalen a vivir debajo de puentes peatonales y vehiculares. Ejercer la función preventiva cumpliendo las siguientes actividades: retirar indigentes y vendedores ambulantes, no permitir que se arrojen basuras y deshechos" (Policía Nacional, *Estrategias para contrarrestar los delitos de alto impacto* [Instructivo 024-DIROP]. Bogotá: Autor, 2006, p. 10.).

cuenta la aplicación de medidas pedagógicas, que se entiende como la respuesta esencial definida por el Código de la Infancia y la Adolescencia frente a sus comportamientos contrarios a derecho, o principalmente orientadas a la formación por medio de medidas educativas.

Legitimación simbólica mediante el uso del derecho

Adicionalmente, el toque de queda no logra evitar la delincuencia del adolescente, porque no elimina los factores de criminalidad que se presenta en niñas, niños y adolescentes, quienes presentan en su gran mayoría necesidades básicas insatisfechas, no están escolarizados ni registrados en cualquier régimen de salud. Otro ejemplo es el programa de zonas seguras, el cual, a pesar de su existencia, mejora un determinado sector, pero la delincuencia se desplaza en el tiempo y el espacio. Esta crítica es generalizable a todas las tácticas de prevención situacional. Los programas sociales como “Bogotá sin hambre”, a pesar de estar orientados a satisfacer necesidades y de ser un mecanismo para evitar delitos contra la propiedad, no logran mejorar los índices de delincuencia en este aspecto.¹⁰⁰

Isomorfismo entre informalidad y obediencia/desobediencia

La urbanización ilegal y la venta ambulante son factores sustanciales para comprender cómo la ley difiere de lo cultural y lo moral. Por una parte, la ocupación del espacio público fundamenta la sensación subjetiva de inseguridad, mientras que su recuperación, como política esencial de diversas administraciones, ha puesto en evidencia que existe una batalla contra una realidad incesante que, por lo general, es tolerada, en el entendido de que no existen opciones culturales y sociales para solucionarle las necesidades básicas a la población que hace uso del espacio público para intentar llevar el sustento diario a sus casas.

Un ejemplo de esta tolerancia, a pesar de los múltiples esfuerzos, es la supervivencia y el fortalecimiento de las ventas callejeras, así como la de invasiones y urbanizaciones ilegales, que aparecen ante la falta de posibilidades dentro del ámbito legal de personas que buscan la satisfacción de su derecho de vivienda y vida digna. En otro ámbito, a pesar de la regulación actual y de las distintas

.....
100 En este sentido, véase: Alejo Vargas y Viviana García, *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas...*, *op. cit.*; y María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La caída del crimen en Bogotá*, *op. cit.*

restricciones, en el distrito se conoce abiertamente la existencia de lugares donde se practican abortos clandestinos, que ponen en riesgo a cientos de mujeres que recurren a ellos, dadas sus condiciones socioeconómicas.

Hay que señalar que para el desarrollo de las políticas públicas, debe tenerse en cuenta la continuidad de estas, la independencia del Distrito fundamentalmente en términos de políticas de prevención y de manejo presupuestal, la modificación que ha tenido el cuerpo policial y su educación. Estos aspectos son fundamentales para el cumplimiento de funciones distintas a la de represión, entre otros. A pesar de que resulte “progresista”, cabe señalar que en la comprensión de las políticas públicas de seguridad se logra percibir un avance, por cuanto a las políticas del gobierno anterior se incorporan desarrollos incluyentes, democráticos y participativos.

Algunas conclusiones

En materia de seguridad, el caso de Bogotá plantea retos, por su particularidad política en el contexto colombiano para la generación de categorías de análisis en torno a la política criminal. No obstante, las evidenciadas anteriormente se concentran en la reflexión sobre elementos culturales que son altamente relevantes para entender tanto el comportamiento del control del delito desde la seguridad ciudadana como los procesos de construcción de la política criminal. A continuación se presentan algunas conclusiones e hipótesis que podrían ser abordadas en nuevos ejercicios.

En primer lugar, hay que destacar que la evolución del concepto de seguridad que se evidencia en las políticas relacionadas con esta materia es plausible en lo discursivo, pero no es comparable con el proceso reflejado en la política criminal, por sus procesos de construcción y por los niveles de acción que desempeñan en las mismas las acciones que conforman la política.¹⁰¹ De esta manera, la aplicación de estas categorías al discurso requiere no solo de una aproximación a la política en los libros y en los planes, sino también a la política en acción.

Lo que se pudo evidenciar sobre este punto es que, aun cuando existe una pluralidad de conceptos que se orientan a precisar de qué se ocupa la política de

101 Sin embargo, la relación entre estas dos y un análisis más profundo de estas políticas puede verse en el trabajo de Adolfo Franco, *La relación de la política criminal oficial...*, *op. cit.*

seguridad y cuál es el alcance de la seguridad en términos de derechos, estos no tienen una incidencia práctica en los procesos de construcción de política criminal, cuya transformación evidencia la defensa prioritaria de la seguridad como concepto proveniente del sentido común: la no afectación de sus derechos individuales básicos, como la vida, su integridad física y sexual, el patrimonio y, en menor medida, su libertad.

De esta manera queda claro que, en general, la transferencia de estos conceptos al sistema penal se presenta en términos contextuales como la asunción por parte del derecho penal de los propósitos de la política de seguridad. En este sentido, tal como se ha discutido ampliamente, la política criminal tiende a la subordinación ante la política de seguridad¹⁰², entendida tanto en términos de seguridad y defensa como de seguridad ciudadana.

Asimismo, se evidencia que las reformas legislativas realizadas a la normatividad penal sustancial, principalmente a la parte especial mediante el aumento de las penas y el establecimiento de nuevos agravantes a las conductas punibles, así como a otras prácticas conexas del control social, han generado impactos sociales trascendentales en Colombia, que también están interrelacionados con las características institucionales y culturales de las mismas.

Vistos los escenarios anteriores, queda claro que cualquier modelo de análisis de las relaciones y el impacto de los discursos de la seguridad con relación al sistema penal colombiano no puede enfocarse en una de las aristas que lo componen (la normativa, la sociocultural y la política), por lo que todo esfuerzo comprensivo del fenómeno tiene que articular herramientas que se puedan aproximar a lo contenido en la norma, a los instrumentos institucionales que lo ponen en marcha y a su contexto. Asimismo, es indispensable contar con un modelo de análisis que permita integrar activamente la comprensión de los procesos de la política criminal y, en particular, la relación de la política criminal con la seguridad ciudadana, desde la óptica contextual y procesual de los fenómenos de transformación del ejercicio del poder punitivo.

Analizados estos fenómenos en algunos de estos escenarios, en concreto se puede afirmar que el sistema penal colombiano se ha visto permeado por las demandas de castigo generalizadas por parte de la ciudadanía, y que estas se han

102 Comisión Asesora para la Política Criminal, *Informe final...*, *op cit.*, pp. 36-37.

visto capitalizadas desde sectores políticos para mantener el orden público, pero también para fortalecer un determinado sistema extractivo. Las preguntas sobre la efectividad de estas medidas dejan como precedente que la percepción de la ciudadanía sobre los efectos del sistema de justicia son inocuos para prevenir el delito, por lo que se presentan unas mayores demandas por sanciones más severas, sistemas más estrictos y más responsabilizantes.

Por otra parte, los impactos más claros de estas reformas se presentan en el colapso del sistema de justicia (Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía llenas) y, fundamentalmente, en un sistema penitenciario con alarmantes cifras de hacinamiento, lo cual plantea cuestionamientos sociales importantes.

LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE PAZ PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA

Bernardo Pérez Salazar

Introducción

En Colombia, la búsqueda de la terminación del conflicto armado interno es un mandato preeminente para cualquier gobierno. La Constitución Política otorga a la paz, como derecho y deber, un valor intrínseco. Se trata de un bien común cuya garantía constituye condición elemental para el cumplimiento de los fines esenciales de Estado. Desde noviembre de 2012, el Gobierno Nacional adelanta la negociación de una solución política en medio de las hostilidades armadas: inició formalmente diálogos con representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), sobre una agenda de seis puntos previamente acordada.

Desde entonces, la opinión pública ha seguido el proceso principalmente a través de declaraciones conjuntas suscritas por los negociadores de ambas partes, incluyendo el contenido general de los acuerdos logrados hasta ahora en tres de los cinco puntos, sobre temas relacionados con a) la política de desarrollo rural, b) las garantías para la participación y la oposición política y c) la solución del problema de las drogas ilícitas. Los contenidos específicos de los acuerdos

pactados aún no se conocen por parte de la opinión pública, y solo se hará una vez se acuerden los seis puntos, bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Está pendiente el capítulo sobre los temas de verdad y la reparación a las víctimas, el proceso de dejación de armas y la implementación, refrendación y verificación de los acuerdos.

Desde un principio, las partes acordaron concluir de manera expedita y en el menor tiempo posible el trabajo sobre los puntos de la agenda, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo. Sin embargo, la opinión pública se expresa ambiguamente en relación con los diálogos actualmente en curso en La Habana. Desde su inicio en 2012, entre 60% y 70% de los encuestados aprueba la decisión del presidente Santos de adelantar negociaciones de paz con la FARC-EP; no obstante, menos de la mitad expresa confianza en que un acuerdo pondrá fin al conflicto armado interno, y apenas la tercera parte considera que la negociación política constituye la forma de solucionar la lucha armada con la guerrilla. Por otra parte, alrededor del 30% de los encuestados continúa respaldando la solución del conflicto armado por medio de la derrota militar.

Este capítulo analiza la evolución de la ejecución de recursos públicos por el sector defensa y seguridad desde 2005 y presenta un estimativo del monto aproximado de ese gasto que se dirige al conflicto armado interno. Asimismo, revisa los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley (GAML) y señala los límites de una política centrada exclusivamente en lograr la derrota militar de estos grupos. Enseguida aborda las condiciones de sostenibilidad del gasto público del sector defensa y seguridad en el mediano plazo, a la luz de la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011¹⁰³, y los efectos sobre la estabilidad macroeconómica y competitividad del país de sostener el ritmo de crecimiento de este gasto observado a partir de 2005. Concluye con unas consideraciones acerca de la política de paz en curso en Colombia.

.....
103 Congreso de la República, Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.121 de 5 de julio de 2011.

La política de consolidación de paz y la reducción de la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley (GAML)

Este apartado presenta el análisis de los recursos públicos dirigidos al conflicto armado interno, así como de los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los GAML. A renglón seguido ofrece un estimativo de la proporción del gasto ejecutado por el sector defensa y seguridad que se destina al conflicto armado interno y sopesa los resultados obtenidos en la reducción de la capacidad militar de los GAML en el periodo 2005-2013.

El gasto público del sector defensa y seguridad, 2005-2013

La ejecución presupuestal de las entidades que conforman el sector defensa y seguridad se agrupa en tres subsectores¹⁰⁴, a saber:

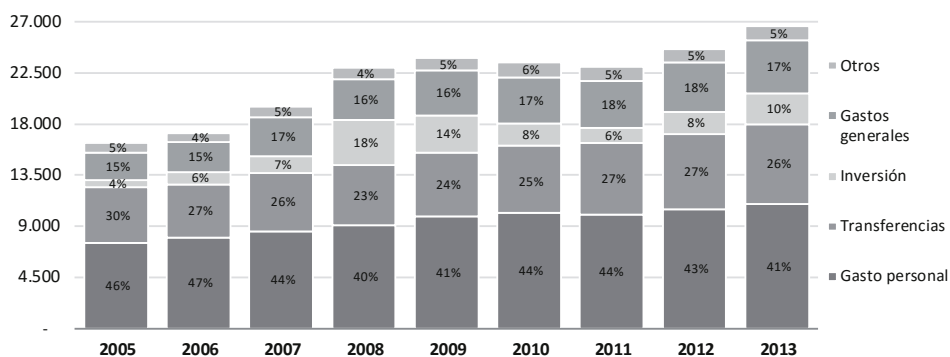
- *Subsector defensa.* Comprende al Ministerio de Defensa Nacional (líder subsectorial), la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil Colombiana, el Club Militar de Oficiales, el Hospital Militar, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- *Subsector Policía Nacional.* La Policía Nacional es el líder subsectorial. Comprende además a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía.
- *Subsector de inteligencia.* Estaba conformado por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que a partir de 2012 comprende la Dirección Nacional de Inteligencia (líder subsectorial) y el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad.

Como se observa en la figura 1, en pesos constantes de 2014, entre 2005 y 2013, el sector defensa y seguridad ejecutó anualmente un gasto promedio del orden de \$21,9 billones de pesos, con un incremento neto en el monto de gasto anual de más de \$10 billones durante este lapso: pasó de \$16,3 en 2005 a \$26,6

104 Un análisis desagregado del gasto por subsectores de defensa y seguridad se presenta en el anexo 1.

billones en 2013.¹⁰⁵ En este último año, el gasto del sector representó el 3,5% del producto interno bruto (PIB) en pesos corrientes.

Figura 1. Destinación de gasto ejecutado en el periodo 2005-2013 por el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

El crecimiento en el gasto ejecutado por el sector se observa principalmente en dotación y equipamiento básico del personal, así como en la materialización de ambiciosos planes de inversión para la adquisición y modernización de equipos. El gasto en personal, que incluye sueldos, primas técnicas, horas extras, indemnizaciones por vacaciones y contribuciones inherentes a la nómina, entre otros rubros, creció de manera más moderada.¹⁰⁶ Así, entre 2005 y 2008, el monto

¹⁰⁵ El mayor incremento anual en el gasto ejecutado por el sector defensa y seguridad se registró entre 2007 y 2008, que representó un crecimiento del orden del 16% en pesos constantes de 2014. El nivel de gasto del sector se mantuvo estable alrededor de \$23 billones de allí en adelante y hasta 2011; a partir de entonces, entre 2012 y 2013, la ejecución del sector nuevamente creció a una tasa anual entre 7% y 8%, hasta llegar en 2013 a un nivel del orden de \$27 billones en pesos constantes de 2014.

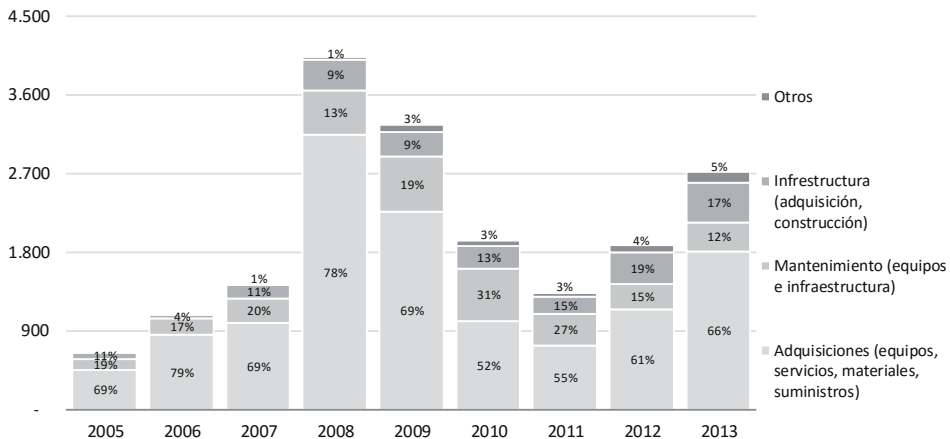
¹⁰⁶ A manera de antecedente, conviene señalar que el mayor crecimiento en personal de la Fuerza Pública tuvo lugar durante la primera administración de Uribe (2002-2006), periodo en el cual se registró un incremento en cerca de 93.500 efectivos en las Fuerzas Militares (69%) y la Policía Nacional (31%), que llegaron a sumar un total de 405.000 al final de este periodo de gobierno. Luego, en la segunda administración (2006-2010), el personal continuó creciendo con la incorporación de aproximadamente 30.000 nuevos efectivos, esta vez distribuidos en partes iguales entre Fuerzas Militares y Policía Nacional. Véase al respecto: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2013: evolución y reflexiones en torno a su sostenibilidad, en Boletín de Seguimiento de Consolidación de la Paz, núm. 9, 2014.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado•

anual ejecutado registró un incremento neto de \$1,6 billones de pesos constantes de 2014, pasando de \$7,5 en 2005 a \$9,1 billones en 2008. Entre 2009 y 2013, la Fuerza Pública mantuvo estable la cantidad de personal a su servicio en un nivel del orden de 435.000 efectivos. En 2013, la ejecución del gasto en ese rubro ascendió a cerca de \$11 billones (\$ constantes de 2014), lo que representa un incremento real del orden de 46% entre 2005 y 2013.

El ritmo de crecimiento en el gasto en personal durante el periodo se refleja de manera diferenciada en los otros dos componentes principales del gasto de funcionamiento del sector defensa y seguridad, a saber: las transferencias y los gastos generales. El gasto con mayor crecimiento real durante el periodo corresponde a inversión, la cual se multiplicó por cinco entre 2005 y 2008, año en el cual se realizó la mayor ejecución del periodo gracias a los recursos extraordinarios recibidos provenientes del impuesto al patrimonio por \$8,2 billones (en pesos corrientes de 2007). En ese lapso, la inversión del sector se acrecentó de \$0,75 a \$4,0 billones en pesos constantes de 2014. El esfuerzo continuó en 2009, cuando se ejecutaron \$3,3 billones adicionales. Desde entonces, la ejecución anual del componente de inversión del sector ha oscilado entre \$1,3 y \$2,7 billones en pesos constantes de 2014.

Figura 2. Destinación de gastos de inversión, periodo 2005-2013, en el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

Como se observa en la figura 2, entre 2005 y 2013, las adquisiciones de equipos mantienen la participación principal en el rubro de inversiones. Después de la inversión financiada en 2008 y 2009 con el impuesto extraordinario al patrimonio, la ejecución anual de este rubro permanece entre \$0,7 y \$1,8 billones; esta última cifra corresponde al monto ejecutado en 2013 en pesos constantes de 2014. También es importante destacar la importancia que cobra durante el periodo el rubro destinado a la adquisición y construcción de la infraestructura, cuya ejecución anual se multiplicó por cinco: pasó de \$0,075 en 2005 a \$0,460 billones en 2013.

El gasto del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno

La anterior revisión de la ejecución de recursos públicos por parte del sector defensa y seguridad desde 2005 en adelante refleja el alcance de la consolidación lograda por la Fuerza Pública en ese lapso. Sin embargo, es necesario subrayar que el gasto público en defensa y seguridad que Colombia ejecutó durante los últimos años no solo se destina al combate en el marco del conflicto armado interno; también tiene entre sus objetivos mantener a par la capacidad estratégica del país con la de su contexto regional, al igual que responder a los desafíos que representan algunos actores no estatales, en particular aquellas organizaciones multicitriminales con alcance transnacional, que hoy controlan portafolios combinados de narcotráfico, contrabando, contratos y concesiones de construcción de obras públicas, tráfico de personas y de mercancías falsificadas, lavado de activos, entre otros.

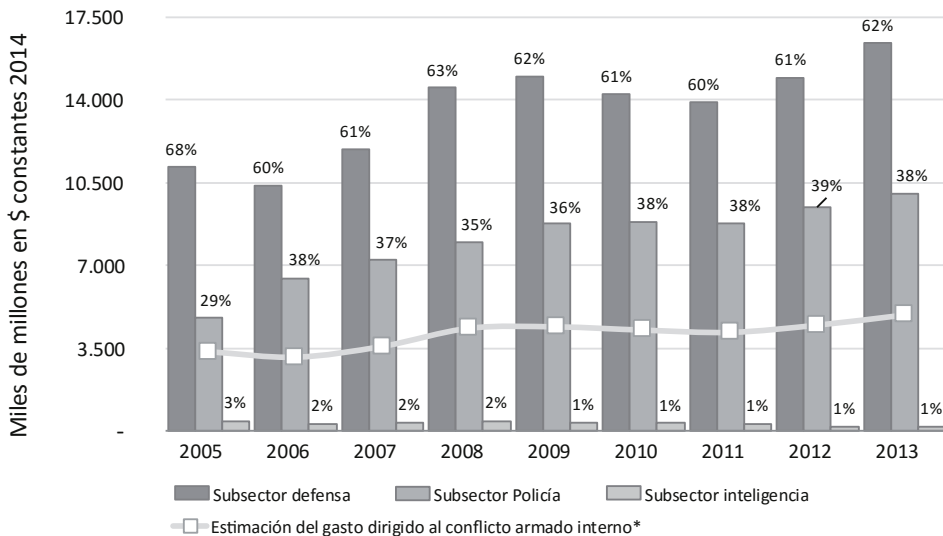
Por consiguiente, los criterios para separar el gasto que el sector defensa y seguridad destina para atender el conflicto armado interno en Colombia no son nítidos, por cuanto no es posible diferenciar las capacidades funcionales que se utilizan para contrarrestar los GAML de aquellas que se destinan a neutralizar agentes de las demás amenazas difusas enumeradas atrás. Por ello, para disponer un orden de magnitud de la fracción del gasto del sector defensa y seguridad demandado por las Fuerzas Militares para controlar y neutralizar las acciones del GAML durante el periodo 2005-2013, resulta práctico acoger la hipótesis

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado•

propuesta por Isaza y Campos¹⁰⁷, según la cual este gasto es del orden del 30% del monto ejecutado anualmente por el subsector defensa.

Con base en las cifras disponibles para el periodo, se constata que el promedio de la ejecución anual del subsector defensa entre 2005 y 2013 fue del orden de \$13,6 billones en pesos constantes de 2014, y su participación en el total del gasto del sector defensa y seguridad fue en promedio 61% en ese lapso. Sobre esta base, y utilizando la referida hipótesis, se estima que el monto anual del gasto dirigido al conflicto armado durante el periodo pasó de \$3,2 a \$4,2 billones (\$ constantes de 2014) entre 2005 y 2013, lo que representa un incremento neto real del orden de \$1,0 billón durante el periodo, como se observa en la figura 3.

Figura 3. Gasto ejecutado desagregado por sector y estimación de gasto dirigido al conflicto armado interno en el sector defensa y seguridad*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos¹⁰⁸, según la cual este representa el 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

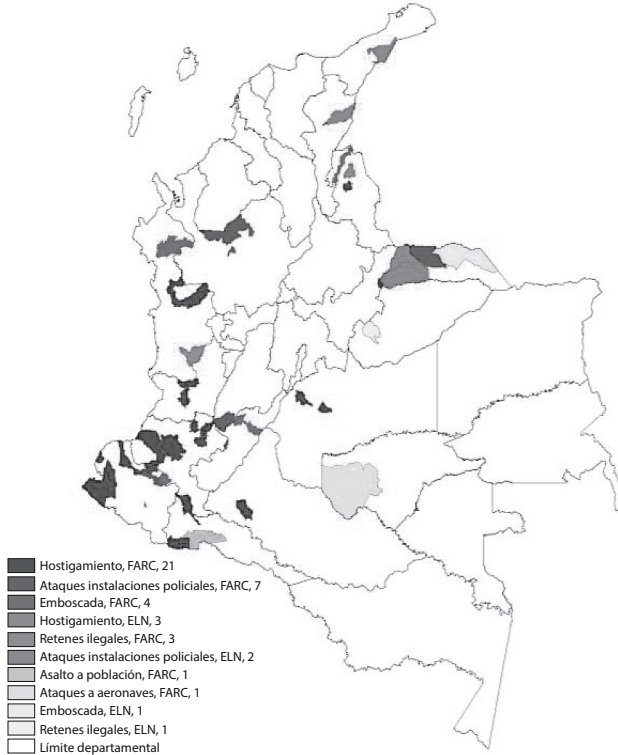
107 José Fernando Isaza y Diógenes Campos, Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia, en *Análisis Político*, vol. 22, núm. 65, 2009, p. 8.

108 *Ibid.*

La reducción de la capacidad militar de los GAML

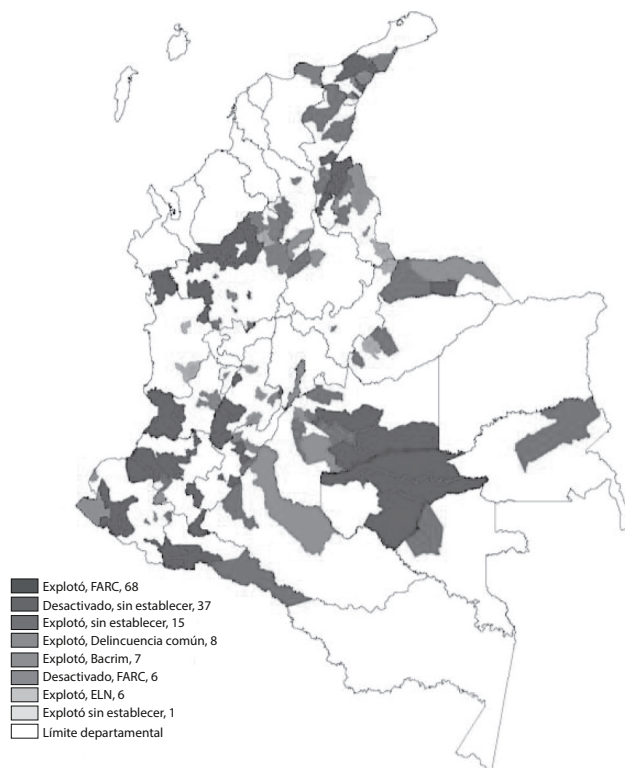
En Colombia, el área territorial y la población afectada por los GAML y, en particular, por la FARC-EP se ha reducido de manera visible durante la última década por la acción de la Fuerza Pública. Los ataques guerrilleros contra bases militares, las tomas de cientos de cabeceras municipales, así como los retenes ilegales en las principales carreteras nacionales del país (las denominadas *pescas milagrosas*, es decir, secuestros masivos con fines extorsivos) prácticamente desaparecieron del repertorio de acciones de los GAML; en su reemplazo, sus acciones hoy se reducen a realizar actos de terrorismo contra infraestructura, acciones de hostigamiento, algunos retenes ilegales y eventuales ataques a estaciones de policía en zonas periféricas de departamentos como Arauca, Antioquia, Cauca, Meta, Nariño y Norte de Santander, como se observa en las figuras 4 y 5.

Figura 4. Localización de acciones subversivas realizadas por GAML entre enero y junio de 2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad..., *op. cit.*, pp. 7-8.

Figura 5. Localización de actos de terrorismo realizados por GAML entre enero y junio 2013



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad..., *op. cit.*, pp. 7-8.

Este cambio de repertorio en su accionar se debe principalmente a una importante reducción de su capacidad militar, como resultado de la operación de unidades militares complejas dotadas de equipos especializados en judicialización, consolidación y desmovilización, como son las brigadas móviles y las fuerzas de tarea conjunta. Mediante este último mecanismo, los comandantes divisionales de las diferentes fuerzas lideran acciones integradas, coordinadas e intergeneracionales que han permitido dismantelar estructuras armadas, áreas base y redes de apoyo de los GAML en gran parte del territorio nacional.

Se estima que en los 132 municipios donde actualmente se concentran las acciones registradas por estos grupos, ocurren el 80% de estas; en su mayoría, estos

municipios son predominantemente rurales y en su conjunto albergan alrededor del 5% de la población colombiana.¹⁰⁹

Aun así, los duros golpes propinados por las Fuerzas Militares a los GAML en los últimos años no han alcanzado el propósito definitivo de desestabilizar sus cadenas de mando y comunicaciones internas, ni interrumpir de manera permanente sus líneas de apoyo logístico. Ante su debilitamiento militar, los GAML han ajustado sus tácticas, que en la actualidad son de naturaleza predominantemente defensivas y de distracción; se trata de acciones que exigen un bajo esfuerzo militar —como hostigamientos, retenes ilegales, ataques a estaciones de policía y actos de terrorismo contra infraestructura—, pero que resultan altamente eficaces para ganar tiempo, distraer el esfuerzo principal de las Fuerzas Militares y disminuir el impulso de las tropas sobre sus áreas base.¹¹⁰

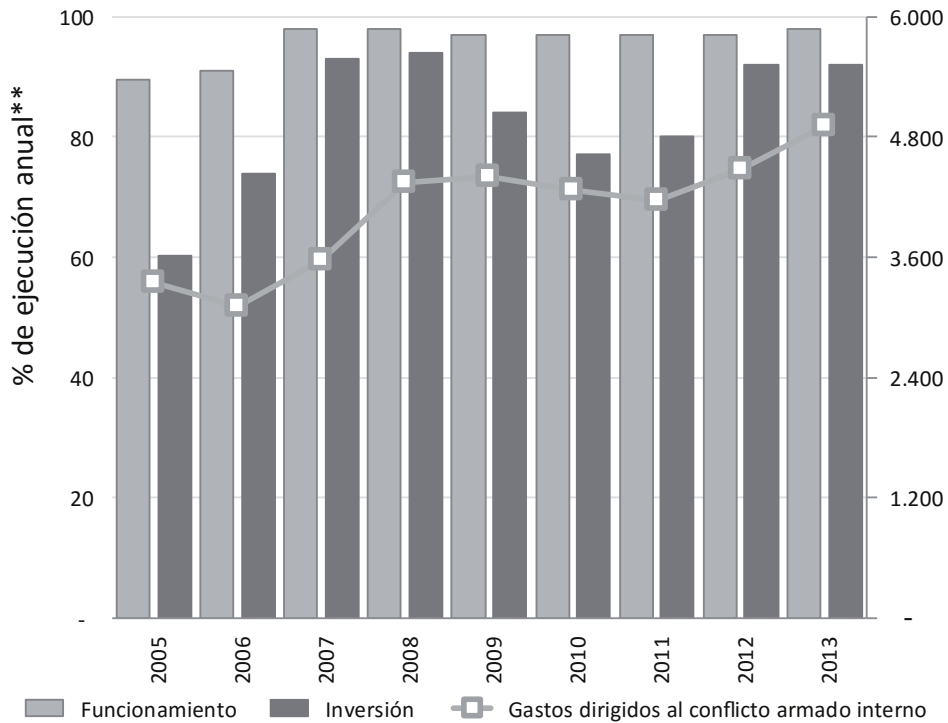
Aparte de los daños que esta respuesta de los GAML causa para la población civil y las actividades económicas asentadas en estos territorios, esta situación se traduce en una disminución de la eficiencia de las acciones que realizan las Fuerzas Militares, a pesar de los crecientes recursos públicos destinados para debilitar la capacidad militar de esos grupos hasta alcanzar su derrota. No hay indicio de que esta pérdida de eficiencia se deba a factores de índole administrativa u operacional, como lo serían fallas en la planificación o en el control operacional de los planes y las operaciones militares. En la figura 6 se observa que, con excepciones puntuales, durante todo el periodo el nivel de ejecución presupuestal del gasto del subsector defensa se mantiene en niveles superiores. En la figura 7, por su parte, las variables que reflejan el compromiso del esfuerzo realizado por las Fuerzas Militares indican que, aun con el manejo competente de las operaciones —que asegura diligencia en el control de las muertes en servicio y de víctimas de minas antipersonales—, la tropa no cesa de sostener la confrontación y exponerse a heridas en actos del servicio.

109 República de Colombia, *Las FARC: acorraladas y a la defensiva*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2013, p. 6.

110 *Ibid.*, pp. 10-11.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

Figura 6. Gasto público dirigido al conflicto y nivel de ejecución del subsector defensa desagregado por funcionamiento e inversión, 2005-2013*



*Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. La estimación del gasto dirigido al conflicto armado interno se calcula siguiendo la hipótesis de Isaza y Campos¹¹¹, según la cual este representa el 30% del gasto militar, que para este ejercicio se asimila a esa proporción del gasto del subsector de defensa. **La ejecución anual se calcula tomando los montos de obligaciones sobre los montos de apropiación definitiva para cada año del periodo.

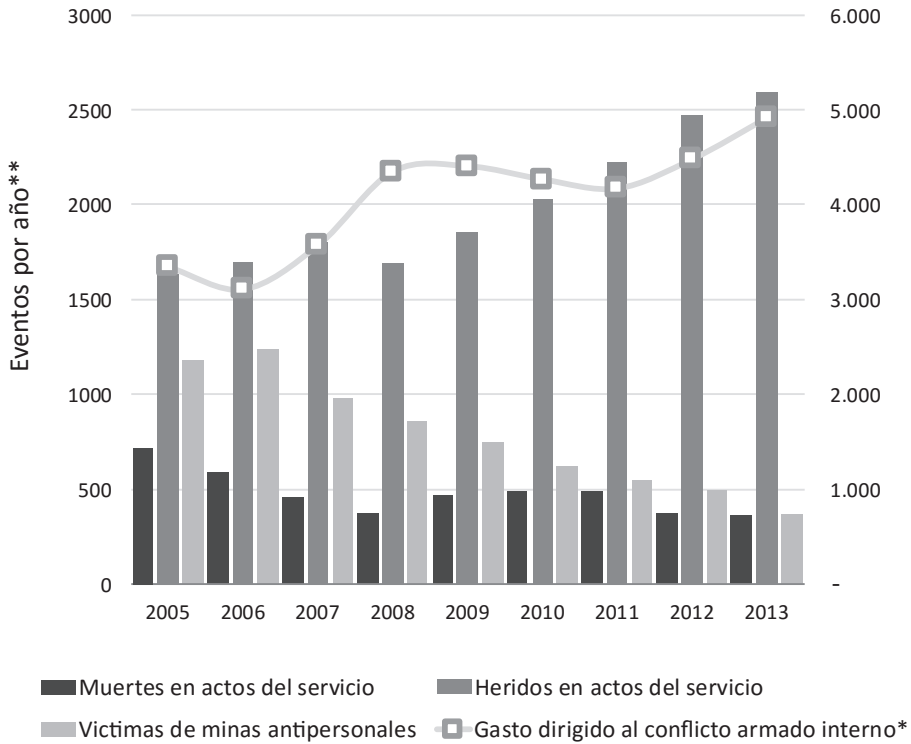
Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN; Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona.

A pesar de los esfuerzos sostenidos de la tropa y del incremento en la ejecución de recursos, se observan rendimientos decrecientes de la acción de las Fuerzas Militares sobre la capacidad militar de los GAML durante el periodo, que se reflejan en indicadores como las capturas y muertes en combate, al igual que

111 José Fernando Isaza y Diógenes Campos, *Algunas consideraciones cuantitativas...*, op cit., p. 8.

las desmovilizaciones individuales. Como se aprecia en la figura 8, las capturas de integrantes de GAML en 2010 son menos de la mitad del nivel registrado en 2005, cuando estuvieron por encima de 5000. El indicador presenta un repunte en 2012, cuando alcanza algo más de 3000 capturas, para descender luego a un nivel cercano a 2500 en 2013.

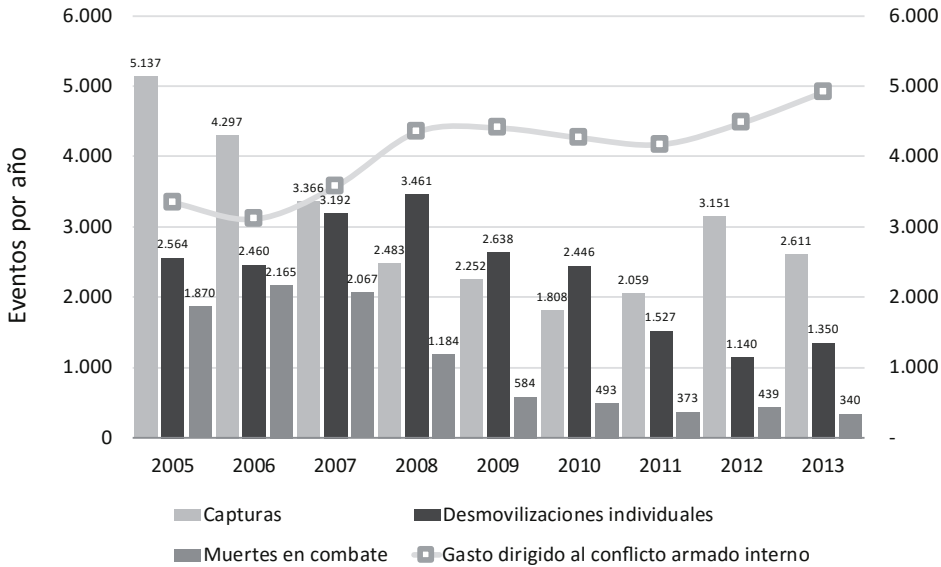
Figura 7. Gasto público dirigido al conflicto y evolución de otras variables relacionadas con la seguridad, 2005-2013*



*Datos en miles de millones de pesos constantes 2014. **La ejecución anual se calcula tomando los montos de obligaciones sobre los montos de apropiación definitiva para cada año del periodo.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN; Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersona.

Figura 8. Gasto público dirigido al conflicto y reducción de capacidad militar de los GAML, 2005-2013*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN.

Por su parte, entre 2005 y 2008, las desmovilizaciones individuales de integrantes de GAML se incrementan hasta alcanzar un pico alrededor de 3500; sin embargo, de 2009 hasta 2012 en adelante, también cae hasta un nivel un poco por encima de los 1000 registros. Las desmovilizaciones individuales presentaron un leve repunte en 2013.

Por último, durante el periodo 2005-2007, las muertes en combate de GAML se mantienen alrededor de 2000 episodios anuales. A partir de 2008, estas se redujeron a casi la mitad, y desde entonces no han superado los 600 casos anuales. Es preciso señalar que los años en que se registran los niveles más altos de muertes en combate de integrantes de GAML coinciden con aquellos en los que la Fiscalía General de la Nación investiga los denominados casos de “falsos

positivos”¹¹², que representan un retroceso en vez de un avance en el propósito de terminar el conflicto por esa vía.

En síntesis, el aumento real y sostenido del gasto público del sector defensa y seguridad dirigido al conflicto armado interno en el periodo 2005-2013 no ha sido conducente a la derrota militar de los GAML. Más aún, un incremento continuado en el gasto dirigido a la terminación militar del conflicto armado puede derivar en masivas violaciones a los derechos humanos de sectores sociales vulnerables, como lo ilustra el caso de los “falsos positivos”, lo cual puede agudizar los daños ocasionados a la población civil por el conflicto armado interno y afectar negativamente la legitimidad de las Fuerzas Militares.

El siguiente apartado examina otros indicadores sobre la eficacia de reducir la capacidad militar de los GAML por la vía del incremento de la represión militar.

La política de negociación de la paz en medio de hostilidades armadas

La vigencia de la solución por la vía militar en el imaginario político colombiano

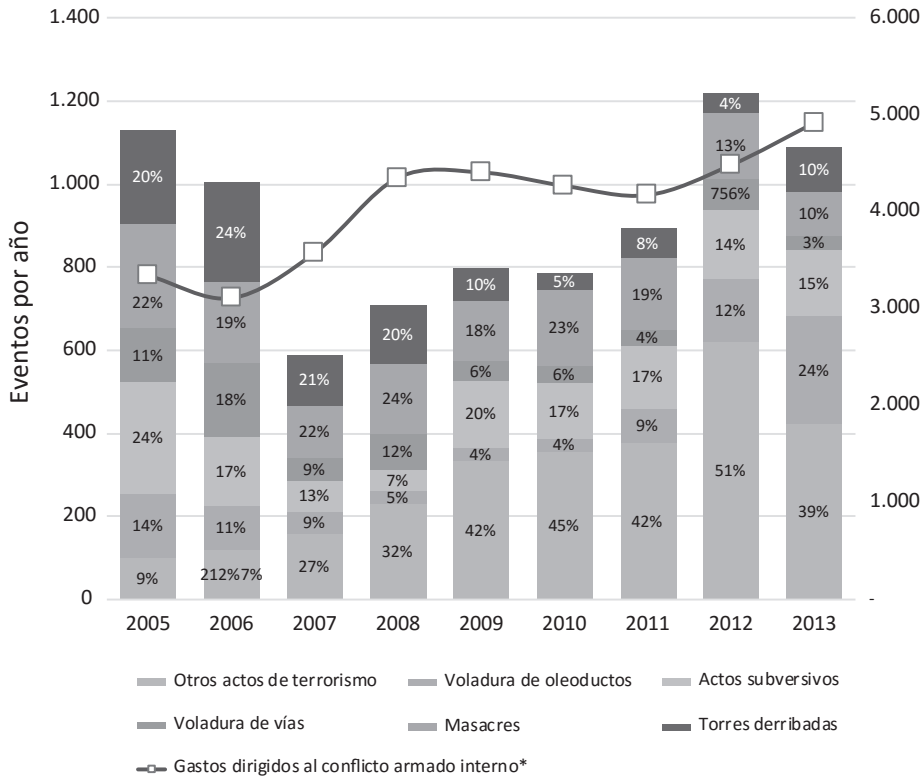
Mientras continúan las hostilidades, el pesimismo sobre la eficacia de la política del Gobierno de negociación con los GAML es comprensible a la luz del comportamiento que reflejan los indicadores de operatividad de estas agrupaciones en el periodo 2005-2013, entre ellos, acciones subversivas —que incluyen hostigamientos, retenes ilegales, ataques a instalaciones de policía y ataques a aeronaves, entre otros— y actos de terrorismo —como la voladura de oleoductos y vías y el derribo de torres eléctricas—, tal como se observa en la figura 9.

Como se aprecia en la siguiente figura, entre 2005 y 2007 se registra un descenso en el nivel de operaciones de las GAML, seguido de un incremento sostenido desde 2008 hasta 2012, año en el que se contabilizan más de 1000 operaciones realizadas por esas agrupaciones, en su mayoría actos de terrorismo que resultan eficaces para distraer el esfuerzo principal de las Fuerzas Militares y provocan o mantienen en estado de zozobra o terror en la población.

112 Con este término se refieren casos de asesinato a sangre fría de civiles engañados con ofertas de trabajo lejos de sus lugares de residencia, para luego presentarlos fraudulentamente como combatientes de los GAML supuestamente abatidos en combate. Ver Philip Alston, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”, Organización de las Naciones Unidas - Misión a Colombia”. Nueva York: Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General, 2010.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

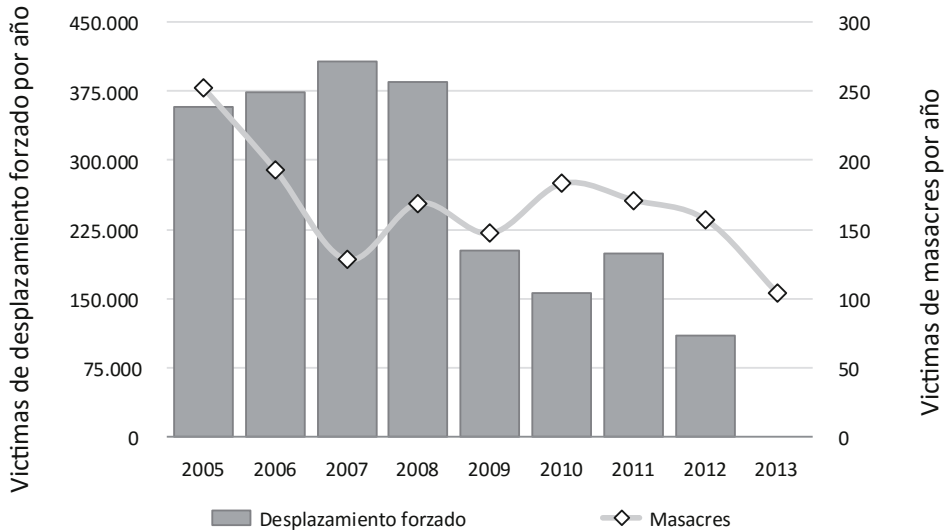
Figura 9. Gastos dirigidos al conflicto armado y operatividad de los GAML, 2005-2013*



* Datos en miles de millones de pesos constantes 2014.

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia); Comando General de las Fuerzas Militares; Observatorio del Delito de la DIJIN.

Igualmente preocupante es la persistencia del desplazamiento forzado y las masacres. Si bien a partir de 2009 se han reducido de manera sustancial las víctimas de ambas formas de violencia contra la población civil —que alcanzan en los últimos años del periodo niveles por debajo de la mitad de los registrados entre 2005 y 2008, como se observa en la figura 10—, en el país aún perduran niveles intolerables de estas formas violentas de impedir, debilitar o prevenir la capacidad de acción de quienes son definidos como “opositores” por sus victimarios.

Figura 10. Víctimas de desplazamiento forzado y masacres, 2005-2013

Fuente: elaboración propia a partir de Comando General de las Fuerzas Militares, Observatorio del Delito de la DIJIN; Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Corte: 30 de abril de 2013.

La tendencia observada es que sin haber cejado el esfuerzo del gasto público y la acción militar desde 2005, la aplicación incremental de represión ha sido exitosa en reducir la capacidad militar de los GAML, pero no de su operatividad ni de su capacidad de causar daño. Tanto la eficiencia como la eficacia de continuar por la senda de un aumento incremental de la represión son decrecientes. Además, el riesgo para la vida y el patrimonio de los sectores más vulnerables es creciente, más aun cuando hay abundante evidencia de que la actividad represiva de agentes al servicio del Estado reiteradamente ha sido cómplice de violaciones masivas de derechos humanos, con la convicción de que “quitándole el agua al pez” finalmente se podría refundar la patria.¹¹³

El conflicto armado interno que vive el país desde hace ya casi cinco décadas es, a la vez, consecuencia y causa de las limitaciones del régimen político colombiano para evitar que la violencia sea una forma persistente de expresión política. También es una manifestación de la inoperancia del régimen para modificar las

113 Véase en este sentido: Claudia López (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Random House Mondadori, 2010.

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

condiciones que reproducen y transmiten de una generación a la siguiente la pobreza y la exclusión social. Su extensa duración ha llevado a la degradación de todos los actores involucrados, quienes han sido por igual responsables de violaciones masivas de derechos humanos, delitos atroces y crímenes de guerra, entre ellos, las violaciones sexuales, el desplazamiento y despojo forzado de tierras, las masacres y los “falsos positivos”, por solo nombrar algunos.

El marco jurídico e institucional de la política de paz

Por otra parte, desde 2010 el Gobierno Nacional desarrolla un marco jurídico para regular el proceso de negociación de política de la terminación del conflicto armado interno.

La columna vertebral de la estrategia es la Ley 1421 de 2010¹¹⁴, que prorroga la Ley de Orden Público que otorga al Gobierno Nacional instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, entre otros. Los diálogos actualmente en curso están enmarcados en los parámetros establecidos por esta norma, que faculta al presidente de la República a autorizar a representantes para realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos previos con los grupos armados ilegales. La norma también establece, entre los fines específicos de los diálogos, el propósito de obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los GAML o lograr su sometimiento a la ley.

Asimismo, mediante la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2012¹¹⁵, el Gobierno avanzó en la definición de los lineamientos para que, en el marco de un acuerdo de paz, se desarrollen mediante ley estatutaria los instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que garanticen los deberes estatales de investigación y sanción. Esta disposición transitoria faculta al Estado para dar tratamiento diferenciado tanto a los distintos grupos armados al margen

.....
114 Congreso de la República de Colombia, Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. *Diario Oficial* 47.930 de 21 de diciembre de 2010.

115 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 2012, 31 de julio.

de la ley como a los agentes del Estado que hayan formado parte del conflicto armado interno.

Cabe señalar que el otorgamiento de tratamiento penal especial contemplado en los instrumentos de justicia transicional está sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

La nueva norma dispone que los instrumentos de justicia transicional se aplicarán exclusivamente a integrantes de grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, que se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o que se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional. Expresamente se prohíbe la aplicación de estos instrumentos a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno o a cualquier miembro de un grupo armado que, aunque se haya desmovilizado, siga delinquirando.

La referida ley estatutaria determinará los criterios de selección que orientarán los esfuerzos en la investigación penal para establecer los máximos responsables de todos los delitos con connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática. También establecerá los casos, los requisitos y las condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena, así como los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas o modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena.

Asimismo, la ley estatutaria regulará cuáles delitos serán considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán ser considerados conexos al delito político los delitos con connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática; en consecuencia, no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.¹¹⁶

116 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 1 de 2012, *op. cit.*

•La sostenibilidad de la política de paz para la terminación del conflicto armado.

Adicionalmente contempla la aplicación de mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas, para lo cual señala la creación de una Comisión de la Verdad, cuyo mandato podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección. La definición, el objeto, la composición, las atribuciones y las funciones será el objeto de una ley.

A partir de la presentación al Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional del primer proyecto de ley que autorice la aplicación de los instrumentos penales establecidos en este acto legislativo, el Congreso tendrá cuatro años para proferir todas las leyes que regulen esta materia.¹¹⁷

Adicionalmente, mediante la Ley 1592 de 2012¹¹⁸, el Gobierno Nacional reguló lo concerniente a la investigación, el procesamiento, la sanción y los beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional. También aplica criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas. La norma rige el proceso de reintegración a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con indulto y fija el carácter obligatorio del proceso de reintegración.

Por otra parte, en relación con la reparación efectiva de las víctimas, señala que los bienes entregados, ofrecidos o denunciados para su entrega por los postulados deben ser aptos para tal fin; se excluyen aquellos que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral. Por consiguiente, prevé que con anterioridad al proceso de recepción del bien para su administración, el Fondo para la Reparación de las Víctimas adelante, de manera conjunta con la Fiscalía General de la Nación y con las demás entidades que posean información relevante, la actualización del alistamiento del bien objeto de administración, que permita establecer sus condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas.

.....
117 *Ibid.*, artículo 3.

118 Congreso de la República de Colombia, Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2003. *Diario Oficial* 48.633 del 3 de diciembre de 2012.

Esta misma disposición también encarga a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) el diseño y la implementación de un proceso de reintegración particular y diferenciado para los desmovilizados postulados que sean dejados en libertad, para así facilitar la contribución de estos postulados a la reconciliación nacional, aunque excluye para ellos la financiación de proyectos productivos.

También faculta al Gobierno Nacional para determinar y adoptar las medidas de protección para los postulados a la referida ley que queden en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento, previo estudio del nivel de riesgo. Para los postulados que se encuentren privados de la libertad en establecimientos penitenciarios o carcelarios, le corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) diseñar y ejecutar un programa especial para la resocialización, que incluirá un componente de atención psicosocial que les permita a los postulados participar de manera efectiva en los procesos penales especiales de justicia y paz.¹¹⁹

Finalmente, para cumplir con el cometido de garantizar atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, la Ley 1448 de 2011 establece medidas individuales y colectivas de reparación económica, administrativa y simbólica para su atención, asistencia y reparación integral. También establece medidas jurídicas para restituir a sus verdaderos dueños las tierras despojadas. Así pretende garantizar el goce efectivo de derechos a quienes se acrediten ante el Estado como afectados por el conflicto armado interno. También incluye duros castigos para quienes se hagan pasar como falsas víctimas.

Como marco organizacional, establece la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cabeza del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para coordinar y ejecutar acciones dirigidas a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley. Con respecto a la restitución de tierras, crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT).¹²⁰

119 *Ibíd.*, artículo 66.

120 Congreso de la República de Colombia, Ley de 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48.096 del 10 de junio de 2011.

La eficacia de la política de negociación de paz en medio de las hostilidades, a la luz de los resultados provisionales de los diálogos

Como se mencionó inicialmente, al momento de escribir el presente capítulo se han logrado acuerdos en tres de los puntos sustantivos de la agenda en el marco del proceso de negociación política entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Desde el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, el contenido de los puntos acordados sigue siendo provisional, y hasta ahora no se conocen más que sus formulaciones generales divulgadas a través de informes y comunicados conjuntos de representantes del Gobierno y las FARC-EP.

Aun así, los contenidos de estos acuerdos provisionales permiten vislumbrar los rasgos de la opción de negociación de una “paz positiva” en construcción entre las partes, en la que se esbozan elementos sustantivos de reforma suficientemente atractivos como para que “la guerra cada vez más estorbe las negociaciones”.

Así, por ejemplo, en el punto de la política de desarrollo rural integral, el acuerdo compromete esfuerzos y recursos para promover el uso adecuado de la tierra y la desconcentración de la propiedad rural improductiva. Para ello, el Gobierno Nacional se compromete a poner en marcha la formación y actualización del catastro rural, junto con las entidades territoriales y con la participación efectiva de las comunidades.

Asimismo, se conviene implementar un adecuado sistema de cobro y recaudo del impuesto predial, cuyas tarifas se fijarán en desarrollo del principio constitucional de progresividad: “el que más tiene, más paga”, fundamentado en la equidad y la justicia social. Esta es una muestra del tipo de reformas elementales que el Estado puede impulsar para así fortalecer las finanzas de los municipios y su capacidad de dinamizar la economía campesina como eje principal de la estrategia de producción de alimentos y preservación del medioambiente, así como de generación de ingresos dignos y empleo formal en el sector rural.¹²¹

En el punto de la participación política, el acuerdo destaca la necesidad de fortalecer, concentrar y desplegar la máxima capacidad institucional del Gobierno para prevenir, desarticular y neutralizar toda fuente de violencia contra quienes

.....
121 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Primer informe conjunto de la Mesa de Conversaciones*. La Habana, 21 de junio de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/u42kFx>

ejercen la política. Esta es una reforma imperativa que permitirá al Estado avanzar en el cumplimiento de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la paz. Para ello se contempla la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que articulará las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas que se consignan en el Acuerdo Final.

De la misma forma, para promover la transparencia de los procesos electorales, el acuerdo compromete esfuerzos para el fortalecimiento de la capacidad de investigación y sanción de delitos y faltas electorales, al igual que la infiltración criminal en la actividad política. Entre los medios para lograrlo, menciona la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales y la realización de auditorías técnicas del censo electoral.

En ese marco, con el objetivo de garantizar la representación política de poblaciones de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado, el acuerdo acoge además la creación temporal de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un número de representantes a la Cámara de Representantes. También define el compromiso de promover un estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición, al igual que para las actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares que ejercen formas de oposición.¹²²

Finalmente, en el punto de la solución al problema de las drogas ilícitas, el acuerdo compromete el esfuerzo mancomunado del Gobierno y las FARC-EP para poner en marcha un programa de desminado y limpieza de áreas del territorio nacional afectadas por minas antipersonal y municiones sin explotar, entre ellas, las zonas de cultivos ilícitos. Complementariamente, prioriza la definición de una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, a través de grupos interinstitucionales para atacar las distintas expresiones de este fenómeno y sus responsables.

.....
122 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Segundo Informe conjunto de la Mesa de Conversaciones sobre el punto 2 de la agenda del acuerdo general*. La Habana, 12 de agosto de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/dnbqsr>

Por otro lado, refiere la recuperación socioeconómica y ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos mediante un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el marco de los planes de desarrollo territorial previstos en el punto sobre la política de desarrollo rural integral. Además acoge la creación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social, así como la formulación de un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas.¹²³

Ninguno de los acuerdos provisionales reseñados hasta aquí garantizan que una vez firmado, refrendado e implementado el Acuerdo Final en Colombia vayan a cesar las masacres ni los desplazamientos forzados, como tampoco los actos de terrorismo ni las acciones subversivas. No obstante, estas propuestas acordadas permiten entrever que efectivamente se está avanzando en la construcción de una opción negociada de “paz positiva”, cuya implantación institucional hará de Colombia un mejor país de lo que es en el presente, y para lo cual la “guerra cada día estorba más”.

Se abre así una ventana de oportunidad para que el país avance en esa dirección, mientras paralelamente se consolidan otras formas de expresión y ejercicio del poder político que le restan espacio a la violencia como alternativa para avanzar en agendas políticas. A la fecha, esa es la eficacia que puede atribuírsele a la política de negociación de paz en medio de las hostilidades para la construcción de una paz estable y duradera.

En el siguiente apartado se analiza la política de paz desde el criterio de la economía, considerando la sostenibilidad de los niveles de gasto público proyectados con destino al sector defensa y seguridad en el mediano plazo, a la luz de los parámetros fijados para garantizar la sostenibilidad de finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica que el país requiere con el fin de atraer la inversión que soportará su crecimiento económico en el largo plazo.

.....
123 Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Comunicado conjunto núm. 36*. La Habana, mayo 16 de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/byBGY34>

La economía de la política de consolidación de paz

Proyecciones del gasto del sector defensa y seguridad

Es previsible que tanto la continuidad de los procesos de modernización a través de nuevas inversiones como el sostenimiento de las capacidades adquiridas y la inversión recurrente del sector de defensa y seguridad extiendan futuras demandas sobre los ingresos fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC). El incremento persistente de estos requerimientos puede afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y las condiciones de equilibrio macroeconómico, cuya preservación es clave para mantener el nivel de inversión requerido por la senda de crecimiento económico trazada para el país.

Como se verá más adelante, en el marco de la política de responsabilidad fiscal acogida mediante la Ley 1473 de 2011, el país se propone la meta de alcanzar un déficit estructural del GNC no mayor al 1% del PIB a partir del 2022. En 2013 ese déficit se calculó en 2,4% del PIB, lo que significa que el esfuerzo durante la próxima década será reducirlo en 1,4% del PIB. Este compromiso busca amarrar el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos estructurales de la economía, a fin de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país; es decir, bajo el supuesto de que a precios corrientes el crecimiento del PIB colombiano sea del orden de 7,6% anual a partir de 2016, el crecimiento anual del gasto en defensa y seguridad tendrá que proyectarse dentro de ese techo.

Los requerimientos que superen ese límite afectarán el logro de la referida meta de reducción del déficit estructural del GNC y también obrarán en desmedro del cumplimiento de metas de desarrollo social: mayor equidad en la distribución de la riqueza en el sector rural, mejores oportunidades de ingresos y empleos en el marco de economías legales y formales, acceso universal a educación y salud de calidad, mayor legitimidad institucional a través de un sistema judicial que garantice la reparación y no repetición del daño a las víctimas de la violencia, entre otras.

Responsabilidad fiscal y la proyección de gastos 2014-2024

Son varias las razones que justifican establecer metas y mecanismos de responsabilidad fiscal en el mundo actual. Cuando ocurren crisis que afectan la confianza, la inversión y el crecimiento, disminuye la actividad económica y, por consiguiente, también el recaudo de ingresos fiscales del gobierno. En esas circunstancias, si la deuda pública es alta, el Gobierno debe destinar una parte importante de los ingresos fiscales a su pago, lo que le resta flexibilidad para hacer un manejo fiscal contracíclico dirigido a reactivar la actividad económica.

Los países que logran reducir su deuda pública durante los años de crecimiento económico, disponen de mayor flexibilidad para hacer este tipo de manejos fiscales ante la eventualidad de una desaceleración de sus economías. En Colombia se observa la reducción de la deuda pública a partir del 2004, con lo cual se reduce la vulnerabilidad del país ante una súbita desestabilización de los mercados financieros internacionales, cómo ocurrió en 2008. Por ello, la responsabilidad fiscal constituye un pilar de la estabilidad macroeconómica del país.

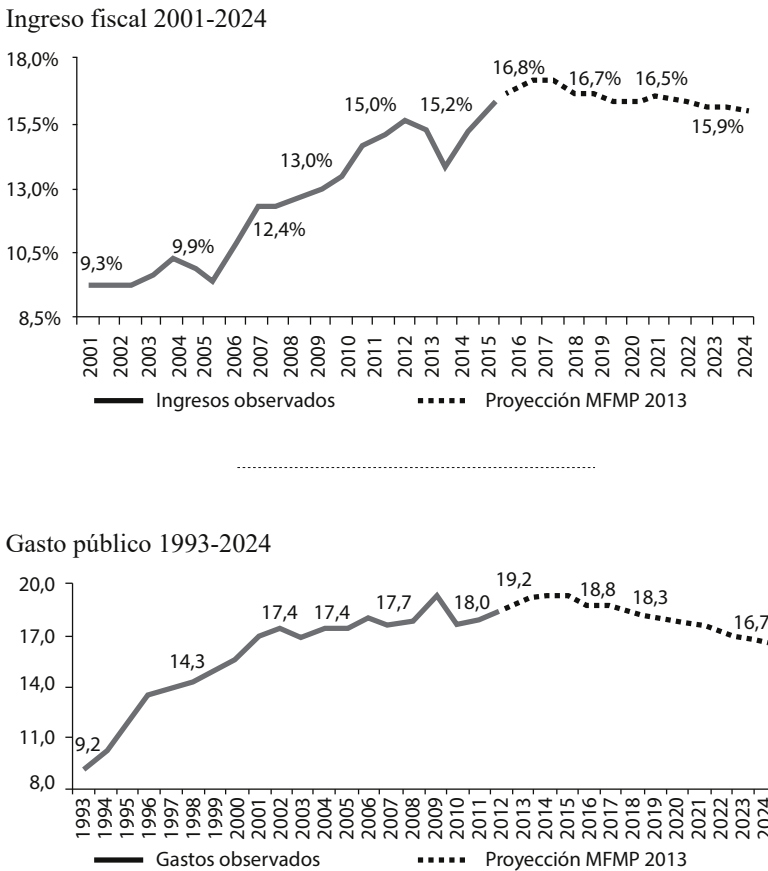
Entre los principales instrumentos establecidos dentro de la política de responsabilidad fiscal se encuentran el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Ambos se ajustan anualmente a partir de proyecciones y supuestos sobre cómo se van a comportar en los siguientes cuatro años los ingresos fiscales del gobierno, sus principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, el MFMP y MGMP permiten al gobierno proyectar balances estructurales de sus ingresos y gastos, con lo cual se asegura que el gasto estructural no supere el ingreso estructural y, en consecuencia, es posible controlar anualmente la disminución del déficit estructural.¹²⁴

Como se observa en la figura 11, el MFMP presentado en 2013 por el Gobierno Nacional estima que entre 2013 y 2024 el GNC recaudará un ingreso fiscal anual

124 Según la Ley 1473 de 2011, para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación, conforme a las restricciones del programa financiero del sector público y a la programación financiera para toda la economía que resulte congruente con dicha estabilidad. El ingreso estructural se define como el ingreso total del GNC, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad mineroenergética y otros efectos similares; el gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural; el balance estructural es a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del GNC.

del orden de 16,8% del PIB como promedio; sin embargo, la tendencia de ese ingreso será decreciente, al pasar de 16,8% del PIB en 2013 a 15,9% en 2024. En gran medida, la reducción de estos ingresos se asocia a la senda proyectada de los recursos provenientes de la actividad minero-energética, que afectará tanto a los ingresos tributarios como a los recursos de capital.

Figura 11. Evolución y proyección en el mediano plazo de ingresos fiscales y gastos del Gobierno Nacional Central (GNC) (% del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco fiscal de mediano plazo 2013*. Bogotá: DNP/MHCP, 2013, pp. 239-241.

Lo anterior, como consecuencia del decrecimiento proyectado en la producción de petróleo en Colombia a partir del 2019, aunado a una reducción de

ingresos asociados a la actividad minera en renglones como carbón, oro y níquel, que pasan de representar 0,2% del PIB en 2013 a 0% en 2024. Así, mientras en 2013 los ingresos tributarios y recursos de capital asociados a estas actividades representaron el 3% del PIB, en 2024 ascenderán apenas a 2,1%, descenso atribuible principalmente a la disminución en el pago del impuesto de renta de empresas en el sector petrolero y la caída de los dividendos de Ecopetrol.¹²⁵

Por su parte, el MGMP del 2013 estima que entre 2013 y 2024 el gasto anual del GNC será de 18,3% del PIB, como promedio; sin embargo, a fin de cumplir con la meta de reducción del déficit estructural a un nivel no mayor del 1% en 2022, durante ese periodo se prevé una disminución del gasto del GNC del orden de 2,4% del PIB: pasaría de 19,1% del PIB en 2013 a 16,7% en 2024. Dicha trayectoria decreciente está determinada principalmente por menores gastos de funcionamiento e inversión, los cuales pasarán de 16,6% del PIB en 2013 a 14,8% en 2024. Asimismo, los intereses de la deuda caerán en 0,6% durante el periodo, al pasar de 2,5% del PIB en 2013 a 1,9% en 2024.¹²⁶

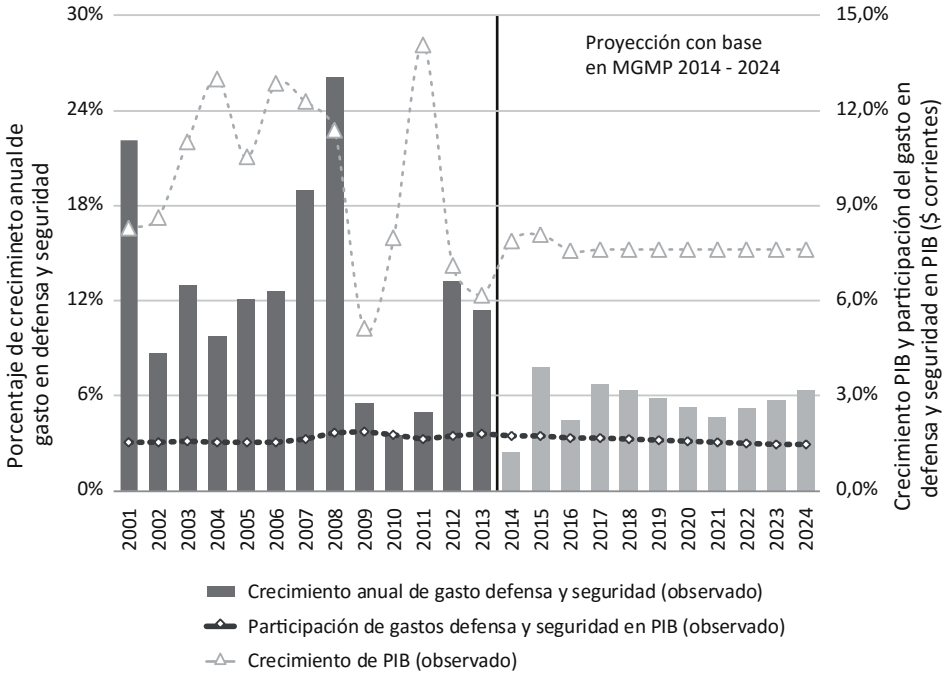
El escenario que se perfila a partir de estas proyecciones de ingresos fiscales y gastos del GNC en el mediano plazo propone un cambio en los parámetros de asignación de los presupuestos de gastos para los distintos sectores del Estado, entre ellos, el de defensa y seguridad. En adelante se prevé que el crecimiento anual en el gasto de este sector será más regular y moderado que en el pasado.

Como se aprecia en la figura 12, entre 2001 y 2013 el crecimiento anual de los recursos ejecutados por el sector defensa y seguridad fue en promedio del 12%, mostrando variaciones importantes por encima de ese promedio en 2001, 2007 y 2008, cuando se alcanzaron tasas de crecimiento del orden de 22%, 19% y 26%, respectivamente; y por debajo de este en 2009, 2010 y 2011, cuando el crecimiento correspondiente fue del orden de 6%, 3% y 5%, respectivamente. Como se señaló, estas variaciones responden a la disponibilidad de partidas presupuestales provenientes de fuentes extraordinarias, tales como el recaudo del impuesto al patrimonio en 2007 y 2008.

.....
125 Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco de gasto de mediano plazo 2014-2017* (Documento Conpes 3752). Bogotá: Autor, 2013.

126 *Ibid.*

Figura 12. PIB y gasto de defensa y seguridad: evolución 2001-2013 y proyecciones 2014-2024*



*La proyección a mediano plazo (2014 a 2024) del crecimiento del gasto en defensa y seguridad se extrapoló con base en los techos de gasto sectorial establecidos para defensa y policía en el MGMP 2014- 2017, en el documento Conpes 3752, de julio 15 de 2013 (ver anexo 2).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República.

Asimismo, la figura anterior muestra que el principal efecto de la regla fiscal es la normalización del crecimiento tanto de la economía como del gasto sectorial. En este caso, bajo el supuesto de que el crecimiento del PIB a precios corrientes sea del orden de 7,6% anual a partir de 2016, se proyecta un crecimiento anual del gasto en defensa y seguridad en promedio de 6% en pesos corrientes. Además, como resultado de la reducción de 2,4 puntos del PIB en el gasto del GNC entre 2013 y 2024, es previsible que en ese lapso también el nivel de participación del gasto del sector en el PIB se reduzca por debajo del 3%.¹²⁷

127 Entre 2001 y 2013, la participación del gasto del sector defensa y seguridad como proporción del PIB (en pesos corrientes) se mantuvo en promedio en 3,3%, fluctuando entre 2,7% (2001) y 3,7% (2008). Esto, a pesar de las visibles oscilaciones en el crecimiento anual del PIB en pesos corrientes en ese lapso.

El criterio de economía y la política de paz para la terminación del conflicto armado interno

Como es lógico, la regla fiscal tiene un margen de flexibilidad que permite suspender temporalmente su aplicación en la eventualidad de situaciones extraordinarias que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, como sería un conflicto armado internacional, cuando probablemente se requeriría multiplicar por tres o cuatro veces el nivel de gasto anual en defensa y seguridad proyectado aquí. Asimismo, en la eventualidad de una recesión económica, la ley también faculta al Gobierno Nacional para llevar cabo programas de gasto como política contracíclica dentro de determinados parámetros establecidos por la ley.¹²⁸

No obstante, el escenario proyectado en el marco de regla fiscal vigente para el gasto del sector defensa y seguridad indica que no es previsible que en el mediano plazo se vuelvan a dirigir recursos extraordinarios hacia este. De prevalecer los montos de gasto proyectados para el sector dentro de los parámetros de la regla fiscal, se haría imperiosa la terminación del conflicto armado interno a través de una estrategia de construcción de opciones de “paz positiva”, combinada con una presión militar sostenida, pero no creciente. Esto con el fin de permitir que el gasto actualmente dirigido por el sector al conflicto armado interno pueda ser reorientado progresivamente para atender sus demás prioridades de gasto, tales como los planes de modernización del sector, el sostenimiento de las capacidades adquiridas y demás necesidades de inversión recurrente del sector.

Una creciente presión del sector defensa y seguridad sobre los techos de gasto de funcionamiento e inversión fijados por el MGMP puede descarrillar la senda de crecimiento trazada actualmente para la economía en el mediano plazo, alterando la sostenibilidad fiscal del gasto público, exponiendo la economía a un mayor impacto por choques externos y a niveles de inversión por debajo de los necesarios para alcanzar su crecimiento potencial.

Además, ello puede afectar negativamente el gasto sectorial destinado a otras prioridades, en detrimento del beneficio social y económico que representan, entre otras acciones, la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de

.....
128 De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, el Gobierno podrá hacer manejo fiscal contracíclico cuando se proyecte que, en un año particular, la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

la violencia dispuesta por la Ley 1448 de 2011; el cumplimiento de las responsabilidades del Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en relación con la población en situación de desplazamiento forzado; el estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas por medio de la financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y los aportes a salud contemplados en la Ley 1607 de 2012; y el cumplimiento de compromisos a cargo del GNC como las pensiones y las inversiones en transporte, vivienda, comunicaciones y el sector agropecuario (ver anexo 2).

Conclusiones

La paz es un bien común cuya garantía constituye condición elemental para el cumplimiento de los fines esenciales de Estado. Por consiguiente, la búsqueda de la terminación del conflicto armado interno es en Colombia un mandato preeminente para cualquier gobierno. Desde hace más de una década, la política del Estado para la terminación del conflicto armado interno se ha centrado en reducir la capacidad militar de los GAML, con el fin de someterlos mediante la derrota militar. La tendencia observada es que la aplicación incremental de represión ha sido exitosa para reducir la capacidad militar de los GAML, pero no de su operatividad ni de su capacidad de causar daño. Por consiguiente, sin abandonar su obligación de hacer uso de la fuerza legítima para controlar a los violentos, corresponde al Estado cumplir con el imperativo constitucional de garantizar el derecho a la paz por todos los medios a su alcance.

En el entendido de que la paz que no se reduce a la mera ausencia de violencia, es necesario que la política de paz también impulse la construcción de una “paz positiva” que se materialice en reformas dirigidas a atender demandas sociales sentidas, entre ellas, mayor equidad en la distribución de la riqueza en el sector rural, mejores oportunidades de ingresos y empleos en el marco de economías legales y formales, acceso universal a educación y salud de calidad, mayor legitimidad institucional a través de un sistema judicial que garantice la reparación y no repetición del daño a las víctimas de la violencia, entre otras.

Con la materialización de estos cometidos por medio de reformas políticas, sociales e institucionales fruto de la expresión, deliberación y ejercicio del poder

político dentro de marcos de regulación democrática y respeto por los derechos humanos y las libertades civiles, se busca consolidar condiciones para la disminución y el eventual abandono de la violencia política en nuestro país. Procesos como la negociación política de la terminación del conflicto armado en curso entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP demuestran hasta el presente que mediante la política de consolidación de la paz vigente, el Estado avanza en la creación de las condiciones requeridas para el cumplimiento del cometido constitucional de garantizar el derecho a la paz.

Por otra parte, estos propósitos de la política son consistentes con la trayectoria de crecimiento prevista para la economía en el mediano plazo, a la luz de la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011. Esta amarra el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos estructurales de la economía, a fin de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

Un incremento desmedido en el gasto del sector de defensa y seguridad en busca de la paz exclusivamente por la vía de una derrota militar de los GAML obraría en desmedro del cumplimiento de las metas de desarrollo social en materia de educación, salud, inclusión social, reconciliación y pensiones; o, alternativamente, afectaría negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas y comprometería la estabilidad macroeconómica y competitividad del país para atraer la inversión necesaria para alcanzar su crecimiento económico potencial.

Más aún, la terminación del conflicto armado interno por los medios previstos en la política de consolidación de la paz permitirá dirigir progresivamente el gasto que el sector defensa y seguridad actualmente destina al conflicto armado interno hacia la atención de sus demás prioridades, entre ellas, los planes de modernización de sistemas de armamento, comunicaciones, transportes, computacionales y de inteligencia y contrainteligencia, así como el sostenimiento de las capacidades adquiridas y otras necesidades de inversión recurrente. Al respecto, es preciso recalcar que el incremento en el gasto del sector defensa y seguridad registrado en Colombia entre 2005 y 2013, que equivale a un 63% medido en pesos constantes de 2014, es proporcional al observado en el gasto público en

defensa para el conjunto América Latina y el Caribe, que medido en dólares constantes de 2012, incrementó en más de 60% entre 2004 y 2013.¹²⁹

En resumen, la política de consolidación de paz, que combina la presión militar sostenida con una negociación política entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP centrada en construcción de opciones de “paz positiva”, está dando sus frutos hasta el presente. Hoy, la capacidad militar de los GAML se encuentra disminuida, mientras en la mesa de diálogo sus voceros muestran cada vez mayor disposición y compromiso con el propósito de encontrar salidas al conflicto armado interno a través de reformas sociales, políticas e institucionales que harán de Colombia un mejor país en el futuro. En la medida en que el proceso actualmente en curso llegue a su fin, el país podrá disponer de los recursos que ha previsto para alcanzar las metas de desarrollo social fijadas para la siguiente década, y podrá también continuar con la profesionalización y modernización de su Fuerza Pública, tal como lo exigen las realidades del mundo en el siglo XXI.

.....
129 Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), Trends in World Military Expenditure, 2013. Recuperado de http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476

ANEXO 1: GASTO POR SUBSECTOR EN DEFENSA Y SEGURIDAD, 2005-2013

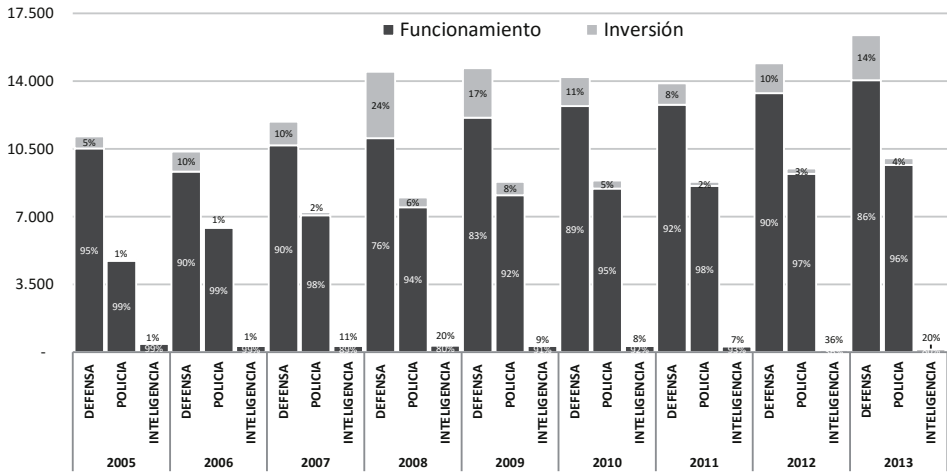
La ejecución presupuestal de las entidades que conforman el sector defensa y seguridad se agrupa en tres subsectores, a saber:

- *Subsector defensa.* Comprende al Ministerio de Defensa Nacional (líder subsectorial), la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil Colombiana, el Club Militar de Oficiales, el Hospital Militar, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- *Subsector Policía Nacional.* La Policía Nacional es el líder subsectorial. Comprende además a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía.
- *Subsector de inteligencia.* Estaba conformado por el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que a partir de 2012 comprende la Dirección Nacional de Inteligencia (líder subsectorial) y el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad (ver figura A1).

Como se aprecia en la próxima figura, al considerar la distribución del gasto ejecutado en el periodo 2005-2013, se observa la mayor participación del subsector defensa, tanto en gastos de funcionamiento (que incluyen personal, transferencias, gastos generales y otros) como en inversión. Entre 2005 y 2013, el gasto de este subsector pasó de \$11,1 a \$16,4 billones de pesos constantes de 2014,

lo que representa un incremento neto en el gasto anual durante traspaso del periodo del orden de \$5,2 billones.

Figura A1. Distribución de la ejecución de gasto por subsectores, 2005-2013, del Sector defensa y seguridad (en miles de millones de \$ constantes de 2014)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF I y II), serie anual (información suministrada después del cierre de la vigencia).

También se destaca el contraste en los montos de inversión ejecutados por el subsector defensa en comparación con aquellos realizados por el subsector Policía. Mientras en el primero la ejecución de las inversiones tuvo su pico en 2008 con \$7,5 billones, el pico correspondiente en el subsector Policía fue 2009 con \$0,7 billones. Aun así, se destaca que en el traspaso del periodo los montos ejecutados en este rubro por el subsector Policía tienden a aumentar, pasando de alrededor de \$0,05 billones en 2005 a cerca de \$0,36 billones en 2013 (\$ constantes 2014).

El monto anual de recursos ejecutados por el subsector inteligencia marca con claridad el momento de transformación del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la creación del Departamento Administrativo Nacional Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

ANEXO 2: TOTAL DE TECHOS DE GASTO SECTORIAL, 2014-2017

Tabla A2. Funcionamiento e inversión por sectores, 2014-2017
(en miles de millones pesos corrientes)

Sector	2014	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16
Agropecuario	1811	2090	2143	2346	15,4	2,6	9,5
Ambiente y desarrollo sostenible	492	473	486	514	-3,9	2,8	5,7
Ciencia y tecnología	342	323	331	368	-5,6	2,5	11,1
Comercio, industria y turismo	796	791	797	833	-0,6	0,7	4,5
Comunicaciones	1944	1472	1504	1536	-24,3	2,2	2,1
Congreso de la república	451	438	454	472	-2,9	3,9	3,9
Cultura	342	314	326	390	-8,3	4,1	19,4
Defensa y policía	27.744	28.408	29.519	30.898	2,4	3,9	4,7
Deporte y recreación	272	220	226	250	-18,9	2,5	10,6
Educación	26.885	28.976	30.566	32.531	7,8	5,5	6,4
Empleo público	228	226	233	240	-0,7	2,9	3,1

Sector	2014	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16
Fiscalía	2490	2661	2856	3061	6,9	7,3	7,2
Hacienda	21.031	21.490	22.906	24.549	2,2	6,6	7,2
Inclusión social y reconciliación	8747	8011	8155	8813	-8,4	1,8	8,1
Información estadística	537	485	498	539	-9,8	2,7	8,3
Inteligencia	134	101	104	109	-24,5	2,9	4,6
Interior	764	801	823	851	4,8	2,8	3,4
Justicia y del Derecho	2647	2686	2712	2866	1,5	1	5,7
Minas y Energía	2850	3013	3041	3355	5,7	1	10,3
Organismos de control	1407	1492	1546	1607	6,1	3,6	3,9
Planeación	1035	986	1000	1090	-4,7	1,4	9,1
Presidencia de la República	617	692	712	742	12,1	2,9	4,2
Rama judicial	2866	2998	3141	3313	4,6	4,8	5,5
Registraduría	820	811	406	724	-1,1	-49,9	78,2
Relaciones Exteriores	657	650	673	701	-1	3,5	4,1
Salud y Protección Social	12.165	12.570	13.047	14.182	3,3	3,8	8,7
Trabajo (incluye pensiones GNC)	24.457	25.700	27.013	28.720	5,1	5,1	6,3
Transporte	7356	6941	7223	7509	-5,6	4,1	3,9
Vivienda, ciudad y territorio	3533	3676	3821	4207	4	4	10,1
Total	155.418	159.493	166.264	177.316	2,6	4,2	6,6

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco de gasto de mediano plazo 2014-2017 (Documento Conpes 3752). Bogotá: Autor, 2013.

LA EXTRADICIÓN EN EL GOBIERNO DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA: CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXTRADICIÓN PASIVA A ESTADOS UNIDOS ENTRE 2011 Y 2014*

Adriana Romero Sánchez
Diego Beltrán Hernández
Cristian Romero Romero
Paola Sierra Zamora

Introducción

La extradición, en su concepción clásica, es un instrumento de cooperación judicial internacional o de asistencia judicial entre Estados soberanos. Su carácter instrumental respecto del ejercicio del *ius puniendi* por los Estados se orienta a que las fronteras territoriales no constituyan un obstáculo absoluto a sus pretensiones

.....
* El presente capítulo forma parte del proceso de investigación formativa adelantado en el marco del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal de la Universidad Católica de Colombia, en el marco del proyecto “Análisis y monitoreo de los procesos de extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos de América”.

punitivas.¹³⁰ No obstante, también son múltiples los debates alrededor de la cesión de soberanía que implica este tipo de figuras, frente a los cuales se responde que la naturaleza de la fuente específica que las regula —los tratados— y el principio de reciprocidad —cuyo fundamento es el acuerdo interestatal y el reconocimiento de un igual estatus internacional de los Estados— resultan ser un reflejo de esta soberanía.¹³¹

Al pasar los tiempos, y en el contexto colombiano, la figura de la extradición ha ocupado un lugar estratégico en los debates políticos que se llevan a cabo a través de tratados y convenios internacionales. En este caso, haremos referencia a los avances jurídicos y políticos que se han llevado a cabo, y que hoy en día son de gran interés en Colombia. En específico, abordaremos las relaciones suscitadas entre Colombia y Estados Unidos en esta materia.

Desde 1997, a través del Acto Legislativo 01¹³², se introdujo en Colombia la figura de la extradición, como estrategia de cooperación internacional en materia judicial e intercambio en la lucha contra las drogas. La evolución de dicho mecanismo en América Latina¹³³ se ha circunscrito a la política criminal y, en particular, a la política de lucha contra las drogas, así como a la política internacional, como un mecanismo de cooperación que permite el juzgamiento y la condena en el exterior de un ciudadano que ha cometido delitos fuera de las fronteras nacionales.

Este mecanismo ha sido interpretado como una de las herramientas con las que cuenta el Estado colombiano para, en articulación con diversos instrumentos bilaterales y multilaterales, hacer efectiva la cooperación judicial interestatal en materia penal contra la delincuencia organizada transnacional.¹³⁴ Estados Unidos es uno de los países con los mayores índices de cooperación judicial en materia

130 José Antón Oneca, *Derecho penal*. Madrid: Akal, 1986, p. 145.

131 Mercedes Pérez, La extradición: una institución constitucional, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. extra 2, 2004, p. 215.

132 Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 1997, por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política. *Diario Oficial* 43.195, del 17 de diciembre de 1997.

133 Véase en este sentido: Orlando Guerrero, El refugio, el asilo y la extradición en la Constitución Política, en *A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2008, pp. 285-300.

134 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012, pp. 193-195.

de extradición con Colombia, a pesar de que no se cuente en este momento con algún tipo de instrumento bilateral que regule estos intercambios.

En este caso, y como se verá más adelante, la relación entre Estados Unidos y Colombia, tanto desde la perspectiva del Acto Legislativo como de la aplicación de la figura de la extradición, se ha concentrado en utilizar esta institución de la cooperación judicial internacional para enfrentar el fenómeno del narcotráfico. Por esta razón, se ha planteado la necesidad de reflexionar sobre cómo en un determinado periodo presidencial se comporta la figura de la extradición, para poder tener una claridad sobre el papel que está desempeñando en el marco de una política criminal y de la política contra las drogas.

En este contexto, el Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal y el grupo de investigación Conflicto y Criminalidad de la Universidad Católica de Colombia han construido una reflexión en torno a las medidas de cooperación internacional y, en particular, de la extradición pasiva de Colombia a Estados Unidos. Por medio de este texto se pretende presentar un panorama de la extradición pasiva de ciudadanos.¹³⁵ El capítulo es resultado de una investigación colectiva que permitió el análisis de la figura dentro del marco legal colombiano y un monitoreo entre 2011 y 2014.

Una de las estrategias principales se concentró en la revisión de los conceptos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, como uno de los actores principales en la ruta de extradición que se concentra en estudiar la viabilidad jurídica de la extradición, requisito para continuar con el trámite por parte del ejecutivo.

En este sentido, el presente estudio se ocupa de caracterizar las dinámicas de la extradición pasiva entre Colombia y Estado Unidos, en el primer periodo de Gobierno de Juan Manuel Santos. Esta caracterización se ve atravesada por dos aspectos fundamentales: las dinámicas de la criminalidad y las tendencias en el ejercicio de la política criminal. Estos y otros aspectos definen el uso de la extradición como estrategia de control de fenómenos criminales.

Para esto, inicialmente se enuncia la metodología aplicada en el presente ejercicio investigativo. En segundo lugar se construye un breve contexto que permita ubicar las condiciones políticas que ambientan los trámites de extradición. Una vez desarrollado el contexto, se procede a la reconstrucción del marco normativo

.....
135 Es decir, cuando las solicitudes se presentan al Estado colombiano para que ponga a disposición de otro Estado a una persona acusada o procesada en dicho territorio.

necesario para la comprensión de las dinámicas. Luego de haber abordado estos elementos, se enuncian brevemente las herramientas de análisis, para así hacer una descripción de los datos de la extradición pasiva con Estados Unidos y aplicar dichas herramientas. Por último, se presentan unas conclusiones.

Los resultados de este trabajo buscan poner en contexto la figura de la extradición y presentar cómo su desarrollo evidencia aspectos de tipo político y de la administración de justicia penal. El análisis de estos resultados permite formular hipótesis frente a inquietudes sobre el comportamiento de los delitos de narcotráfico y sobre la eficiencia de la extradición en la lucha contra el crimen organizado.

Sobre el proceso de investigación: breve mención de la metodología

Para el abordaje de este proceso de caracterización, la estrategia metodológica utilizada fue la investigación documental, como proceso heurístico-hermenéutico a través del cual la búsqueda, la sistematización y el análisis de información contenida en documentos permite reconstruir y caracterizar un fenómeno específico como el acá presentado. De esta manera, la presente investigación recurrió a distintas fuentes con el objetivo de contar con perspectivas sobre las dinámicas de la extradición.

En primer lugar, además de la reconstrucción normativa¹³⁶ necesaria para tener puntos conceptuales y normativos comunes para la comprensión y definición del problema, se adelantó, a partir de los conceptos emitidos por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la reconstrucción de los casos estudiados por esta, relacionados con extradiciones a Estados Unidos.¹³⁷ Esta información permitió construir una base de datos para el análisis, así como generar algunas cifras para la caracterización de la extradición en el periodo estudiado.

En segundo lugar, se recurrió al estudio de las gacetas en las que se contienen los argumentos del proyecto de acto legislativo que modificó la Constitución

.....
136 Sobre las normas nacionales consultadas para la construcción de la ruta de extradición y de los conceptos principales derivados de la normatividad, están, entre otras, la Constitución Política de Colombia, Ley 599 de 2000, la Ley 906 de 2004 y el Acto Legislativo 01 de 1997. Asimismo, se consultaron diferentes tratados internacionales ratificados por Colombia, relevantes en la materia.

137 Para este periodo, se encontró que habían sido emitidas más de 1000 providencias sobre extradición por parte de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, de las cuales unas 800 eran relevantes para la reconstrucción de los casos del presente estudio. Como se verá más adelante, de estos documentos se identificaron 298 casos de solicitudes de extradición pasiva allegadas a la Corte entre mayo de 2011 y julio de 2014.

para introducir la figura de extradición como mecanismo de cooperación judicial internacional. La revisión de las gacetas permitió un acercamiento más preciso a los fundamentos de la extradición en el marco de la política criminal del Estado colombiano, así como la identificación de los principales argumentos a favor y en contra. Infortunadamente, solo cinco de las ocho gacetas en las que se contiene el debate están actualmente disponibles para la consulta ciudadana.

En tercer lugar, para cruzar y contrastar la información derivada de los casos reconstruidos a partir de los conceptos de la Corte Suprema de Justicia, se acudió a la consulta de los informes de gestión de las entidades con alguna incidencia en la ruta de extradición (Ministerio de Justicia y del Derecho, Cancillería, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Ministerio de Defensa Nacional). Estos informes permitieron también dimensionar la extradición pasiva con Estados Unidos respecto del número total de extradiciones, así como entender el papel que esta figura representa para el Estado colombiano.

En este mismo sentido, se tomaron como referencia los documentos de política, específicamente los *Lineamientos de política criminal* de la Comisión Asesora de Política Criminal¹³⁸ y los *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas* de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia.¹³⁹

Por último, se recurrió a la revisión de bibliografía sobre la materia. Debe resaltarse al respecto que tanto los estudios como los desarrollos doctrinarios relacionados con este fenómeno son bastante escasos¹⁴⁰; sin embargo, en el presente documento se busca presentar un somero desarrollo de los documentos principales disponibles sobre la temática presentada.

138 Comisión Asesora de Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012.

139 Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013.

140 Respecto de la extradición pasiva con Estados Unidos, el único texto doctrinal disponible encontrado es el de Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana*, op. cit.

Antecedentes: la extradición como mecanismo de lucha contra las drogas

En el contexto político colombiano, la extradición¹⁴¹ se ha establecido, desde su reintroducción al ordenamiento jurídico, como una medida de cooperación judicial internacional motivada y justificada en el marco de la lucha contra las drogas; sin embargo, la discusión dada en el Congreso de la República durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 1997, impulsado por el gobierno del presidente Samper a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, que buscaba la eliminación del artículo 35 de la Constitución Política de 1991, contó con distintas posturas. Una de estas partía por cuestionar su eficacia para combatir el tráfico de estupefacientes.¹⁴²

Se plantea que la extradición en Colombia es una demanda de la comunidad internacional, por ser un instrumento de la política exterior en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Cuenta además con un protagonismo en las relaciones interestatales, por el incremento de los crímenes transnacionales. El fortalecimiento del narcotráfico principalmente entre Estados Unidos y Colombia formaba parte de los puntos centrales de la agenda diplomática de estos dos países. En este contexto surgieron las exigencias de adoptar la extradición

141 Se ha entendido por extradición la colaboración o asistencia mutua entre Estados, para adelantar diligencias necesarias en el desarrollo de un proceso fuera del territorio del Estado requirente, para que en ese país se le enjuicie penalmente o se ejecute la pena. Desde la perspectiva del Estado colombiano, esta extradición puede ser activa (cuando Colombia formula la solicitud de extradición o de detención preventiva con fines de extradición para obtener la entrega, por parte del Estado requerido, de una persona que es solicitada por la justicia colombiana) o pasiva (cuando las solicitudes se presentan al Estado colombiano para que ponga a disposición de otro Estado a una persona acusada o procesada en dicho territorio). De este modo, los Estados tienen la posibilidad, con la entrega de los requeridos, de contribuir con el otro Estado para generar consecuencias por la infracción de las normas. Pero la extradición no queda conformada como mera relación entre Estados, pues presupone una previa relación entre el Estado requirente y la persona reclamada y, además, engendra una relación entre el Estado requerido y la persona reclamada (procedimiento extradicional), tema que va mucho más allá de una relación soberana. Este instrumento es una herramienta de política criminal, judicial e internacional con el que cuenta el gobierno y que debe observar las garantías constitucionales y legales en el marco del Estado social y democrático de derecho. Para profundizar en el concepto, las clasificaciones y otros aspectos relevantes de las definiciones de la extradición, véase, entre otros: Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe rendición de cuentas (julio 2012-junio 2013)*. Bogotá: Autor, 2013; Cancillería, *Guía práctica sobre la extradición*. Bogotá: Autor, 2014, p. 6; Carlos Cezón, *Derecho extradicional*. Madrid: Dykinson, 2003, p. 24; Ramón Peña, La extradición, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 1, núms. 3-4, 1974, p. 376; Jaime Granados, La extradición como elemento político, en *Revista Javeriana*, núm. 711, 2005, pp. 44-47; y Luis Zárate, La extradición como institución jurídica. Concepto, fundamento y clases, en *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, núm. 331, 2006, pp. 47-59.

142 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 165, 27 de mayo de 1997 (Senado). Intervención del senador Enrique Gómez Hurtado.

•La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática•

como estrategia para enfrentar desde Estados Unidos la creciente presencia de Colombia en la producción de cocaína que se comercializaba en este país.¹⁴³

Desde entonces, las posiciones más reactivas frente a la reintroducción de la figura de extradición reclamaban que los Estados Unidos no daban garantías de independencia, autonomía y soberanía, a la vez que querían entrometerse en los contenidos de la Constitución. Asimismo, ya se señalaba que el consumo de drogas no era un problema de castigo, sino de salud pública, como el alcoholismo y el tabaquismo, cuyas sustancias legales tienen efectos más letales que las mismas drogas.¹⁴⁴

Por otra parte, la introducción de la extradición en Colombia para la concesión de extradiciones con Estados Unidos se entendía como la respuesta institucional frente a la crisis de los ochenta y noventa, que tenía como algunos de sus símbolos, por ejemplo, los asesinatos de Rodrigo Lara, Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, entre otros muchos líderes políticos que fueron víctimas de esta crisis.¹⁴⁵ Sin embargo, se consideraba que una modificación constitucional a una Carta Política de apenas seis años podía no ser el mecanismo más eficaz para transformar la realidad social que se vivía entonces; existía una creencia de que la eliminación de la extradición había incrementado los niveles de violencia y descomposición social, y había conducido a mucha gente al tráfico de drogas, que no solo era una respuesta ante el desempleo, sino también una forma de dinero fácil con graves consecuencias para la sociedad.

Ahora bien, era claro que un aspecto fundamental que motivaba dicha situación era la demanda de drogas por parte de los Estados Unidos, dinámica que se complementaba con un estado de inequidad, pobreza y de miseria de la población colombiana¹⁴⁶; sin embargo, desde esta perspectiva, la figura de la extradición se interpretaba como una solución a un delito transnacional frente al cual las autoridades no se encontraban preparadas.¹⁴⁷

.....
143 *Ibíd.* Intervención del senador Hernán Motta Motta.

144 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 262, del 10 de julio de 1997 (Senado). Intervención del senador Roberto Gerlein.

145 *Ibíd.* Intervención del senador Parmenio Cuéllar Bastidas.

146 *Ibíd.* Intervención del senador Ricardo Lozada Márquez.

147 Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 284, del 23 de julio de 1997 (Cámara).

Desde esta mirada, se ha comprendido que la figura de extradición ha formado parte de la política de Estados Unidos contra las drogas, de tinte prohibicionista y, en términos generales, muy poco efectiva. Asimismo, esta política le ha permitido a los Estados Unidos hacer de esto un problema de seguridad nacional, con lo cual interviene directamente en los asuntos de los otros países del sur global. Ha sido también un instrumento de control social de minorías étnicas, sectores sociales que están en la marginalidad, pero que impide resolver estos problemas más de fondo.

En Colombia, esta política ha traído más que muerte y destrucción: ha aflorado la satanización, porque siempre que hablamos de *extradición*, lo hacemos en referencia al narcotráfico, y no a los demás delitos transnacionales. También aquí la guerra de las drogas ha sido un fracaso.¹⁴⁸

Desde la perspectiva interna, y de manera complementaria, el desarrollo de la política drogas ha tenido un eje variable sobre la política de consumo. Si bien las tendencias en los criterios institucionales sobre el consumo no resultan significativos en materia de suscripción de medidas de política internacional frente a las drogas, sí reflejan debates y tensiones internas en la materia. Desde la Ley 30 de 1986, “Estatuto Nacional de Estupefacientes”, hasta 1994 se encontraba penalizado el consumo de estupefacientes a través del porte de una cantidad similar al porte de la dosis personal o inferior. A partir de la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional establece que el porte de drogas ilícitas para uso personal y, en consecuencia, el consumo no podrán ser penalizados por la Ley, de acuerdo con el artículo 16 constitucional que defiende la libertad de expresión.

Sin embargo, a partir de este fallo se suscitó un gran debate sobre las contradicciones normativas, que se vieron agravadas con la introducción de una prohibición dentro del artículo 49 de la Constitución, respecto al consumo de estupefacientes, durante el gobierno de Álvaro Uribe. De esta manera, no resultaba claro el tratamiento jurídico que debía darse sobre el particular. Esa incertidumbre legal creció al introducirse al ordenamiento jurídico la Ley 1453 de 2011, con la cual se eliminó del Código Penal la disposición que establecía que se exceptuaba de la penalización general del porte de sustancias psicoactivas aquel que se limitara a la dosis personal para consumo. Por ello fue necesaria una intervención de la

148 *Ibíd.* Intervención del representante a la Cámara José de Jesús Aristizábal García.

•La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática•

Corte Constitucional, en la cual se estableció que no era posible penalizar el porte para el consumo, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-221 de 1994.¹⁴⁹

Para reforzar una tendencia despenalizadora, han sido adoptadas medidas preventivas y terapéuticas para el tratamiento del consumo (Ley 1566 de 2012).¹⁵⁰

La experiencia colombiana frente a la extradición de narcotraficantes nacionales a los Estados Unidos es única. Ello se explica, por un lado, por el importante papel que desde la década de los 80 del siglo pasado jugaron las organizaciones criminales colombianas en la provisión de cocaína al mercado de las drogas ilícitas; y, por otro lado, por el hecho de que los Estados Unidos fueron en esa misma década, y siguen siendo hoy, el principal mercado consumidor de cocaína. Lo cierto es que desde que se suscribió el primer tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos, en 1979, hasta el final del segundo gobierno del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez en agosto de 2010, la historia de la utilización de esa institución ha pasado de estar signada por la tragedia, la violencia y la sangre a convertirse en un instrumento que se aplica de manera rutinaria y silenciosa para enviar colombianos a la justicia de los Estados Unidos.¹⁵¹

Hay que advertir hasta este punto que la incidencia en la figura de la extradición entre estos dos países se ha tornado con mucha más fuerza como estrategia de Gobierno Nacional, pues fue cobrando cada vez mayor importancia. Por ejemplo, Álvaro Uribe Vélez, entre 2002 y 2009, extraditó a más de 900 personas, es decir, un poco más de 100 personas extraditadas por año, cifra que contrastó frente al gradual crecimiento que fue teniendo esta figura desde la institucionalización de la política internacional contra las drogas en la década de los ochenta.

Las cifras que pueden presentarse sobre personas vinculadas y judicializadas por distintas conductas vinculadas al narcotráfico resultan altamente selectivas en comparación con las cifras de extradición. No obstante, es importante resaltar que el comportamiento de la extradición será un termómetro social de los intereses y

.....
149 Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011.

150 Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas...*, op. cit. Para profundizar en el tratamiento del consumo desde la política de drogas en Colombia, véase: Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas...*, op. cit.

151 Fundación Ideas para la Paz (FIP), *Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas*. Bogotá: Autor, 2011, p. 9. Para profundizar sobre la extradición como herramienta de lucha contra el narcotráfico antes del Gobierno Santos, puede consultarse este mismo texto.

las prioridades de agendas judiciales y de los enfoques mismos de la política de drogas.¹⁵²

En este sentido, es importante resaltar que la orientación de la política contra las drogas, tanto de Estados Unidos como de Colombia, ha dado algunos giros. En el caso de Colombia, para el periodo en estudio (2010-2014) se definió la política de las drogas en dos niveles de trabajo:

En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.¹⁵³

Desde una perspectiva más integral y enfocada en la desarticulación de estructuras del narcotráfico, esta visión de política de drogas continúa incorporando la extradición como una de sus estrategias. Con la caracterización que se presenta más adelante, y si bien se evidenciará que las tendencias se conservan, se vislumbran algunos casos y se intuye que la extradición ocupa un lugar de menor relevancia en la política criminal, o al menos muta como herramienta para enfrentar fenómenos de mayor envergadura.

152 Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final. *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, op. cit. p. 55.

153 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos* (tomo I). Bogotá, Autor, p. 506.

La extradición como institución jurídica

La Constitución Política de Colombia en su artículo 35 señalaba:

Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. [...] Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia. [...] No se condenará la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Se consideraba que la Constitución prevalecía sobre otras normas y tratados, por lo cual se defendía el derecho de todos los colombianos de ser juzgados en su país.¹⁵⁴ De dicha prohibición solamente se conservó la relativa a los delitos políticos. Hay que resaltar, primero, que la esencia de esta institución no solo es de carácter jurídico, porque además del hecho de estar contenida en un conjunto de disposiciones normativas, también atiende a un sentido o aspecto político, ya que la entrega del reclamado de un Estado a otro constituye un verdadero acto de soberanía.¹⁵⁵ Además, es evidente que en Colombia, en lo atinente al tráfico de drogas, la política afecta de manera sensible la dinámica de la convivencia social y la consecución de una paz interna.

Por eso, aunque la extradición no esté reglada en los tratados públicos o convenios internacionales, es el fundamento más valioso que establece reglas frente a la entrega de personas investigadas por un estado extranjero. Tal obligación jurídica, independientemente de los tratados, entrelaza fuerzas entre los diferentes países para fortalecer, de alguna manera, las relaciones existentes entre los Estados partícipes.

En el caso de Estados Unidos, han pasado más de dos décadas desde la enmienda constitucional; aun así, se siguen extraditando colombianos sin tener un marco jurídico claro y con garantías. Existe un fundamento teórico que caracteriza a la extradición como la materia en cooperación internacional acerca de la obligatoriedad de los convenios internacionales contraídos por Colombia con otros países. Estos convenios, claro está, deben ser posteriormente ratificados y

154 Véase en este sentido: Jorge Bernal, La extradición: un asunto de interés público, en *Extradición: nudo gordiano o corredizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997, p. 6; y Eduardo Pizarro, Extradición y sometimiento a la justicia, en *Extradición: nudo gordiano o corredizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997, p. 80.

155 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *La extradición internacional*. México: Autor, 2008, p. 19.

perfeccionados según el sistema legal colombiano (competencia que le corresponde al Congreso de la República).

Desde luego, la extradición no debe considerarse como un acto meramente político del Estado¹⁵⁶, al ser una institución del derecho internacional y del derecho penal, originada substancialmente en los tratados internacionales o en las leyes especiales que normativizan la reciprocidad.¹⁵⁷ Por eso, el fundamento de la extradición no puede ser otro que el de la utilidad. Resulta factible afirmar que no existe posibilidad de extradición sin reciprocidad.¹⁵⁸

La utilización de este principio en derecho de la extradición es condición *sine qua non* de la aplicación de los mismos tratados y de las leyes sobre extradición, cuando se aplica en forma supletoria y cuyo fundamento es el acuerdo interestatal y el acuerdo de un igual estatus internacional de los Estados.¹⁵⁹ Aunque se debe tener en cuenta que hoy en día la extradición evoluciona: deja de ser un mero acto de gobierno o un acto de política exterior incontrolable que se rige por el principio de oportunidad; por el contrario, se convierte en un acto de carácter mixto político-jurídico, por lo cual desde entonces se admite que tiene una fase reglada y una fase política gubernativo-judicial.¹⁶⁰

Ahora bien, de lo que nos compete hablar en adelante es de la *extradición pasiva*, que hace alusión a todos aquellos procedimientos, trámites, condiciones y actuaciones administrativas y judiciales previstos cuando se presenta la solicitud formal de extradición de una persona por el Estado extranjero, bien sea con la utilización de un instrumento internacional bilateral o multilateral, o bien, cuando sea fruto de la reciprocidad. De esta manera, la extradición pasiva se define en función del rol que cumple uno de los Estados en la relación extraditoria, y

156 Luis Zárate, *La extradición como institución jurídica...*, *op. cit.*, pp. 47-59.

157 La reciprocidad debe ser mirada como aquel comportamiento de trato igualitario, repetitivo, constante y unánime que un Estado, en sus relaciones internacionales, tiene para con otro Estado, y viceversa, existiendo por medio un tratado, o incluso sin que este exista.

158 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política colombiana...*, *op. cit.*, pp. 103-104.

159 Mercedes Pérez, *La extradición: una institución constitucional...*, *op. cit.*, p. 215.

160 José Puente, *La extradición, problema complejo de cooperación internacional en materia penal*, en *Boletín Oficial de la Facultad de Derecho*, núm. 15, 2000, p. 231.

por ello se le relaciona con el requerido, no con el requirente, puesto que en este último sentido se estaría hablando de la *extradición activa*.¹⁶¹

Caracterización de las solicitudes y los conceptos de extradición, periodo 2010-2014

Para el análisis de la información que se presenta a continuación, se parte de la teoría fundamentada, la cual señala que deben tomarse los hechos para construir la teoría que va a ser diseñada como marco analítico en el proceso investigativo. Desde esta perspectiva, resulta un error considerar que el marco teórico pueda ser formulado previamente a la aproximación a los hechos objeto de análisis; por ello, será necesario construir los elementos analíticos a partir del proceso de sistematización de la información, para no acomodar interpretaciones o condicionar la realidad a la perspectiva que propone la teoría previamente escogida.¹⁶²

Los resultados de esta investigación en materia de cooperación judicial internacional son producto de un análisis de la figura en funcionamiento y en el marco legal colombiano, la cual fue estudiada entre 2010 y 2014, a partir de los conceptos emitidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Los resultados de este trabajo buscan mostrar la figura de la extradición en contexto, para de esta manera contrastar los fines y las funciones declarados de la extradición en los años antes determinados.

El Acto Legislativo 01 de 1997, como último precedente jurídico importante en el desarrollo jurídico de la figura de extradición, se fijó como propósito luchar contra la impunidad, el narcotráfico y la delincuencia organizada, que se intensificaron en Colombia en los años ochenta y noventa, al igual que avanzar en sus relaciones de cooperación internacional en materia jurídico penal. Como consecuencia de esta reforma, el país vivió un recrudecimiento de la violencia contra el Estado y sus instituciones. La consecuencia de ello fue la pérdida de grandes líderes políticos y población civil inocente.

Lo que pretende esta investigación es abordar y analizar, desde un marco jurisprudencial, los avances que se han logrado en términos de cooperación internacional en materia penal con los Estados Unidos. Para esto es importante

.....
161 Jean Carlo Mejía, *La extradición pasiva de nacionales...*, op. cit., p. 32.

162 Anselm Strauss y Juliet Corbin, *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002, pp. 13-16.

aclarar que los resultados pretenden contextualizar y posicionar la figura de la extradición de acuerdo con los delitos más comunes presentes en las acusaciones de las distintas cortes y tribunales de Estados Unidos. Se tienen en cuenta el sexo de los extraditados, los estados de este país que más solicitan extradiciones, la cantidad de delitos por años y el periodo que puede durar un trámite de solicitud de extradición en Colombia.

Asimismo, diecisiete años después de la enmienda constitucional, es importante evaluar los avances y resultados que se han dado en materia de cooperación internacional entre Estados Unidos y Colombia. Es pertinente aclarar que temas como violación de derechos humanos y garantías procesales de los extraditados no se van a tratar con el grado de profundidad necesario, porque en lo fundamental este artículo pretende analizar las cifras derivadas de los trámites de extradición que no han sido estudiadas hasta el momento. Esto permitirá, en posteriores desarrollos académicos, abarcar todo el trámite de extradición, al analizar su marco legal y compararlo con los resultados que se tienen en materia de cooperación penal entre Estados Unidos y Colombia.

También sería relevante plantear críticas en la estructura, el modelo y los procedimientos inadecuados que se están presentando, esto es, dar a entender que, dentro de un marco de una sociedad globalizada, el sistema de cooperación judicial internacional se ha quedado con mecanismos procesales del siglo XX que no corresponde a un tiempo, modo y lugar en que se encuentran las sociedades contemporáneas en materia de desarrollo criminal transnacional.

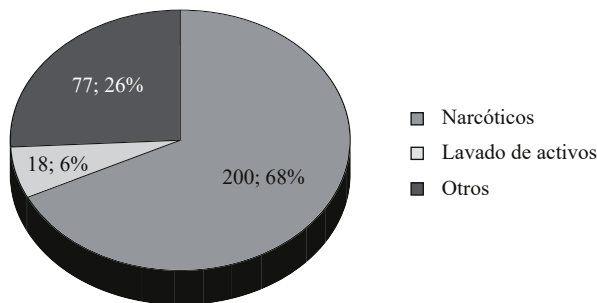
Sobre las solicitudes de extradición con Estados Unidos

De los conceptos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia analizados, se encontraron 298 conceptos favorables de extradición pedidos por Estados Unidos. De estos, los delitos de narcóticos representan un 68%, en tanto el lavado de activos suma el 6%. Ambos son los más frecuentes en las acusaciones.

Dentro del porcentaje que está determinado como *otros*, se encuentran ciertos tipos penales determinados y otros en concurso como el homicidio en persona internacionalmente protegida, concierto para delinquir con fines de narcotráfico, tráfico de drogas y terrorismo, distribución de cocaína, suministro apoyo material en organización terrorista, concierto para delinquir y tráfico de estupefacientes,

asociación delictuosa para blanqueo de dinero, concierto para realizar transacciones con dinero producto del narcotráfico, concierto para delinquir y lavado de activos, obstrucción a la justicia, concierto para delinquir para estafar, sobornos, fraude de atención médica, tráfico de armas, secuestro relacionado con narcóticos, hurto de fondos del Gobierno de Estados Unidos, narcóticos, lavado de activos y fraude caligráfico.¹⁶³ Como puede evidenciarse, estos delitos considerados como *otros*, si bien no están necesariamente asociados con el narcotráfico, están vinculados indirectamente con este (figura 1).

Figura 1. Modalidades delictivas de la extradición pasiva a Estados Unidos



Fuente: OCIAJP, 2014.

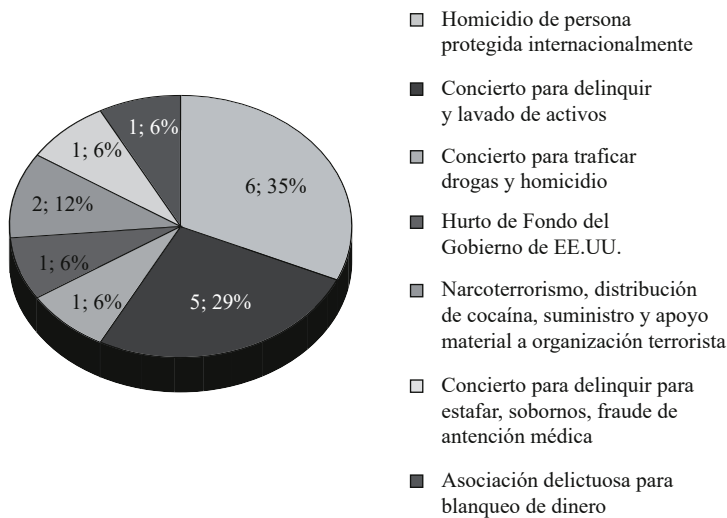
En la figura 2 se puede observar de manera más precisa y detallada cuáles son las actuaciones delictivas que subyacen o que se crean con relación al delito de tráfico de estupefacientes o narcotráfico, desde la típica perspectiva de definición de Estados Unidos. También podemos encontrar una variación semántica que realiza la Corte Suprema de Justicia frente a la determinación de un delito que de igual manera termina siendo el mismo; por ejemplo, *el tráfico de estupefacientes* y *el lavado de activos* es lo mismo que *narcóticos* y *lavado de activos*, y así se puede agrupar gran cantidad de delitos que se muestran en el figura 1.

Al hacer un análisis de todos los delitos ejecutados, se puede determinar que gran parte de ellos afectan el orden económico y social de los Estados Unidos, como lo son el lavado de activos, el hurto de fondos del gobierno, la asociación

.....
¹⁶³ Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, este delito sería la falsedad en documento, que se materializa tanto en documento público como privado, y tiene relación directa con toda la infraestructura del narcotráfico al momento de ocultar, destruir o suprimir la verdad que refleja. También estipula un documento que pueda servir como prueba de alguna actividad ilícita.

delictuosa de dinero, etc. Estos delitos van encaminados al enriquecimiento injustificado y desmedido de las personas que los ejecutan, y con ello se crea un desequilibrio socioeconómico y se instaura un estereotipo de trabajo totalmente sesgado, donde el dinero en abundancia y fácil genera consecuencias negativas en la economía

Figura 2. Otras modalidades delictivas de la extradición pasiva a Estados Unidos en detalle



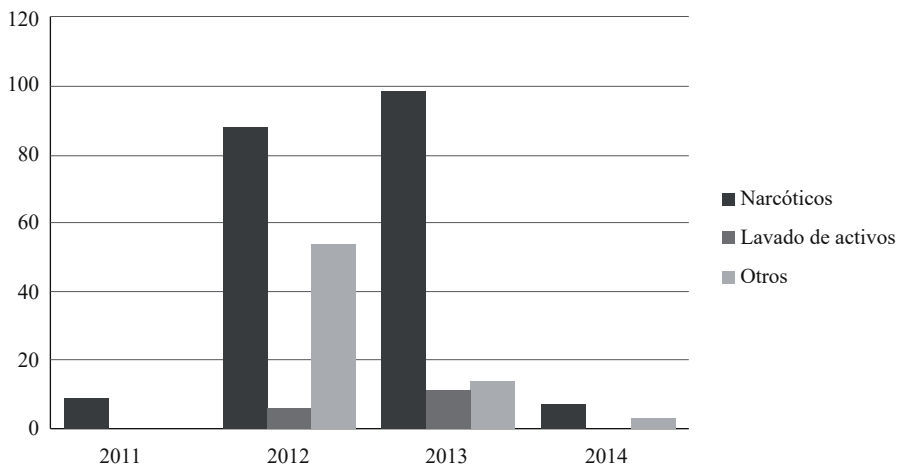
Fuente: OCIAJP, 2014.

Por otro lado, se evidenció que en los 298 casos estudiados, en 2011 se encontró una tendencia bastante mínima según los procesos estudiados en la base de la Corte Suprema de Justicia. Por lo contrario, en el 2012 hubo un crecimiento de más del 80% en la ejecución de esta conducta, aunque se registró un mayor índice de otros tipos de delitos alternos al lavado de activos, pero que de igual forma constituyen conductas punibles que ayudan al funcionamiento del delito del tráfico de estupefacientes; son delitos que van intrínsecamente relacionados y dirigidos a la articulación o actividad desplegada por el narcotráfico.

Para el 2013 se encontró un pico máximo de actuaciones relacionadas con el tráfico de estupefacientes. El lavado de activos tuvo un incremento en comparación con el 2012; este delito, de hecho, fue una de las piezas funcionales

y contundentes dentro de toda la actuación criminal. Y se mantuvo en la misma medida el tráfico de estupefacientes como delito de mayor índice de ejecución (figura 3).

Figura 3. Relación de extradiciones a Estados Unidos según conductas delictivas cometidas por año



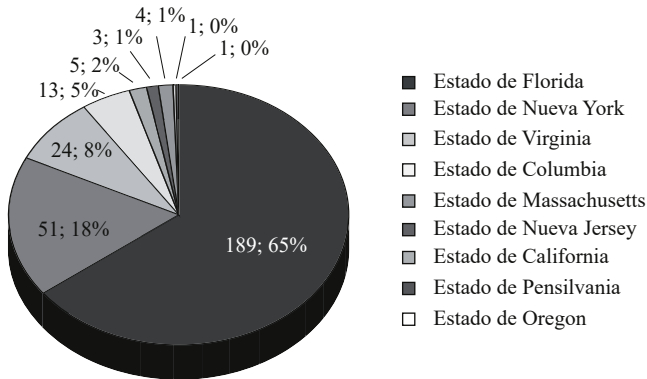
Fuente: OCIAJP, 2014.

El Estado de La Florida es el que presenta el mayor índice de solicitudes de extradición por delitos de narcotráfico y lavado de activos. Entre otras razones, se ha señalado que la alta conexión por vías, tanto aéreas como marítimas, resultaría ser un indicio de que este estado constituye un punto neurálgico en el tráfico de estupefacientes.

Miami es una de las ciudades con mayor control del tráfico de estupefacientes y lavado de activos, ya que se ha podido determinar que por dicha ciudad, después de la frontera con México, es por donde ingresa gran cantidad de la droga que es consumida en todo Estados Unidos. Por otro lado, Nueva York es una de las ciudades más importantes de Estados Unidos y del mundo, ya que alberga el centro de operaciones de diferentes empresas multimillonarias y es el centro de la economía de muchos países; por consiguiente, Nueva York es otra de las ciudades con mayor demanda de droga en Estados Unidos, resultado de la capacidad adquisitiva que tienen gran porcentaje de los habitantes de dicha ciudad y del

músculo financiero que se maneja dentro de la economía de la capital del mundo (figura 4).

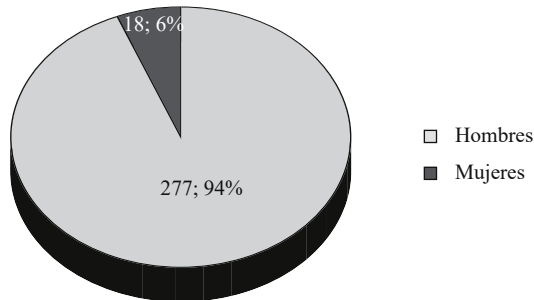
Figura 4. Estados con mayor índice de solicitudes de extradición



Fuente: OCIAJP, 2014.

Dentro del periodo de investigación, se registró que, dentro del total, un 94% son hombres implicados en procesos penales y eventuales notas diplomáticas que solicitan a la justicia colombiana la captura del ciudadano, en tanto en el 6% restante se adelanta la extradición en mujeres. Sin duda, el género masculino es el más pedido en extradición, como lo vemos reflejado en la figura 5.

Figura 5. Cantidad de extradiciones según su género



Fuente: OCIAJP, 2014.

Por regla general, las extradiciones según el sexo tienen una directa relación con el comportamiento que realizan los hombres dentro de una organización

criminal; por ende, las mujeres son solicitadas en menor medida que los hombres. Al analizar detalladamente las solicitudes, por regla general las mujeres son destinadas o encargadas de todo el tema del manejo y la administración del dinero. Esto quiere decir que las mujeres son las que se encargan de darle legalidad al dinero ilícito, incurriendo de manera directa y flagrante en el delito de lavado de activos.

Por último, es posible afirmar que, de acuerdo con las cifras aportadas por los estudios previos, la institución de la extradición se ha fortalecido en el marco de la política de drogas (solo con Estados Unidos tendríamos una cifra equivalente de extradiciones por año a las que fueron concedidas por el gobierno de Álvaro Uribe). Resulta necesario profundizar en el análisis de casos específicos, para generar conclusiones sobre los perfiles de los extraditados, los casos y las tendencias; pero probablemente se pueda señalar que el primer periodo de Santos se podrá considerar como un punto de inflexión en tendencias del uso de la extradición, como parte de la política contra las drogas y la posible incidencia que pueda tener para generar propuestas de consecución de paz.

En esta línea, se deben reformular las políticas públicas basadas en la evidencia, que permitan prevenir y tratar el consumo de drogas de manera efectiva y, en algún momento, reducir sus posibles daños directos y colaterales. Igualmente, es pertinente comenzar con una labor sobre la erradicación del consumo de drogas y los lineamientos de políticas públicas para enfrentarlo, lo que permite, además, la orientación hacia una visión más global (en cierto sentido), pues transformaría la visión que se tiene sobre el manejo de este tipo de problemas.¹⁶⁴

La extradición tiene como presupuestos tanto la necesidad de cooperación entre los Estados y sus órganos judiciales, en función de conseguir una mayor eficacia en la persecución y el castigo de los delitos, como la existencia de una política criminal compartida en sus fundamentos básicos por los Estados. Pero necesidad y comunidad política en lo criminal solo posibilitan la entrega del reclamado a otro Estado, lo cual no constituye un criterio para su legitimación¹⁶⁵, más aún en un contexto de diálogos de paz.

.....
164 Comisión Asesora de Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, op. cit., p. 77.

165 Mercedes Pérez, *La extradición: una institución constitucional...*, op. cit., pp. 213-242.

La figura de la extradición aquí expuesta cumple, de alguna manera, con el objetivo de luchar contra el crimen organizado. Aunque, sobra decir, sus implementos y necesidades se basan más en acuerdos políticos que en una verdadera implementación de erradicación contra el narcotráfico u otras figuras ya expuestas que complementan a la extradición. Esto es así porque la garantía efectiva que recae sobre la figura de la extradición no es absoluta, sino que está incompleta. Las actuales discusiones políticas en el marco de los diálogos de La Habana, el alto nivel de selectividad y la incapacidad de veeduría de derechos por parte del Estado colombiano generan múltiples inquietudes que deben ser sugeridas para futuros estudios:

- a. ¿La figura de la extradición está cumpliendo con el objetivo primordial de combatir el narcotráfico?
- b. ¿Cuál ha sido el impacto de la extradición en el marco de la lucha contra las drogas?
- c. ¿Es eficiente la extradición en la lucha contra el crimen organizado?
- d. ¿Se está garantizando el derecho fundamental del debido proceso en el trámite de la figura de extradición?
- e. ¿Se está vulnerando el principio de soberanía cuando un ciudadano colombiano sea juzgado penalmente en Estados Unidos?
- f. ¿Es pertinente la creación de una ley que regule el trámite de extradición con Estados Unidos?
- g. ¿Cuáles son las perspectivas que tiene la extradición como figura para la lucha en el marco de un posconflicto?

La extradición, entendida como una institución de cooperación judicial entre Estados, ha incrementado su protagonismo en las relaciones interestatales, debido al crecimiento de los crímenes transnacionales. El fortalecimiento del narcotráfico y de otras expresiones delincuenciales que desbordan las fronteras nacionales ha obligado a los Estados a recurrir a la extradición con más frecuencia que en el pasado. Es esta una de las herramientas más contundentes de la lucha contra el crimen organizado, pero crea una gran incógnita respecto a su real eficacia, ya que durante el estudio se pudo evidenciar que el número de extradiciones hacia Estados Unidos tenía una media constante y con la misma reiteración de delitos: narcotráfico o tráfico de estupefacientes, lavado de activos y otra serie de tipo penales que ayudaban al correcto funcionamiento del crimen organizado. De esta

forma, es importante realizar un análisis sustantivo del procedimiento y de la finalidad que tiene esta herramienta de cooperación internacional con Estados Unidos y con los demás Estados con que Colombia ha ratificado dicho mecanismo.

Por otra parte, la cooperación internacional debe ser entendida en términos de “interordenamientos” normativos. Cada ordenamiento nacional y cada ordenamiento extranacional han de ser reconocidos en sus relaciones verticales y horizontales, de producción y de contenido, realizadoras de los valores de subordinación, ilación, infalibilidad, concordancia y, en su conjunto, coherencia.¹⁶⁶ Además, dicho reconocimiento ha de tener como referencia las normas que correspondan, de acuerdo con las relaciones normativas de los ordenamientos y la compatibilidad entre estas.

Lo anterior implica un examen teórico de cuáles han sido las políticas públicas llevadas a cabo para la penalización o liberación del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. Se ha planteado, además, una discusión mucho más extensa para abordar el tema; discusión que no debe limitarse a la reducción de actividades por parte de los agentes, con todos sus efectos negativos. No obstante, se podrán discutir las formas más eficaces para abordar el problema de los crecientes índices de consumo de drogas. De este modo, abordamos dos modelos de regulación jurídica: a) la *prohibición extrema*, basada en el consumo de drogas como vicio moral y delito penal, y b) la *legalización total*, basada en argumentos libertinos, donde los individuos deben tener la libre disposición racional de escoger si consumir o no.

Por último es importante resaltar que debe finalizarse la criminalización, marginalización y estigmatización de las personas que utilizan drogas. Con este problema social se discrimina la condición social legal de los individuos consumidores. Por el contrario, debe advertirse la sana convivencia y priorizarse un trato más humano. Esto no implica que con esta construcción racional se legalice o despenalice el consumo de drogas; estos solo forma parte, como se mencionó, de una construcción racional.

.....
166 Miguel Ciuro, Visión de la estructura de la cooperación penal internacional y de la realidad básica de la extradición a través de la Ley 24.767, en *Anales de Legislación Argentina*, núm. 57, 1997, pp. 40-66.

LA JUSTICIA TRANSICIONAL NO ES JUSTICIA PENAL

Alejandro Gómez Jaramillo

Apuntes para distinguir la justicia penal de la justicia transicional

El *Angelus Novus* (figura 1) es un dibujo a tinta china pintado en 1920 por el artista suizo Paul Klee¹⁶⁷ y adquirido posteriormente por el filósofo Walter Benjamin.¹⁶⁸ Según la leyenda judía, es una criatura celestial creada por Dios para entonarle un cántico y, al terminar, disolverse. De acuerdo con la interpretación que Benjamin realiza de esta pintura, el ángel está a punto de alejarse de algo que le tiene aterrorizado. Sus ojos miran fijamente hacia atrás, tiene la boca abierta y las alas extendidas. Ese es el ángel de la historia. Su rostro mira el pasado, viendo una catástrofe llena de ruinas. Quisiera recomponer las ruinas, arreglar el pasado, pero un huracán que proviene del paraíso no le permite cerrar las alas y detenerse; en

.....
167 Pintor nacido en Suiza, aunque desarrolló su carrera en Alemania. Se le adscribe a la escuela surrealista y al expresionismo.

168 Walter Benjamin fue un filósofo alemán que nació el 15 de julio de 1892 en Berlín, donde comenzó sus estudios de filosofía. Cursó estudios doctorales en la Universidad de Fráncfort, de donde no pudo obtener el grado. Se acercó al pensamiento de Marx y sostuvo una estrecha amistad con el dramaturgo alemán Bertolt Brecht. Fue perseguido por el régimen Nazi debido a su origen judío, situación que lo obligó a huir hacia Francia y luego hacia Estados Unidos, saliendo por España. Pero al intentar salir por la frontera española, se enteró de los controles policíacos; así, temiendo ser apresado, prefirió suicidarse. Aunque nunca perteneció directamente a la escuela de Frankfurt, fue un estrecho colaborador de ella y mantuvo extensa correspondencia con Theodor Adorno y Max Horkheimer. Su obra más conocida son las *T*, obra que a la cual se hace referencia en el presente escrito. Según Theodor Adorno, el método de la filosofía de Benjamin es micrológico, fragmentario, su mirada es microscópica, donde lo infinitesimal es exponente de lo absoluto; un maestro en la batalla contra el pensamiento sistemático.

cambio, lo empuja inevitablemente hacia el futuro: ese viento huracanado al que nosotros llamamos *progreso*.

Figura 1. El *Angelus Novus*, de Paul Klee



Fuente: Commons.wikimedia.org

Para Benjamin, la historia no es la simple acumulación de circunstancias pasadas cuya única función sea informar. La información por sí sola no produce experiencias, pues por más informados que estemos sobre las catástrofes que ocurren en el mundo, no tenemos nada que contar, permanecemos mudos hasta que las convertimos en experiencias que intercambiamos con otros.¹⁶⁹

169 Bolívar Echeverría, *La mirada del ángel: en torno a las Tesis sobre la historia de Walter Benjamin*. México: Ediciones Era, 2005.

He allí el concepto de historia como una imagen alegórica; así, este autor sugiere rebautizar al *Angelus Novus* como el *Ángel de la historia*. Aunque Benjamin perteneció al denominado *pensamiento crítico* de la escuela de Fráncfort y, por lo tanto, rescató las ideas de Marx, desde muy temprano se opuso a la visión jacobinista de esta corriente, según la cual se niega toda espiritualidad o religiosidad dentro del ideal materialista y trata de proponer, frente al ideal revolucionario, una especie de mesianismo que representó a través de la figura del autómatas jugador de ajedrez (*El turco*) (figura 2).

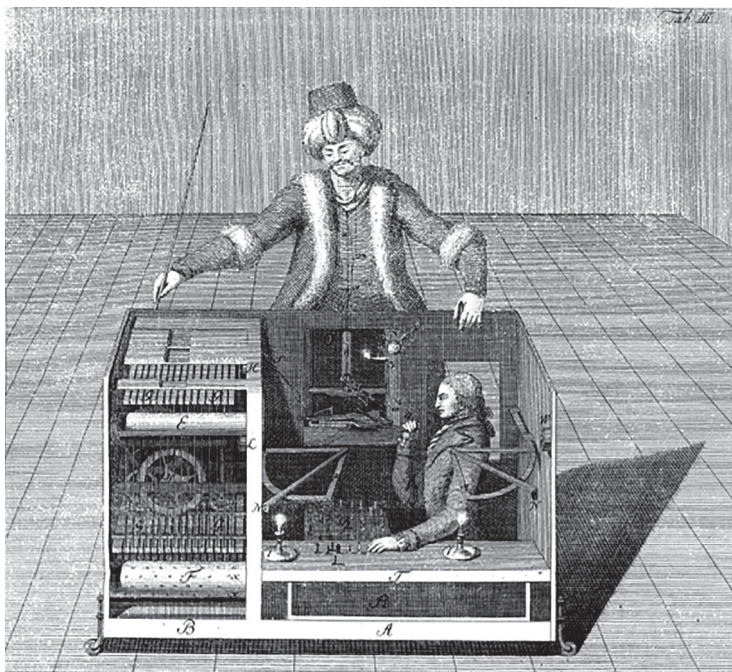
Esta alegoría muestra a un autómatas (hoy diríamos: un robot) con la figura humana de un turco, visible para el público, quien juega una partida de ajedrez; pero los movimientos en realidad los realiza un enano escondido debajo del tablero, quien mueve al autómatas. Para Benjamin, el turco representa la ciencia del materialismo; el tablero, la filosofía; y el enano, la teología, que sería la que realmente mueve las fichas. Esta explicación demuestra el carácter y origen judío de Benjamin, dado que señala que el mesianismo, la espiritualidad y la religiosidad son capaces de encajar dentro del discurso racional e incluir una noción profana de lo milagroso, de lo divino. A esto le llama la *potencia mesiánica*: la resistencia ante la catástrofe de los tiempos modernos.

Son estas bases del pensamiento de Benjamin las que le permiten expresar la famosa consigna de que la historia es el punto de vista de los vencedores. La modernidad, la razón instrumental, avanza en la historia en términos del progreso, pero este deja ruinas, barbarie, marginados, genocidios, encarcelados. Hemos intentado, por lo tanto, introducir la crítica a la idea de progreso en la modernidad de Benjamin, para empezar a describir los rasgos de un producto de la modernidad al que llamaremos *justicia penal*. En ese sentido, la justicia penal es un invento de la modernidad y está constituida por elementos que la distinguen de otros tipos de justicia.

Podríamos afirmar, entonces, que la justicia penal tiene su origen en el discurso racional ilustrado, que claramente puede evidenciarse en el texto de los delitos y de las penas de Cesare Beccaria. Este origen filosófico-político de la justicia penal se evidencia en distintos tipos de racionalidad. Primero, una racionalidad económica propia del pensamiento liberal, según la cual el Estado es un aparato con la suficiente fuerza como para imponerse sobre los ciudadanos, quienes necesitan de la libertad para competir dentro del mercado en igualdad de condiciones con

otros ciudadanos, para obtener los bienes primarios para su subsistencia (alimentación, abrigo y vivienda), pero también los bienes que le permitan desarrollar sus capacidades, como el intelecto y la solidaridad.

Figura 2. *El Turco*, de Wolfgang von Kempelen



Fuente: Commons.wikimedia.org

Dentro de la doctrina liberal, el Estado es entendido como un monstruo que pone en peligro la libertad de los ciudadanos. Por ello, de la racionalidad económica del pensamiento ilustrado se desprende la idea del Estado como un mal necesario que asegura el bienestar de los ciudadanos a través de la consecución de su seguridad. No obstante, según el pensamiento liberal, el ejercicio punitivo y bélico del Estado debe restringirse a su mínima expresión, lo cual da origen a uno de los principios nucleares de la justicia penal: la necesidad de intervención del derecho penal. El poder punitivo del Estado es un acto de fuerza restringido y reglado por el derecho penal y debe aplicarse solo cuando sea absolutamente necesario.

•La justicia transicional no es justicia penal•

De aquí surgen los modernos principios de *extrema ratio* y *ultima ratio* del derecho penal. También emerge una racionalidad política que está inscrita en el discurso del contrato social, figura que pertenece a la cotidianidad de los comerciantes, por cuanto se funda en la idea del contrato como un acuerdo libre y voluntario entre las partes, que se obligan a través de unas cláusulas. Por supuesto, quienes trasgreden libremente las cláusulas a las que se obligaron en la suscripción del contrato se hacen responsables de una penalidad.

El delito surge de esta racionalidad política y se define primigeniamente como una vulneración al contrato social. La contrapartida frente a esta vulneración es la reacción del soberano, quien representa a toda la sociedad a través de la pena. Luego se observa una racionalidad jurídica, que dentro de la filosofía del derecho ha sido denominada *iusnaturalismo*, según la cual el ser humano, en estado de naturaleza, tiene derechos que no han sido otorgados por el contrato, sino que le son dados por leyes naturales.

Este tipo de racionalidad le permite al pensamiento ilustrado señalar que existen tres órdenes normativos: a) uno que emana de Dios y se constituye en un orden divino, el cual regula los pecados; b) el orden normativo, que es precisamente el de las leyes naturales, las cuales determinan al hombre y lo constituyen ontológicamente; c) un orden referido al derecho civil o contractual, que es construido por acuerdo entre los ciudadanos y que se encarga de regular los delitos. Estas ideas permiten a este discurso separar al derecho de la religión, a los pecados de los delitos. Finalmente, hay una racionalidad legal, según la cual los derechos naturales, civiles y políticos deben consagrarse por escrito para que se constituyan finalmente en restricciones al poder punitivo del Estado y reglen la definición de los delitos, el proceso, las pruebas y, finalmente, las penas (principio de legalidad y del debido proceso).

Pueden entonces distinguirse como rasgos descriptivos de la justicia penal la existencia de castigos, los cuales se pretenden racionales y, por lo tanto, constituyen una superación de la barbarie, de la pena de muerte y la tortura, así como el rechazo a la inquisición y a la monarquía absoluta. A pesar de que aún no hubiese nacido la institución penitenciaria, el encierro y el panoptismo, el discurso liberal tenía claro que los castigos debían restringirse por la ley y la razón. Es también un rasgo distintivo de la justicia penal la idea de la defensa social, es decir, la

definición del delito como una ofensa a toda la sociedad y, por lo tanto, la legítima reacción de toda la sociedad a través de la pena.

Con posterioridad surge la prisión a partir de múltiples fenómenos que han sido descritos en textos como *Vigilar y castigar*¹⁷⁰, *Cárcel y fábrica*¹⁷¹ y *Pena y estructura social*.¹⁷² En el origen de la prisión también hay una racionalidad, pero se trata de un ideal de razón distinto. Esta nueva ilustración rechaza la racionalidad metafísica y abstracta, pues se funda en un tipo de razón empírica propia de las ciencias puras. La razón experimental y científica se nutre a su vez de las posiciones éticas del utilitarismo y el pragmatismo inglés, y ello da origen tanto a la institución penitenciaria como a una nueva forma de entender la criminalidad y la penalidad. Nace por lo tanto un discurso penitenciario, de acuerdo con el cual los delincuentes deben ser condenados al encierro dentro de establecimientos en los cuales ocurre su reforma moral.

Estas primeras líneas tienen cierta intencionalidad. Se pretende con ellas señalar algunos de los aspectos culturales, racionales y jurídicos de la justicia penal en su origen. La justicia penal está centrada principalmente en la existencia del castigo. Ningún otro tipo de justicia tiene estas características. La justicia se define de diferentes formas; existe, por ejemplo, justicia en equidad, justicia de paz, justicia restaurativa, justicia retributiva, justicia penal y, finalmente, aquella que nos ocupa: la *justicia transicional*.

La justicia penal incluye necesariamente a la pena, es decir, la privación de la libertad. Cuando se habla de multas, indemnizaciones, reparaciones, cancelaciones de permisos comerciales de funcionamiento de personas jurídicas, etc., nos estamos refiriendo a elementos extrapenales que, por razones de política criminal, se han incluido dentro de los sistemas penales contemporáneos. El derecho administrativo, el derecho de policía, las regulaciones de tránsito de automotores, el derecho fiscal y el derecho disciplinario conciben sanciones de muchos tipos, pero ninguno de ellos incluyen penas.

Ahora bien, la pena, además de constituir un discurso racional de la modernidad (ilustrada, positivista y utilitarista), es una práctica cultural, porque realiza el

170 Michel Foucault, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1984.

171 Darío Melossi y Massimo Pavarini, *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario. Siglos (XVI-XIX)*. México: Siglo XXI, 1998.

172 George Rusche, y Otto Kirchheimer, *Pena y estructura social*. Bogotá: Temis, 2004.

•La justicia transicional no es justicia penal•

rasgo cultural de la venganza que le es propio a Occidente. Famosos son los análisis de Federico Nietzsche sobre este tema. La venganza aparece constantemente en los discursos metajustificadores de la pena. En Kant y en Hegel son claras las alusiones retributivas que realizan esta práctica cultural:

Considerárase por Federico Nietzsche que la pena es esencialmente una venganza; por tanto el sentido de la venganza vendrá reproducido en la pena. Hablando de la venganza hace hincapié en que el elemento base de ella es el instinto de conservación. Tiende a salvar nuestra propia esencia. [...] Por fin existe también un odio en la pena, pues quiere “intimidar”, quiere preservar de un daño futuro e incierto. Esta intimidación no atiende propiamente a evitar los motivos de la delincuencia, sino más bien a amordazar y esclavizar al delincuente. Por tanto no tiende a regenerarla sociedad, sino a dividirla entre delincuentes y no delincuentes, vengándose éstos en aquéllos, en cuanto los motivos que impulsan al delito superan en fuerza, al sufrimiento futuro, de suerte que el instinto de conservación, la reparación y la intimidación son los fines esenciales de la pena, constitutivos esenciales también de la venganza.¹⁷³

Las víctimas de delitos claman justicia penal ante la impunidad, sobre todo tratándose de genocidios, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra. Este concepto de impunidad se define como *ausencia de castigo*. Para ilustrar esta idea basta con citar las estadísticas del libro *Victims of war*, de Kiza *et al.*, las cuales muestran que la mayoría de las víctimas exigen como mecanismos de justicia formas de responsabilidad penal. De acuerdo con los datos allí expresados, el 79% de las víctimas entrevistadas en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Croacia, República Democrática del Congo, Israel, Kosovo, la antigua República Yugoslava de Macedonia, los territorios palestinos, Filipinas y Sudán deseaban la persecución de los autores. El 68% de los entrevistados querían que los autores fueran juzgados y sentenciados a la pena de muerte (el 4%), a la prisión (el 36%) o a una sanción monetaria (el 45%).¹⁷⁴

Claramente podemos observar que los conceptos de justicia y lucha contra la impunidad están definidos por el castigo penal. Se puede entender a la *impunidad* como *ausencia de pena*. Esta idea de castigo, de imperiosidad de la pena, se

173 Juan Hernández de Gurmendi, Algunos aspectos de la pena en Nietzsche, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía* (Mendoza 1949). Buenos Aires: Universidad Nacional de Cuyo, Buenos Aires 1950, tomo III, pp. 1882-1885.

174 Ernesto Kiza, Corene Rathgeber y Holger Rohne, *Victims of war. An empirical study on war-victimization and victims, attitudes towards addressing atrocities*. Hamburgo: Hamburger Edition Online, 2006, p. 111.

explica por la existencia de una estructura cultural fundada en la idea de la culpa, la redención, la expiación del pecado. Nietzsche, en su clásico texto *La genealogía de la moral*¹⁷⁵, a partir de sus conocimientos como filólogo, nos muestra que la palabra alemana *culpa* (*Schuld*) en un primer momento, significaba *deuda*, esto es, una revancha entre particulares:

El deudor, para infundir confianza en su promesa de restitución, para dar una garantía de la seriedad y santidad de su promesa, para imponer dentro de sí a su conciencia la restitución como un deber, como una obligación, empeña al acreedor en virtud de un contrato, y para el caso de que no pague, otra cosa que todavía posee, otra cosa sobre la que todavía tiene poder, por ejemplo su cuerpo, o su mujer, o su libertad, o también su vida [...] al acreedor se le concede como restitución y compensación una especie de sentimiento de bienestar, el sentimiento de bienestar del hombre a quien le es lícito descargar su poder, sin ningún escrúpulo, sobre un impotente, la voluptuosidad del hacer el mal por el placer de hacerlo.

Queda claro el carácter de venganza de la pena, de ajuste de cuentas, su carácter moral, casi religioso, y de expiación. Si el delito implica un acto de culpa, una falta, una caída, un pecado, la pena ofrece redención, penitencia, aflicción. Puede concluirse que por *impunidad* se entiende *ausencia de castigo*. En otras palabras, un crimen ha quedado impune cuando el agresor no ha sido condenado a una pena privativa de la libertad, es decir, a un castigo.

Otro rasgo cultural de Occidente que se representa en y a través de la pena ha sido expresado de una forma muy clara por René Girard, que hace referencia al ritual del chivo expiatorio, el cual aparece en la Biblia, en el libro del Levítico. Allí se muestra al macho cabrío que se ofrece en sacrificio para la expiación de los pecados. El concepto central de su teoría es la existencia del ritual del chivo expiatorio o el sacrificio humano como salida a la escalada de violencia desatada. El chivo sacrificado lava los pecados de los hombres.

Hay no obstante un denominador común de la eficacia sacrificial, de tanta visibilidad y preponderancia que la institución recobra aún más vida. Este denominador es la violencia intestina; son los disensos, las rivalidades, los celos, las pugnas entre próximos que el sacrificio pretende de entrada eliminar, es la armonía de la comunidad que restaura, es la unidad social que refuerza. Todo el resto se desprende de aquello.¹⁷⁶

175 Federico Nietzsche, *La genealogía de la moral, un escrito polémico*. Madrid: Alianza, 2011, pp. 91-92.

176 René Girard, *La violencia y lo sagrado*. París: Grasset, 1972, p. 19

•La justicia transicional no es justicia penal•

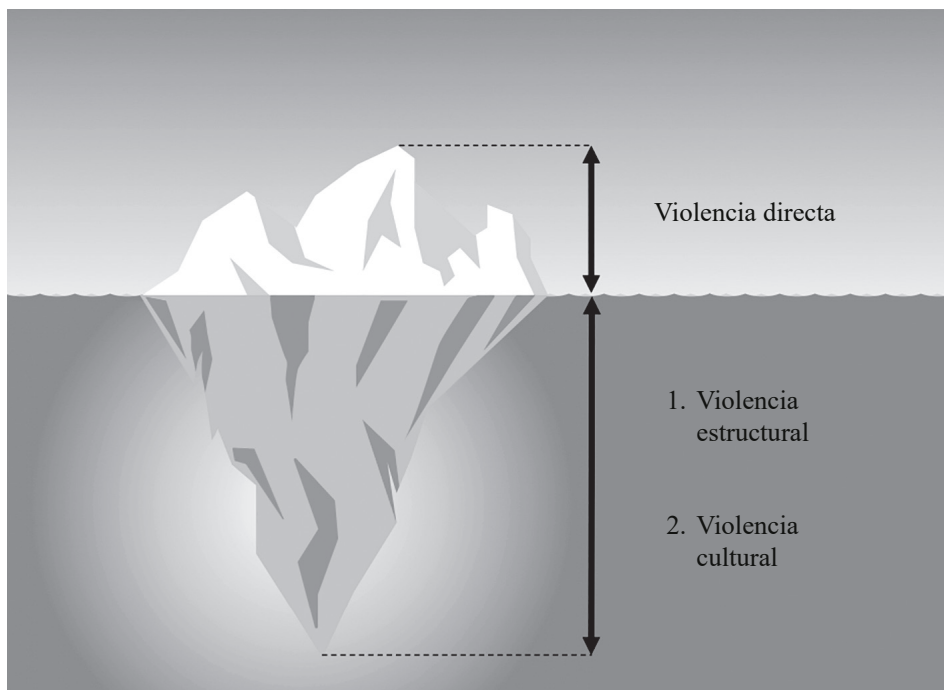
Este ritual es precisamente aquel que acontece con la imposición de la pena. El derecho penal, desde el punto de vista cultural, realiza esta práctica. En consecuencia, la pena responde, por un lado, a unos discursos racionalistas, pero también a ciertas construcciones culturales a las que hemos denominado *venganza y práctica del chivo expiatorio*.

Estas son algunas de las características filosóficas, sociológicas y culturales de la justicia penal. Desde el punto de vista jurídico, la justicia penal está sustentada en los principios de responsabilidad individual y derecho penal de acto. La justicia penal es por ello limitada: se encarga de administrar el conflicto haciendo frente únicamente a la violencia directa y se juzga a individuos relacionados con acciones prohibidas en la normatividad penal. En relación con este punto son valiosos los aportes que el famoso estudioso de la paz Johan Galtung realizó (figura 3).

Para este autor no existen sociedades del orden, sino sociedades del conflicto, esto es, que el conflicto es connatural a la existencia de la sociedad. Además, distingue entre *conflicto* y *violencia*.¹⁷⁷ El conflicto no necesariamente tiene que finalizar en violencia física y verbal. El fracaso en la aplicación de mecanismos de administración del conflicto es lo que conduce a la violencia. Cuando el conflicto no es capaz de solucionarse, se transforma en violencia.

Para Galtung existen tres tipos de violencia que están diagramados en la figura anterior. Se puede observar que la violencia se parece a un *iceberg*. En la superficie solo podemos observar la violencia directa, que es entendida como un acontecimiento, es decir, como el acto final y visible a través del cual se modifica el mundo exterior. Sin embargo, esta violencia directa es causada por algo que se encuentra en el fondo de la sociedad, y que por ello permanece oculto, invisible. Se trata de dos formas de violencia: la estructural y la cultural.

.....
177 Galtung entiende la violencia como "afrentas evitables a las necesidades humanas básicas, más globalmente contra la vida, que el nivel de la satisfacción de los necesidades por debajo de lo que es potencialmente posible" Johan Galtung, *Violencia cultural*. Bizkaia: Gernika Gogoratuz, 2003, p. 9.

Figura 3. Triángulo de la violencia de Johan Galtung

Fuente: elaboración propia.

La violencia estructural puede entenderse como la negación de necesidades básicas como la supervivencia, el bienestar, la libertad, la alimentación o la identidad. A su vez, la clasifica como horizontal o vertical; la vertical, cuando procede de poderes estatales o gobiernos que reprimen políticamente o explotan económicamente a los ciudadanos; la horizontal, cuando se ejerce entre grupos de ciudadanos. La violencia cultural es entendida como un marco simbólico legitimador de la violencia estructural y la violencia directa: “La violencia cultural se define en este trabajo como cualquier aspecto de una cultura susceptible de ser utilizado para legitimar la violencia directa o estructural.”¹⁷⁸

Galtung nos muestra que la pena privativa de la libertad se encarga únicamente de la violencia directa y que es incapaz de hacerle frente a la violencia estructural y a la violencia cultural. Por lo tanto, un rasgo fundamental de la justicia penal indica que no puede constituirse en un mecanismo de superación del

178 *Ibíd.*, p. 6.

•La justicia transicional no es justicia penal•

conflicto armado, ni de violencias genocidas, mucho menos de violencias contra el medioambiente o de los crímenes de Estado (violencia estructural). Tampoco resuelve la violencia patriarcalista, la violencia intrafamiliar, la corrupción o la discriminación (formas de violencia cultural).

En este punto, la inoperancia de la justicia penal no permite volcar la mirada hacia otras formas de justicia que tal vez se ocupen de la violencia estructural y de la violencia cultural, tal y como ocurriría con los mecanismos de justicia transicional para superar el conflicto armado. En ese sentido, se cumplirían los ideales de justicia transicional cuando:

- a. Se realice materialmente la transición, es decir, cuando existan las condiciones reales que permitan la ausencia de violencia estructural y violencia cultural; o, en otras palabras, cuando los colombianos creamos una forma de organización política y social que elimine las desigualdades económicas, culturales y de género, esto es, cuando se dé la concreción del Estado social y democrático de derecho.
- b. La justicia no se realiza con la imposición de un castigo. Se satisface si la violencia estructural, la violencia cultural y la violencia directa son reconocidas, no se repiten, y además son restaurados los derechos de las víctimas. Una conducta deja de ser impune cuando se previene la comisión de nuevos actos violentos, son restaurados los derechos de las víctimas y se ha construido un sistema político que garantice efectivamente no solo la no repetición de actos de violencia sobre la base de una verdad que devela los mecanismos estructurales que generaron tal violencia, sino además cuando las víctimas han podido empoderarse, superar dicha condición y son protagonistas del sistema social y político del posconflicto.

Para quienes conocen la historia de la justicia transicional en Colombia, surgen verdaderas dudas sobre la capacidad de esta para realizar estos derechos a las víctimas. En particular, es racional dudar del antecedente de justicia transicional más recientes, es decir, los procesos de justicia y paz que sirvieron para juzgar y condenar a miembros de grupos paramilitares que se desmovilizaron. El proceso de justicia y paz está lejos de haber realizado los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición. Ello se debe, entre muchas otras razones, a las pocas sentencias proferidas a pesar del vencimiento de los ocho (8) años de duración de estos procesos, a

los escasos recursos humanos y financieros para la implementación de esta justicia y a la inexistencia de los procesos de resocialización y de reintegración social.

Debe dejarse de lado el tema penal. Lo importante no es que unas cuantas personas sean privadas de la libertad, es decir, que se les castigue, sino que esos actos no vuelvan a ocurrir en Colombia. Por ello, los colombianos necesitan del mayor grado de imaginación posible para cambiar las causas estructurales que causaron el conflicto y con ello realizar la verdadera transición. Para evidenciar estos problemas se expondrá a continuación la estructura del proceso de justicia y paz, y el lector podrá juzgar si este es un ejemplo o no de realización de los principios que estructuran a la justicia transicional.

La ley de justicia y paz desde la óptica de la justicia transicional

Como uno de los intentos de materializar postulados de la justicia transicional, el Estado colombiano expidió en 2005 la denominada ley *Proceso de Justicia y Paz*, encaminada a lograr la desmovilización de personas vinculadas a grupos armados al margen de la ley, a cambio, o recibiendo como beneficio por dicho acto, rebajas punitivas considerables en relación con conductas punibles cometidas durante y con ocasión de su pertenencia a estos.

Debe exponerse, de antemano, que los procesos de justicia transicional están plenamente consignados y autorizados por los convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, siempre que, en el caso de conflicto armado nacional, las actuaciones tendientes a reintegrar a desmovilizados la vida civil y a propender a la consecución de la paz nacional (como uno de los fines consagrados en la Constitución Política de 1991) no conllevarán en sí mismas la impunidad de los actos investigados. En consecuencia, se hacía necesaria la existencia de una condena por estos delitos, que implicara la materialización de los derechos de las víctimas (verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición) y la colaboración de los implicados en asuntos de su conocimiento.

En ese orden de ideas, el proceso especial de justicia y paz nació con la Ley 975 de 2005. Dicha normativa determinó que el objetivo del procedimiento se encaminaba a la facilitación de los procesos de paz, a la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, y a la garantía de los derechos de las víctimas, traducidos en verdad, justicia y reparación.

•La justicia transicional no es justicia penal•

En un principio, el proceso parecía ser idóneo para la consecución de los fines propuestos; sin embargo, y a medida que se desarrollaban las instancias procesales, se hicieron evidentes varios aspectos no abordados o desarrollados por las líneas de tal normativa, más aun cuando la Fiscalía General de la Nación expidió su Directiva 001 del 2012, “por la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos”. Entre ellos podrían resaltarse los siguientes:

- a. La no determinación de aspectos sustanciales que permitieran ubicar temporo- espacialmente los hechos objeto del proceso, como lo es, inicialmente, la determinación de los contextos en que se llevaron a cabo: “El contexto es el marco de referencia para la investigación y juzgamiento de los delitos perpetrados en el marco del conflicto armado interno, en el cual se deben tener en cuenta aspectos de orden geográfico, político, económico, histórico, social y cultural. Como parte del contexto se identificará el aparato criminal vinculado con el grupo armado organizado al margen de la ley y sus redes de apoyo y financiación”¹⁷⁹

También se encuentra la aplicación de los criterios de priorización: “Parámetro lógico que sirve para focalizar la acción investigativa de la Fiscalía General de la Nación hacia determinadas situaciones y casos, con el fin de asegurar un mayor impacto y un mejor aprovechamiento de los recursos administrativos y logísticos.¹⁸⁰ Por otro lado, se refiere el esclarecimiento del patrón de macrocriminalidad de operación: “Conjunto de actividades criminales, prácticas y modos de actuación criminal que se desarrollan de manera repetida en un determinado territorio y durante un período de tiempo determinado, de los cuales se pueden deducir los elementos esenciales de las políticas y planes implementados por el grupo armado organizado al margen de la ley responsable de los mismos”.¹⁸¹

Finalmente, se concibe la implementación de enfoques diferenciales, “que parten del reconocimiento de que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, raza, etnia, orientación o identidad sexual y situación de discapacidad”.

- b. La falta de mecanismos que hicieran efectiva la reparación de las víctimas, a saber: no entrega de bienes con capacidad reparadora, entrega de

179 Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Reglamentario 3011 de 2013, artículo 15.

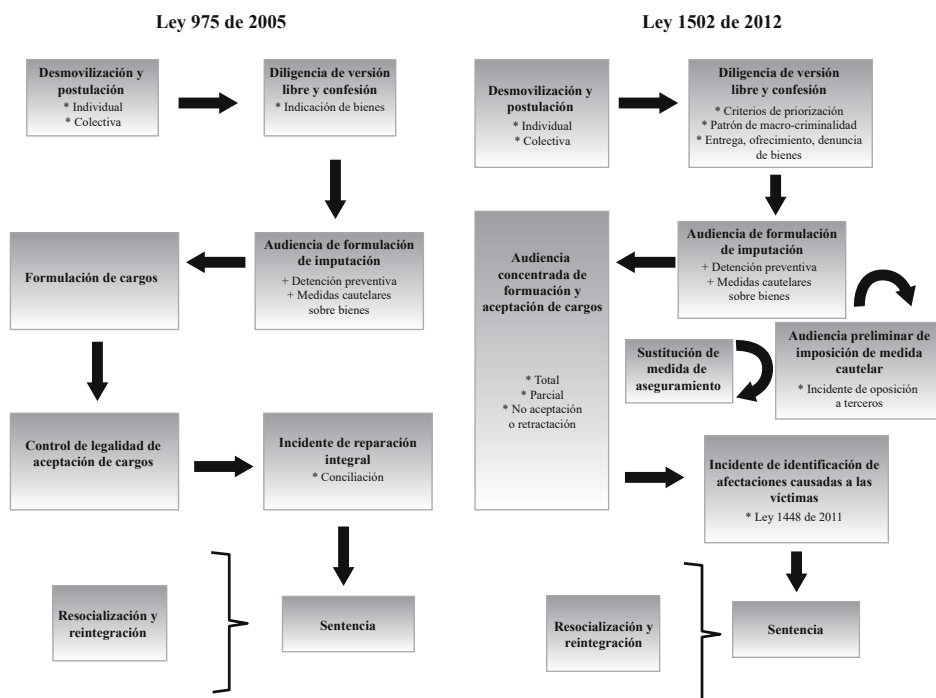
180 Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2012.

181 Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Reglamentario 3011 de 2013, artículo 16.

- bienes inexistentes e inexistencia de causales de exclusión por indebida o nula voluntad reparadora.
- c. La demora para la realización de las audiencias, lo que se traducía en demora en los procesos de reparación, a saber: cantidad de instancias procesales innecesarias e incapacidad de traslado por parte de los desmovilizados.
 - d. La inexistencia de instrumentos acordes con los derechos de los desmovilizados: herramientas favorables en materia punitiva y falta de programas de resocialización y reintegración social.

Como consecuencia de lo anterior, el 3 de diciembre de 2012 se expidió la Ley 1592, por la cual se introdujeron serias modificaciones a la ley inicial de Justicia y Paz, tanto en aspectos de fondo como de forma (figura 4).

Figura 4. Comparativo entre la Ley 975 de 2005 y la Ley 1502 de 2012



Fuente: elaboración propia.

•La justicia transicional no es justicia penal•

Desmovilización y postulación

La Ley 1592 de 2012, que modificó la Ley 975 de 2005 y el Decreto 3011 de 2013 que las reglamenta, ha dispuesto que el proceso de desmovilización de personas o grupos armados al margen de la ley puede efectuarse de dos modos, a saber: por un lado, el proceso de desmovilizaciones *colectivas*, cuando se trata de un conjunto de personas excombatientes pertenecientes al mismo bloque o grupo organizado¹⁸²; por otro lado, el proceso de desmovilizaciones *individuales*, cuando pese a no contar con la desmovilización grupal, el individuo decide voluntariamente acogerse a los postulados de la Ley de Justicia y Paz.¹⁸³

Este proceso de desmovilización, bien sea individual o colectivamente, se surte en *etapa administrativa* ante el Gobierno Nacional. En el primer caso, se surtirá ante el Ministerio de Defensa Nacional, y luego ante el Alto Comisionado para la paz. En él, los postulados manifestarán por escrito su voluntad de acogerse a los postulados de la Ley 975 de 2005 y acreditarán, bajo la gravedad de juramento, el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos por la normatividad para el efecto.

Surtido lo anterior, la entidad gubernamental encargada, según sea el caso, remitirá la lista de aspirantes al Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual, en nombre del Gobierno Nacional, remitirá la lista de postulados a la Fiscalía General de la Nación, para que esta, mediante la designación de un fiscal delegado, inicie la etapa judicial.

Según informe de gestión emitido por la Fiscalía General de la Nación para el periodo 2013-2014¹⁸⁴, en este lapso se contó con la postulación de múltiples actores, como se muestra en la tabla 1.

.....
182 Congreso de la República de Colombia, Ley 975 de 2005.

183 *Ibíd.*, artículo 11.

184 Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 2013-2014*. Bogotá: Autor, 2014.

Tabla 1. Número de postulados en el periodo 2013-2014

Postulados	2013	2014
Autodefensas	184	8
Subversión	21	5
Total de postulados	205	13

Fuente: elaboración propia.

Diligencia de versión libre y confesión

Iniciada la etapa judicial en cabeza del fiscal delegado para justicia y paz. El postulado, asistido por su defensor (público o de confianza), rendirá ante este funcionario diligencia de versión libre y confesión, en la cual manifieste las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre los hechos de que tenga conocimiento, siempre que estos hubiesen ocurrido *con ocasión de su pertenencia al grupo armado ilegal*, es decir, de hechos en los que participó con anterioridad a su desmovilización. Asimismo, y conforme a los criterios de priorización utilizados por el fiscal para interrogar, indicará fecha y motivos de ingreso al grupo armado y entregará, ofrecerá o denunciará bienes que contribuirán a la reparación efectiva de las víctimas, quienes podrán estar presentes en la diligencia y participar por interpuesta persona (su apoderado o el personal de la fiscalía delegado para el efecto) en la indagación sobre los hechos objeto del proceso.

La diligencia de versión libre podrá realizarse de manera conjunta o colectiva mediante la adopción de metodologías reglamentadas por la Fiscalía General de la Nación. La mencionada etapa procesal, tiene tres (3) finalidades esenciales:

- a. *Recaudar información* que le permita a la Fiscalía verificar la veracidad de lo dicho por el postulado.
- b. Alimentar la identificación de un patrón de macro-criminalidad característico del grupo armado (si a ello hubiere lugar).
- c. Iniciar el proceso de reparación integral a las víctimas mediante la materialización de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Renuncia expresa al proceso de justicia y paz

El postulado podrá voluntariamente retirarse del proceso de justicia y paz, en cualquier momento del proceso, incluso antes de la diligencia de versión libre, mediante solicitud elevada ante el fiscal o el magistrado, según sea el caso. Resuelta la petición, el funcionario declarará terminado el proceso y procederá a compulsar copias de todo lo actuado a la autoridad judicial competente, para que adelante las respectivas investigaciones de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado y reactivar el término de prescripción de la acción penal. Deberá remitir copia de la decisión al Gobierno Nacional, para que sea excluido formalmente de la lista de postulados.

Causales de terminación del proceso de justicia y paz y exclusión de la lista de postulados

El desmovilizado será excluido de la lista de postulados remitida por el Gobierno Nacional cuando concurra una de las siguientes circunstancias:

- a. Cuando se verifique que el postulado ha incumplido alguno de los requisitos de elegibilidad establecidos en la Ley 975 de 2005.
- b. Cuando se verifique que el postulado no haya entregado, ofrecido o denunciado bienes adquiridos por él o por el grupo armado organizado al margen de la ley durante y con ocasión de su pertenencia al mismo, de forma directa o por interpuesta persona.
- c. Cuando ninguno de los hechos confesados por el postulado haya sido cometido durante y con ocasión de su pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley.
- d. Cuando el postulado haya sido condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a su desmovilización, o cuando habiendo sido postulado estando privado de la libertad, se compruebe que ha delinquido desde el centro de reclusión.
- e. Cuando el postulado incumpla las condiciones impuestas en la audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18A de la Ley 975 de 2005.
- f. Cuando el postulado sea renuente a comparecer al proceso o incumpla los compromisos propios de la Ley 975 de 2005.

Se entenderá que el postulado no comparece al Proceso de Justicia y Paz cuando:

- a. No se logre establecer su paradero a pesar de las actividades realizadas por las autoridades con el fin de ubicarlo.
- b. No atienda, sin causa justificada, los emplazamientos públicos realizados a través de medios de comunicación audiovisuales o escritos, ni las citaciones efectuadas al menos en tres (3) oportunidades para lograr su comparecencia a la diligencia de versión libre de que trata la presente ley.
- c. No se presente, sin causa justificada, para reanudar su intervención en la diligencia de versión libre o en las audiencias ante la magistratura, si éstas se hubieren suspendido.

La exclusión del desmovilizado de la lista de postulados podrá surtir en cualquier etapa del proceso a solicitud del fiscal y se proferirá en audiencia pública por la correspondiente Sala de Conocimiento de Justicia y Paz de Tribunal Superior del Distrito Judicial, mediante decisión motivada.

En firme la decisión de terminación del proceso Penal Especial de Justicia y Paz, se procederá a compulsar copias de todo lo actuado a la autoridad judicial competente, para que adelante las respectivas investigaciones de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado y reactivar el término de prescripción de la acción penal. Deber remitir copia de la decisión al Gobierno Nacional para los asuntos de su competencia.

Formulación de imputación

Solicitada por el fiscal delegado ante el magistrado con funciones de control de garantías, siempre que de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida o de la versión libre se pueda inferir razonablemente que el desmovilizado es autor o participe de uno o varios delitos investigados.

Debe entenderse que la investigación adelantada por la Fiscalía, deberá realizarse conforme a un patrón de macrocriminalidad y a las circunstancias temporales y espaciales de pertenencia del desmovilizado al grupo (durante y con ocasión). Sobre el particular, sí se tratare de hechos que hayan sido parte de un patrón de macrocriminalidad y a su vez estos hayan sido esclarecidos en alguna

•La justicia transicional no es justicia penal•

sentencia de justicia y paz (siempre que se hayan identificado las afectaciones causadas a las víctimas), el postulado podrá adherirse a ella, aceptando su responsabilidad y solicitando la terminación anticipada del proceso, que en ningún caso implicará rebajas punitivas adicionales a la pena alternativa.

Como sucede en la justicia ordinaria, en esta diligencia el fiscal delegado realizará una imputación fáctica de los cargos endilgados al(los) desmovilizado(s), mediante la narración clara y sucinta de los hechos relevantes en que este(os) tuvo(vieron) participación (según sea el caso si se trata de una audiencia individual o colectiva). Podrá sustentar la imputación, la confesión del postulado en la diligencia de versión libre, siempre que se verifique la renuncia voluntaria y libre a su derecho de no autoincriminación, y que se considere completa y veraz a efectos de lo investigado.

En la misma diligencia, el fiscal solicitará la imposición de detención preventiva en el centro de reclusión que corresponda y la adopción de medidas cautelares sobre bienes entregados, ofrecidos o denunciados por el desmovilizado para la contribución de la reparación integral a las víctimas. Con la audiencia de formulación de imputación se interrumpe la prescripción de la acción penal.

Para el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 2013 y el 21 de febrero de 2014, la Fiscalía General de la Nación tenía registro¹⁸⁵ de los siguientes bienes con imposición de medidas cautelares de postulados priorizados como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Bienes con imposición de medidas cautelares entre 2913 y 2014

Postulados versionados	solicitud de medidas cautelares	bienes objeto de la solicitud	audiencias de imposición de medidas	medidas cautelares decretadas
98	34	66 inmuebles 25 (posesiones y mejoras) 1 vehículo \$1.970.096.913	11	22

Fuente: elaboración propia.

185 Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 2013-2014...*, op. cit.

Sustitución de medida de aseguramiento

Diligencia requerida por el postulado ante el magistrado de control de garantías, en la que solicita la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida no privativa de la libertad, con fundamento en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario.
- b. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si éstas fueron ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta.
- c. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz; información corroborada por certificado expedido por la Fiscalía General de la Nación o la Sala de Conocimiento según la instancia procesal en la que se encuentre.
- d. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley; información corroborada por certificado expedido por la Fiscalía General de la Nación en relación a la entrega, ofrecimiento y denuncia de bienes por parte del postulado.
- e. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización. En caso contrario y mediando formulación de imputación en su contra, el Magistrado se abstendrá de decretar la sustitución.

El magistrado decidirá la solicitud en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de su solicitud y podrá revocarla a solicitud de la Fiscalía General de la nación y siempre que se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad; Caso en el cual el Fiscal Delegado expedirá un concepto técnico.

- b. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente; Información verificada mediante prueba siquiera sumaria allegada por la Fiscalía o mediante certificados expedidos por las autoridades competentes.
- c. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno Nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley. Circunstancia que podrá acreditarse únicamente por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas o la entidad que cumpla sus funciones.

Aunado a lo anterior, el funcionario judicial podrá imponer al postulado el cumplimiento de obligaciones adicionales entre las que se destacan la presentación periódicamente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial que corresponda, la información de cualquier cambio de residencia, la prohibición de salir del país sin previa autorización judicial, la utilización de sistemas de vigilancia electrónica, etc.

Audiencia de formulación y aceptación de cargos

Surtida ante la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial (magistrado con funciones de conocimiento), el fiscal presentará los cargos endilgados al o los postulados, según sea el caso, y presentará la información relacionada con aquellos en relación a la identificación, del contexto, la estructura o subestructura del grupo armado organizado al margen de la ley, el marco de referencia temporal y espacial (territorial) del área de influencia de este, los integrantes y sus funciones dentro de la estructura criminal, el patrón de macrocriminalidad que se pretende esclarecer, de los procesos penales ordinarios adelantados por hechos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo, la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 975 de 2005, los bienes entregados, ofrecidos o denunciados para la reparación de las víctimas, y la acreditación de estas dentro del proceso.

Verificado el patrón de macrocriminalidad, el magistrado con funciones de conocimiento solicitará que el o los postulados, según sea el caso, manifiesten,

asistidos por su defensor, de manera libre, voluntaria y espontánea si aceptan o no los cargos que se les endilgan. En este momento procesal, puede ocurrir una de cuatro situaciones:

- a. *Que el postulado acepte los cargos en su totalidad.* Situación en la que se procederá inmediatamente a la calificación jurídica de los hechos confesados y se establecerá si estos se cometieron durante y con ocasión de su pertenencia al grupo, caso en el cual, se declarará la validez del acto.
- b. *Que el postulado acepte los cargos de manera parcial.* Respecto de los aceptados, se procederá a lo dispuesto en literal *a*. Respecto de los no admitidos se declarará la ruptura de la unidad procesal.
- c. *Que el postulado no acepte los cargos.* Caso en el cual, la sala de Conocimiento compulsará copias de todo lo actuado a la autoridad judicial competente para que adelante las respectivas investigaciones de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado y procederá a la excluir al desmovilizado de la lista de postulados al proceso especial de justicia y paz.
- d. *Que el postulado se retracte de los cargos admitidos en la versión libre.* Se procederá conforme a lo dispuesto en el literal *c*.

Incidente de afectaciones a las víctimas

Etapa procesal entendida como la valoración de las afectaciones causadas a las víctimas con la conducta punible. En esta diligencia en funcionario judicial no tasa cuantitativamente (monetariamente) el valor las afectaciones, sino, que reconoce el grado cualitativo de las mismas, para posteriormente, en etapa extrajudicial y conforme a tablas existentes en las entidades designadas determinar el *quantum* de las mismas.

Según Informe de gestión 2013-2014.¹⁸⁶, de los casos de connotación, se tienen los delitos de mayor repercusión con un número estimado de víctimas, como se muestra en la tabla 3.

.....
186 *Ibíd.*

Tabla 3. Total general de hechos y víctimas de delitos

Delito	Hechos	Víctimas
Desaparición forzada	1723	2606
Desplazamiento forzado	2421	9378
Violencia basada en género	522	555
Reclutamiento ilícito	572	593
Casos de connotación	1203	2655
Total	6441	15.787

Fuente: elaboración propia.

El artículo 26 del Decreto 3011 de 2013 da la siguiente definición de *afectaciones causadas*:

Consecuencias negativas, aminoraciones o lesiones sufridas por las víctimas en la esfera de sus derechos, con relación al ámbito personal y social de sus vidas, como resultado de las conductas criminales cometidas por los postulados durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. La identificación de las afectaciones sufridas por una víctima en ningún caso conllevará la tasación económica de perjuicios.¹⁸⁷

Esta diligencia se surte ante el magistrado con funciones de conocimiento, quien al instalar la audiencia informará a las víctimas sobre los propósitos, el procedimiento y la modalidad y duración de su intervención. Estas podrán participar a *motu proprio* o por interpuesta persona (representante), narrando la versión de las afectaciones causadas individual o colectivamente.

Las afectaciones alegadas, constituirán prueba sumaria, trasladándose la carga de la prueba al postulado quien, podrá manifestar su concordancia u oposición respecto de ellas. En el primer caso, el contenido de la versión de la víctima se incorporará a la decisión que falla el incidente junto con las afectaciones causadas que en ningún caso serán tasadas. En el segundo supuesto, el magistrado con funciones de conocimiento dispondrá la práctica de prueba ofrecida por el postulado, si la hubiere, o escuchará el fundamento de sus consideraciones fallando el incidente en el mismo acto.

.....
187 Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Reglamentario 3011 de 2013.

Sentencia y pena alternativa

La audiencia de lectura de sentencia se llevará a cabo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al incidente de afectaciones de las víctimas. La sentencia condenatoria deberá incluir:

- a. La pena principal y las accesorias.
- b. La pena alternativa si a ella hubiere lugar, constituida por privación de la libertad por un término no menor a cinco (5) años ni mayor a ocho (8) años, tasados conforme a la gravedad de los delitos cometidos y con la colaboración efectiva del desmovilizados en el esclarecimiento de los hechos.
- c. La declaratoria de extinción del derecho de dominio sobre los derechos principales y accesorios que recaigan sobre los bienes destinados para la reparación, así como sobre sus frutos y rendimientos.
- d. La acumulación jurídica de penas.
- e. La obligación del condenado de participar en el proceso de reintegración de que trata el artículo 66 de la presente ley una vez se encuentre en libertad.
- f. Las circunstancias de revocatoria de la pena alternativa contenidas en el artículo 25 de la Ley 975 de 2005.

Si con posterioridad a la concesión de la pena alternativa respecto del desmovilizado se llegare a presentar una de las siguientes circunstancias, la autoridad competente procederá a la revocatoria de los beneficios jurídicos y ordenará la ejecución de la pena principal contenida en la sentencia de Justicia y Paz:

- a. Se le llegare a imputar al beneficiario delitos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a los grupos armados organizados al margen de la ley y antes de su desmovilización, y *que no hubieren sido reconocidos o aceptados por el postulado en el marco del proceso por el cual se profirió sentencia por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial en Justicia y Paz*, estas conductas serán investigadas y juzgadas por las autoridades competentes y las leyes vigentes al momento de la comisión de las mismas. (subrayado fuera del texto).
- b. El beneficiario no entregó, no ofreció o no denunció todos los bienes adquiridos por él o por el grupo armado organizado al margen de la ley

•La justicia transicional no es justicia penal•

durante y con ocasión de su pertenencia al mismo, de forma directa o por interpuesta persona.

- c. Los compromisos que debe asumir el condenado por el tiempo que disponga la sala de conocimiento.
- d. a decisión sobre el control de la legalidad de la aceptación de los cargos .
- e. La identificación del patrón de macro-criminalidad esclarecido.
- f. el contenido del fallo del incidente de identificación de afectaciones causadas.
- g. Cualquier otro asunto que se ventile en el desarrollo de la audiencia concentrada.

Aunado a lo anteriormente esbozado, la pena alternativa se sujetará a las siguientes reglas:

- a. Que el beneficiario se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezca privado de la libertad.
- b. Que el beneficiario se comprometa a promover actividades orientadas a la desmovilización del grupo armado al margen de la ley al cual perteneció.

Cumplidos la pena alternativa y los compromisos adquiridos, el beneficiario se hará acreedor de la libertad a prueba, por un término igual a la mitad de la pena alternativa impuesta. En este periodo, el desmovilizado deberá comprometerse:

- a. A no reincidir en los delitos por cuales fue condenado en el proceso especial de Justicia y Paz.
- b. A presentarse periódicamente ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial que corresponda.
- c. A informar cualquier cambio de residencia.

Vencida la libertad a prueba, se declarará extinguida la pena principal. Si, por el contrario, el juez de supervisión de la ejecución de la sentencia verifica que durante la ejecución de la pena alternativa o del periodo de libertad a prueba el beneficiario incurrió dolosamente en conductas delictivas con posterioridad a su desmovilización; durante la ejecución de la pena alternativa o del período de libertad a prueba el postulado ha incumplido injustificadamente alguna de las obligaciones impuestas en la sentencia prevista en la ley para el goce del beneficio; o durante la ejecución de la pena alternativa o del período de libertad a prueba él postulado no entregó, no ofreció o no denunció todos los bienes adquiridos por él

o por el grupo armado organizado al margen de la ley al que perteneció; procederá a revocar inmediatamente la libertad a prueba y ordenará el cumplimiento de la pena principal y accesorias determinadas en la sentencia.

El magistrado remitirá de manera inmediata la sentencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para efectos de la inclusión de las víctimas en el Registro Único de Víctimas y su acceso a las medidas de reparación integral de carácter administrativo, a fin de que esta entidad pueda dar inicio al procedimiento administrativo de registro y reparación integral definido en las respectivas rutas de acuerdo a la Ley 1448 de 2011.

En la sentencia condenatoria de Justicia y Paz, el magistrado con funciones de conocimiento deberá imponer “la obligación del condenado de participar en los procesos de resocialización y reintegración [...] una vez se encuentre en libertad”.¹⁸⁸ Bajo la normatividad introducida por la Ley 1592 de 2012 y el Decreto que la reglamenta (3011 de 2013), los desmovilizados objeto del Procedimiento Especial de Justicia y Paz tendrán el derecho y la obligación de acceder a los siguientes procesos (tabla 4).

Tabla 4. Derechos de los desmovilizados en ley de Justicia y Paz

Indicador	Resocialización	Reintegración
Aplicación temporal	Mientras el desmovilizado se encuentre privado de la libertad en establecimiento penitenciario y carcelario.	Cuando el desmovilizado sea dejado en libertad.
Autoridad competente	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).	Agencia colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR).
Población objeto del programa	Personas condenadas o con medida de detención preventiva.	Personas libre, por sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva o por cumplimiento de la pena alternativa.

.....
188 Congreso de la República, Ley 975 de 2005, artículo 25.

Indicador	Resocialización	Reintegración
Programa	Con enfoque diferencial de etnia y género. Consideración de aspectos personales, familiares y sociales del postulado, tales como, educación, origen, conformación familiar, vocación profesional o de ocupación, etc.	Particular y diferenciado.
Objetivos del programa	* No repetición de las conductas delictivas. * Adecuada reintegración del postulado con su familia y su comunidad. * Prevención de la violencia de género en los entornos familiares, comunitarios y sociales.	Contribución de los desmovilizados a la reconciliación nacional.
Método	* Actividades de trabajo, estudio, enseñanza.	Política Nacional de Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas.
Atención especial	Casos de consumo de drogas psicoactivas alcoholismo o cualquier otra que afecte la salud física y mental del interno y de los demás.	Casos de consumo de drogas psicoactivas alcoholismo o cualquier otra que afecte la salud física y mental del de la persona y de quienes le rodean.
Exigencia	Componente de atención psicosocial.	

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

De lo anteriormente esbozado, y conforme a los resultados generados en el proceso de justicia y paz, podrían destacarse inicialmente algunos aspectos teóricos o, si se quiere, simbólicos de esta iniciativa hincada sobre los fundamentos de

la justicia transicional. Además, podrían cuestionarse, para futuras oportunidades, efectos prácticos de la ley que no generaron los resultados esperados con su promulgación.

Es importante resaltar, entonces, que en la Ley de Justicia y Paz se concilian o ponderan, por un lado, el fundamento del poder punitivo del estado visto desde los principios de la necesidad y la eficacia de la pena y por el otro las características propias de un estado social y democrático de derecho, garantista y liberal. En ese orden de ideas, ni el victimario queda exento de pena que de una u otra forma exigida por las víctimas y por la sociedad en general, ni las víctimas quedan con el sin sabor de impunidad, entendido como ausencia de pena privativa de la libertad, por el daño sufrido. Luego, entonces, se ponen sobre la mesa asuntos que de antaño podrían considerarse utópicos, idealistas, de deber ser, como la paz, la reconciliación y la justicia material, propendiendo a su realización práctica en el mundo del ser y de la realidad.

Sobre este punto, algunos autores¹⁸⁹ resaltan que este proceso especial obedeció a la implementación de una justicia legal, definida claramente en cuanto a su existencia y procedencia, y no simplemente a un justicia política existente en intentos precedentes que dependían siempre de la voluntad de quienes negociaban y de los intereses que las partes involucradas pudieren tener en el transcurso de los diálogos. Luego, entonces, esta justicia legal se encuentra acorde con los principios y derechos emanados de la Constitución Nacional y de la observancia de las nociones judiciales de un estado de derecho, tales como la imparcialidad, neutralidad y autonomía de quienes se encuentran investidos de administrar justicia, sin mediar ninguna circunstancia de coerción expresa o tácita sobre sus decisiones. Se garantiza de igual manera el debido proceso judicial, el respeto por las garantías mínimas del procesado y la previsibilidad de las actuaciones conforme a la norma.

En relación con los derechos de las víctimas, también se evidenció un cambio de perspectiva; se abrió la puerta al diálogo, el perdón y la reconciliación entre estas y sus victimarios, situación irreconciliable en otros espacios como la justicia penal ordinaria o militar. Dicha comunicación permitió que se conocieran las razones de los crímenes cometidos por los grupos armados al margen de la ley, las

189 Iván Orozco Abad, *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Temis, 2009.

•La justicia transicional no es justicia penal•

circunstancias que rodearon los hechos en que se vieron afectadas y las condiciones individuales de los perpetradores en cada caso concreto; esto es, se accedió a la verdad de los hechos y, en consecuencia, se generaron acercamientos que culminaron en el perdón de las víctimas respecto de sus agresores. Un perdón que no cimentaba únicamente sobre condiciones de solidaridad y resignación; este perdón exigía además la reparación por los daños causados y la compensación de los sufrimientos padecidos.

Aunado a lo anterior, el proceso especial de justicia y paz también implementó decisiones político-criminales desde una óptica más amplia. La realización de este procedimiento no solo pretendía, como se ha expuesto ya, conocer la verdad de los hechos y reparar los daños causados, sino además conocer de primera mano la composición orgánica, funcional, estratégica y territorial de los grandes mandos o máximos responsables de las masacres cometidas. Es decir, no se limitó a verificar la existencia de una masacre, sino a desarticular, mediante una investigación en contexto, todo el proceso de planeación y ejecución de estos, y en consecuencia de las personas que participaron de una u otra manera en él. Así, la finalidad de la norma propendía al descubrimiento de los autores mediatos de las conductas punibles perpetradas en aras de desmontar las estructuras organizadas de poder, lícitas o ilícitas, que controlaban y determinaban el funcionamiento de todo el grupo armado ilegal.

Queda mucho camino por recorrer, muchas luchas por sortear y muchos espacios por abordar; la justicia transicional es solo un eslabón de la gran estructura que compone el poder punitivo del estado. Empero, se espera que llegue el día en el que se cumpla el principio y norma rectora de este, es decir, que se acuda a él como *ultima ratio*, confiando que así sea.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 440 de 2001, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004: “Bogotá para vivir todos del mismo lado”. 2001, 1 de junio.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 469 de 2003, por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. 2003, 13 de diciembre.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. 2000, 28 de julio.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, *El derecho a una ciudad segura respetando libertades. Sistema integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007.
- Alston, Philip, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General, 2010.
- Aniyar de Castro, Lolita, *Criminología de los derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2010.
- Antón Oneca, José, *Derecho penal*. Madrid: Akal, 1986.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 2008.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.
- Bejarano, Jesús, El papel de la sociedad civil en el proceso de paz, en *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad de los Andes, 1999.

- Benavides, Farid, Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad ciudadana, en *Estudios en Derecho y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 68-102.
- Bernal, Jorge, La extradición: un asunto de interés público, en *Extradición: nudo gordiano o corre-dizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997.
- Bourdieu, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000.
- Cancillería de Colombia, *Guía práctica sobre la extradición*. Bogotá: Autor, 2014.
- Carvajal, Jorge, *Derecho y lógicas de seguridad en Colombia* Bogotá: Universidad Libre, 2011.
- Carvajal, Jorge, *La seguridad dentro del Estado de garantías*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, 2008.
- Carvajal, Jorge, Marco Jurídico en los procesos de paz. Una mirada histórica 1950-2006, en *Revista IUSTA*, núm. 26, 2007, pp. 152-168.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de goo.gl/0nHhQz
- Cezón, Carlos, *Derecho extradicional*. Madrid: Dykinson, 2003.
- Cita, Ricardo, Algunas relaciones e implicaciones de la seguridad en el derecho penal. Elementos básicos para el análisis de las transformaciones del poder punitivo en la actualidad, *Rostros y Rastros*, núm. 10, enero-junio, 2013, pp. 26-32.
- Ciuro, Miguel, Visión de la estructura de la cooperación penal internacional y de la realidad básica de la extradición a través de la Ley 24.767, en *Anales de Legislación Argentina*, vol. 57, 1997, pp. 40-66.
- Comisión Asesora de Política Criminal, *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Colombia. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012.
- Comisión Asesora para la Política de drogas en Colombia, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos, 2009. Recuperado de <https://goo.gl/DrpSDw>
- Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II). 1949.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV).
- Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III). 1949.

•Bibliografía•

- Concejo de Bogotá, Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008: “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004, 3 de junio.
- Concejo de Bogotá, Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008-2012: “Bogotá positiva: para vivir mejor”. 2008, 9 de junio.
- Concejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016: “Bogotá Humana”. 2012, 12 de junio.
- Congreso de la República de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 2012, 31 de julio.
- Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 165, 27 de mayo de 1997 (Senado).
- Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 262, del 10 de julio de 1997 (Senado).
- Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso de Colombia*, núm. 284, del 23 de julio de 1997 (Cámara).
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. *Diario Oficial 48.110*, del 24 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. *Diario Oficial 47.930* de 21 de diciembre de 2010.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. *Diario Oficial 48.110*, 2011, 24 de junio.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1566 de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias" psicoactivas. *Diario Oficial 48508*, del julio 31 de 2012.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2003. *Diario Oficial 48.633* del 3 de diciembre de 2012.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupefaciones. *Diario Oficial 37.335*, del 5 de febrero de 1986.

- Congreso de la República de Colombia, Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial 45980*, de julio 25 de 2005.
- Congreso de la República, Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial 48.121* de 5 de julio de 2011.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Estadísticas históricas de desplazamiento. Recuperado de goo.gl/YQ312D
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012* (documento Codhes núm. 26). Bogotá: CODHES, 2013.
- Corte Constitucional, Sentencia C-221/94, magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-574/11, magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.
- Dahrendorf, Ralf, *Ley y orden*. Madrid: Civitas, 1994.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco fiscal de mediano plazo 2013*. Bogotá: Autor, 2013, pp. 239-241.
- Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco de gasto de mediano plazo 2014-2017 (Documento Conpes 3752)*. Bogotá: Autor, 2013.
- Departamento Nacional de Planeación, Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2013: evolución y reflexiones en torno a su sostenibilidad”, en *Boletín de Seguimiento de Consolidación de la Paz*, núm. 9, 2014.
- Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos* (tomo I). Bogotá: Autor, 2014.
- Donini, Massimo, *El derecho penal frente a los desafíos de la modernidad. Estudios de derecho penal*. Lima: ARA, 2010.
- Duncan, Gustavo, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.
- Echeverría, Bolívar, *La mirada del ángel: en torno a las Tesis sobre la historia de Walter Benjamin*. México: Ediciones Era, 2005.
- Encrevé, Pierre y Lagrave, Rose-Marie (Eds.), *Trabajar con Bourdieu*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Eriksson, Mikael, Wallensteen, Peter y Sollenberg, Margareta, Armed conflict, 1989-2002, en *Journal of Peace Research*, vol. 40, núm. 5, 2003, pp. 593-607.
- Etzioni, Eva, *Los cambios sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

•Bibliografía•

- Farrell, Graham, Situational crime prevention and its discontents: Rational choice and harm reduction versus 'Cultural Criminology', en *Social Policy and Administration*, vol. 44, núm. 1, pp. 40-66.
- Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 2013-2014*. Bogotá: Autor, 2014.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1984.
- Franco, Adolfo, *La relación de la política criminal oficial y la política de seguridad ciudadana en Bogotá* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP), *Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas*. Bogotá: Autor, 2011.
- Gaitán, Fernando, El método dialéctico como alternativa para estudiar la violencia en Colombia, en Martínez, Astrid (Comp.), *Violencia y crimen*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- García Villegas, Mauricio y Rodríguez, César, Derecho y sociedad en América Latina: propuestas para la consolidación de los estudios jurídicos críticos, en *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Garland, David, *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- Girard, Rene, *La violencia y lo sagrado*. París: Grasset, 1972, p. 19.
- Granados, Jaime, La extradición como elemento político, en *Revista Javeriana*, núm. 711. 2005, pp. 44-47.
- Guerrero, Orlando, El refugio, el asilo y la extradición en la Constitución Política, en *A 21 años de la Constitución Política: Vigencia y desafíos*. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2008.
- Gutiérrez, Francisco, *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: IEPRI y Penguin Random House, 2014.
- Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2005.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David y Perraton, Jonathan, *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press, 2002.
- Hernández de Gurmendi, Juan, algunos aspectos de la pena en Nietzsche, en *Actas del Primer Congreso Nacional de Filosofía* (Mendoza 1949). Buenos Aires: Universidad Nacional de Cuyo, Buenos Aires 1950, tomo III, pp. 1882-1885.
- Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), Trends in World Military Expenditure, 2013, en *SIPRI Fact Sheet*, abril del 2014. Recuperado de http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476
- Isaza, José Fernando y Diógenes Campos, Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia, en *Análisis Político*, vol. 22, núm. 65, 2009, pp. 3-12

- Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona Tusquest, 2001.
- Kalyvas, Stathis, Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil, en *Revista Análisis Político*, núm. 42, enero-abril, 2001.
- Kalyvas, Stathis, La ontología de la violencia política, en *Revista Análisis Político*, núm. 52, septiembre-diciembre, 2004.
- Kende, Istvan Wars of ten years (1967-1976), en *Jornal of Peace Research*, núm. 3, 1978.
- Kiza, Ernesto, Rathgeber, Corene y Rohne, Holger, *Victims of war. An empirical study on war-victimization and victims' attitudes towards addressing atrocities*. Hamburgo: Hamburger Edition Online, 2006, p. 111.
- López, Claudia (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Random House Mondadori, 2010.
- Llorente, María Victoria y Rivas, Ángela, La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana, en Damert, Lucía, *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa Urbal, 2004.
- Mejía Londoño, Daniel, El secuestro en Colombia: una aproximación económica, en Martínez, Astrid (Ed.), *Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Banco Santander, Universidad de Alcalá y Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- Mejía, Jean Carlo, *La extradición pasiva de nacionales a Estados Unidos y la Constitución Política Colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012.
- Melossi, Dario y Pavarini, Massimo, *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario. Siglos (XVI-XIX)*. México: Siglo XXI, 1998.
- Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Primer informe conjunto de la Mesa de Conversaciones*. La Habana, 21 de junio de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/u42kFx>
- Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Segundo Informe conjunto de la Mesa de Conversaciones sobre el punto 2 de la agenda del acuerdo general*. La Habana, 12 de agosto de 2013. Recuperado de <https://goo.gl/dnbqsR>
- Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Comunicado conjunto núm. 36*. La Habana, mayo 16 de 2014. Recuperado de <http://goo.gl/byBGY34>
- Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*. Recuperado de <https://goo.gl/VndDXS>
- Ministerio de Defensa Nacional, *La Fuerza Pública y los retos del futuro*. Bogotá: Autor, 2009.

•Bibliografía•

- Ministerio de Defensa Nacional, *Las FARC: acorraladas y a la defensiva*. Bogotá: Autor, 2013.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 3011 de 2013, por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012. *Diario Oficial 49016*, de diciembre 27 de 2013.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe rendición de cuentas (julio 2012-junio 2013)*. Bogotá, 2013.
- Mockus, Antanas, Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura, en *Análisis Político*, núm. 21, 1994, pp. 37-48.
- Moreno Durán, Álvaro y Ramírez, José Ernesto, *Pierre Bourdieu. Introducción elemental* (2.^a ed.). Bogotá: Eriter, 2006.
- Muñoz, Julián Andrés, La política criminal: creencias, discursos, prácticas... saber y poder, en *Nuevo Foro Penal*, vol. 7, núm. 76, enero-junio, 2011, pp. 128-149.
- National Intelligence Council, *Global Trends 2030. Alternative Worlds*. Washington: NIC, 2012.
- Nietzsche, Federico, *La genealogía de la moral, un escrito polémico*. Madrid: Alianza, 2011, pp. 91-92.
- Orozco Abad, Iván, *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Temis, 2009.
- Peña, Ramón, La extradición, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 1, núm. 3-4, 1974, pp. 375-380.
- Pérez, Mercedes, La extradición: una institución constitucional, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. extra 2, 2004, pp. 213-242.
- Pizarro, Eduardo, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma, 2004.
- Pizarro, Eduardo, Extradición y sometimiento a la justicia, en *Extradición: nudo gordiano o corre-dizo*. Bogotá: Editorial Jurídica de Colombia, 1997.
- Policía Nacional, *Estrategias para contrarrestar los delitos de alto impacto* (Instructivo 024-DIROP). Bogotá: Autor, 2006.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: Autor, 2013.
- Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, *El secuestro en Colombia*. Bogotá: Presidencia República de Colombia, 1999.
- Puente, José, La extradición, problema complejo de cooperación internacional en materia penal, en *Boletín Oficial de la Facultad de Derecho*, núm. 15, 2000, pp. 205-236.
- Rabasa, Ángel y Chalk, Peter, El laberinto colombiano. La sinergia entre drogas e insurgencia y sus implicaciones para la estabilidad regional, en *El laberinto colombiano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ramelli, Alejandro, El derecho internacional humanitario como discurso político durante el desarrollo del conflicto armado colombiano, en Prieto, Rafael, (Coord.), *Sociología*

- jurídica. Análisis del control y del conflicto social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ramírez, William, *Estado, violencia y democracia*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia, 1990.
- Ramírez, William, *Urabá. Los inciertos confines de una crisis*. Bogotá: Planeta, 1997.
- Rice, Susan y Patrick Stewart, *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington: Brookings Institution, 2008.
- Romero, Adriana, Nueva cultura del control y adolescentes en Colombia, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año IV, núm. 9, 2012, pp. 131-152.
- Romero, Adriana, *Populismo punitivo y narrativas de control social de adolescentes en Colombia* (tesis de maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- Romero, Bernardo, Etnografía de la cultura de la seguridad. Métodos cualitativos para el análisis de la seguridad subjetiva, en *La criminología del S. XXI en América Latina* (tomo II). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2002.
- Rotberg, Robert, El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación, en *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
- Roth, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2006.
- Rubio, Mauricio, *Del rapto a la pesca milagrosa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Rusche, George y Kirchheimer, Otto, *Pena y estructura social*. Bogotá: Temis, 2004.
- Salazar, Alonso, *La cola del lagarto*. Medellín: Corporación Región, 1998.
- Schmid, Alex, Indicator development, en Gurr, Ter y Davies, John (Eds.), *Preventive measures: building risk assessment and crisis early warning systems* Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- Shearing, Clifford y Wood, Jennifer, *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa, 2007.
- Silva García, Germán, Delito político y narcotráfico, en *La problemática de las drogas. Mitos y realidades*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Silva, Germán, ¿La décima es la vencida? El nuevo proceso de paz con las FARC, en *Revista Nueva Época*, núm. 39, 2012, pp. 69-82.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet, *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La extradición internacional*. México: Autor, 2008.

•Bibliografía•

- Tickner, Arlene y Cepeda, Carolina, Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos, en: Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.
- Unidad Nacional De Víctimas, Registro Único de Víctimas. Recuperado de goo.gl/Na7mvy
- Uribe, Jorge, La investigación documental y el estado del arte como estrategias de investigación en ciencias sociales, en Páramo, Pablo, *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, 2011.
- Vargas, Alejo y García, Viviana, Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia), en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, 2008, pp. 249-270.
- Vargas, Alejo y Rubio, Rocío, Desmovilización y reinserción de excombatientes: ¿transición hacia...?, en Gaitán, Olga (Ed.), *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social et al., 2006.
- Velásquez, Carlos Alfonso, Las fuerzas Militares en la búsqueda de la paz con las FARC, en *Cuadernos del conflicto: lecciones y retos para eventuales diálogos de paz con las FARC*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2012.
- Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial, 2004.
- Waldmann, Peter, *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Madrid: Paidós, 2001.
- Zarate, Luis Carlos, La extradición como institución jurídica. Concepto, fundamento y clases, en *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, núm. 331, 2006, pp. 47-59.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia

Editado por la Universidad Católica de Colombia
en julio de 2015, impreso en papel propali-
bros de 75 g., en tipografía Times New Roman,
tamaño 11 pts.

Publicación digital
Hipertexto Ltda.

Impreso por:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A

Sapientia aedificavit sibi domum

Bogotá, D. C., Colombia

DIEGO BELTRÁN HERNÁNDEZ. Estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Colombia (9° semestre). Integrante del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal de la institución. Curso de Derecho penal desde una perspectiva comparada en la Universidad de la Florida. Becado por la Universidad para un intercambio estudiantil en la Universidad de Valencia y monitor del consultorio Jurídico de asuntos disciplinarios de la misma universidad.

CRSITIAN ANDRÉS ROMERO ROMERO. Estudiante de derecho de la Universidad Católica de Colombia (10° semestre). Auxiliar de Investigación de la misma Universidad, integrante del Grupo de Investigación Conflicto y Criminalidad y del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC). Curso en Derecho Penal sobre el Sistema Penal Acusario Desde Una Perspectiva Comparada (2013) de la Universidad Internacional de Florida - FIU (Miami E.E.U.U).

PAOLA SIERRA ZAMORA. Egresada del programa de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Auxiliar de investigación de la Facultad de Derecho de esta misma institución. Integrante del grupo de investigación Conflicto y Criminalidad y del Observatorio de Cooperación Internacional y Administración de Justicia Penal del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC).

OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN:

- El futuro de la criminología crítica
- La investigación penal en las sociedades posindustriales, una tensión entre el efectivismo y el garantismo penal en el sistema de enjuiciamiento criminal colombiano

EL ENTRAMADO PENAL,
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LA SEGURIDAD



El conflicto armado en Colombia es la causa principal de los crímenes, incluso de aquellos que se perciben como delitos comunes en el ámbito urbano. La producción del crimen en Colombia se estructura a partir de la delincuencia organizada, que va desde las organizaciones criminales, las pandillas, los grupos financieros, hasta los aparatos organizados de poder. En este contexto, la justicia transicional no es solo una herramienta para hacer tránsito hacia la paz, sino además un mecanismo de caracterización de la delincuencia y de desmantelamiento de dichas organizaciones.

En la otra orilla, el control de tan compleja criminalidad se ha venido poniendo en marcha, particularmente en las últimas décadas, a partir del discurso securitario, el cual elige enemigos a quienes vigilar y eliminar; por ello, vale la pena preguntarse por el contexto colombiano y la pertinencia de tan curiosas formas de control, máxime cuando su dinámica apunta hacia la eliminación de chivos expiatorios, mientras que las causas estructurales de producción de la violencia siguen indemnes.

El presente libro aborda estos temas desde diversas miradas, a partir de los dos conceptos básicos sobre los cuales se estructura todo el trabajo del grupo de investigación Conflicto y Criminalidad.

