2019

VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO

Hacia la consolidación de condiciones para un país en paz

Propuesta para discusión

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
Departamento Nacional de Planeación
Noviembre de 2010

Libertad y Orden
República de Colombia

DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 1 19/11/2010 06:09:43 p.m.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 2 19/11/2010 06:09:43 p.m.

VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO

© Departamento Nacional de Planeación, 2010
ISBN: 978-958-8025-79-6
www.dnp.gov.co

Director DNP
Hernando José Gómez Restrepo

Subdirector
Juan Mauricio Ramírez

Secretaría General
Tatiana Mendoza Lara

Coordinación General del documento
Martha Beatriz Delgado Barrera

Grupo de Coordinación y Socialización
Martha Isabel Rincón García
Angélica Leguízamo Santamaría
Gabriel Moreno Sáchica

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Giovanni Celis Sarmiento

Supervisión de Publicaciones
Luz Ángela Andrade Arévalo

Coordinación editorial de corrección de estilo, diseño y diagramación
Germán Izquierdo Manrique

Impresión
Editorial Nomos S.A
Diagonal 18Bis No. 41-17
Bogotá D. C., Colombia

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE CONDICIONES PARA UN PAÍS EN PAZ

Documento elaborado por:
DNP Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Directora
Juliana García Vargas

Subdirectora de Seguridad y Defensa
Rocío Pachón Pinzón

Subdirector de Justicia y Gobierno
Juan Camilo Cely Castro

Coordinadora Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos
Adela del Pilar Parra González

Coordinadora Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana
María Carolina Franco Suárez

Coordinadora Grupo de Paz y Desarrollo
María Mendoza Salazar

Asesores
Ana María Serrano Ángel
Alexandra Bernal Pardo
Ana Linda Solano
Sergio Guarín León
Ruth Baquero Quevedo
Helga Hernández Reyes
Ivette Altamar Consuegra
Andrés Felipe Gómez Fernández
Rosemberg Leguizamón Vargas
Juliana Cortés Guerra
Laura Ángel Macrina

Lectores
Fundación Ideas para la Paz

Colaboración especial
Ministerio de Defensa Nacional
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Ministerio del Interior y de Justicia
Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal
Policía Nacional

Agradecimientos especiales
Francisco Leal
Román Ortiz
Sergio Jaramillo
Paola Buendía García

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 4 19/11/2010 06:09:43 p.m.

Presentación

El 7 de agosto de 2019 Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente, sobre los logros y las debilidades, sobre los aciertos y los errores del país, pero ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con Visión Colombia II Centenario: 2019 el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, el objetivo es que después de esta amplia discusión sea posible elaborar una propuesta, no de Gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas –inherentes a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra–, los colombianos deben y pueden ponerse de acuerdo en unas metas fundamentales, y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida y no de llegada; punto de referencia e instrumento útil para ordenar una discusión que mueva a los colombianos a plantear propuestas y soluciones para el país que quieren en ese segundo centenario.

Dos principios rectores y cuatro grandes objetivos

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el ejercicio hacia el tipo de sociedad que se plantea para 2019:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 5 19/11/2010 06:09:43 p.m.

2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias que incluyen breves diagnósticos y plantean metas específicas y acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –desde una situación actual– de cada variable con la más reciente información disponible.

También se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las perspectivas de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales de balanza de pagos y financieras. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo: una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, incrementando el ingreso por habitante y poniendo a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias: a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

Para la consolidación del segundo objetivo: una sociedad más igualitaria y solidaria, se propone maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política, la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con esto lograr una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo sino en el acceso a los bienes y servicios públicos. Este objetivo se desarrollará por medio de tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

En el tercer objetivo: una sociedad de ciudadanos libres y responsables, se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos.

Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, será la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos sino responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este tercer objetivo se trazará a partir de cuatro estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) forjar una cultura ciudadana.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 6 19/11/2010 06:09:43 p.m.

Finalmente, el cuarto objetivo: un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos, propondrá avanzar en la reestructuración del Estado para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados; éstos deberán ser continuamente evaluados, y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y completa para el ciudadano. Además, deberá definir su rol para un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir ésto implica el logro de cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inevitablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender y adaptarse a los cambios dramáticos de la economía mundial. Desde la irrupción de Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es hoy la segunda economía del mundo e India la cuarta. Dentro de quince años, serán la primera y la segunda respectivamente.

En este escenario, se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo en términos de relaciones directas con el mercado chino o indio sino de los efectos positivos de estos impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan, y en esto, los aumentos en los niveles de productividad que redunden en competitividad serán definitivos.

En segundo lugar, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos, su diversidad climática, entre otros. Es decir, emplear plena y productivamente su capital físico y humano así como sus recursos naturales. Colombia tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizarse de manera eficiente y así avanzar hacia el concepto de ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en mayor proporción, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda, y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de Visión Colombia para 2019 incluye metas sociales y económicas, y propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el segundo centenario se plantea una visión de país y de Estado, más que un plan de Gobierno; esto supone un proceso concertado entre las regiones, el Gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 7 19/11/2010 06:09:43 p.m.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 8 19/11/2010 06:09:43 p.m.

Índice

PRESENTACIÓN ..... **V**
ÍNDICE ..... **IX**
ÍNDICE DE CUADROS ..... **XII**
ÍNDICE DE GRÁFICOS ..... **XIII**
ÍNDICE DE MAPAS Y FIGURAS ..... **XIV**
SIGLAS ..... **XV**

INTRODUCCIÓN 1
DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS 3
1. Presencia y acción de Grupos Armados al Margen de la Ley 4
Antecedentes 4
Medidas de acción 12
2. Actividades relacionadas con la producción y el tráfico de drogas ilícitas 17
Antecedentes 17
Medidas de acción 22
3. Convivencia y seguridad ciudadana 31
Antecedentes 31
Mediciones de criminalidad y convivencia 34
Medidas de acción enfocadas al control de la criminalidad 36
Medidas de acción enfocadas al control de las contravenciones y al mejoramiento de la convivencia 42
4. Cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la paz y la defensa de los derechos humanos 43

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 9 19/11/2010 06:09:43 p.m.

Antecedentes 43
Medidas de acción 50
VISIÓN ESTRATÉGICA 73
METAS Y ACCIONES REQUERIDAS 75
Meta 1. Desarticular las capacidades de los actores armados ilegales 77
1.1. Neutralizar la acción militar de los GAML 77
1.2. Generar mecanismos de consolidación del control territorial sostenible 77
1.3. Establecer mecanismos continuos de acción integral cívico-militar 78
Meta 2. Fortalecer la seguridad y la defensa nacional adaptando las capacidades de la Fuerza Pública 79
2.1. Adaptar las capacidades de la Fuerza Pública a futuros escenarios en materia de seguridad y defensa 79
2.2. Fortalecer la Comunidad de Inteligencia 81
2.3. Consolidar las condiciones para la defensa de la soberanía nacional 83
2.4. Posicionar y fortalecer las empresas del Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED) 83
Meta 3. Atacar el problema mundial de las drogas ilícitas 85
3.1. Reducir la producción y el tráfico de drogas ilícitas 85
3.2. Coordinar los esfuerzos interinstitucionales en la lucha contra la oferta y la interdicción de drogas ilícitas 85
3.3. Adecuar el marco jurídico e institucional para luchar contra el tráfico de drogas ilícitas y los delitos conexos 86
3.4. Reducir el consumo interno de drogas ilícitas 86
3.5. Fomentar una política exterior que enfatice la necesidad de combatir el problema mundial de las drogas desde una perspectiva de responsabilidad internacional común y compartida 87
Meta 4. Implementar una política pública nacional que permita consolidar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana 87
4.1. Prevención: reducir, neutralizar y controlar los riesgos de la ocurrencia de delitos 88
4.2. Control policial: recuperar, mantener y mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana a través del fortalecimiento de la Policía Nacional. 91

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 10 19/11/2010 06:09:43 p.m.

4.3. Justicia efectiva: consolidar las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos..... 93

4.4. Sistemas de denuncia y respuesta institucional 94

4.5. Convivencia y cultura ciudadana: incrementar el apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a las leyes y a las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y del régimen de Estado Social de Derecho 95

4.6. Fortalecer los componentes transversales de la política..... 96

Meta 5. Profundizar la cooperación entre el Estado y la ciudadanía para la concertación de medidas para la construcción de la paz y la defensa de los Derechos Humanos. 98

5.1. Concientizar y sensibilizar a la población sobre el respeto a los DD. HH. 98

5.2. Garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de los GAML..... 98

5.3. Implementar el Plan Nacional de Acción en DD. HH y DIH..... 102

5.4. Fomentar y apoyar espacios para la formulación y la aplicación participativa de medidas de construcción de paz..... 103

5.5. Fortalecer la legitimidad de las autoridades de seguridad del Estado mediante el énfasis en la defensa de los DD. HH 104

BIBLIOGRAFÍA..... 105

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 11 19/11/2010 06:09:43 p.m.

Índice de cuadros

Cuadro 1. Casos de desaparición en Colombia (1919-2009) 48

Cuadro 2. Principales medidas legislativas e institucionales orientadas a mejorar la situación de DD. HH y del DIH 49

Cuadro 3. Número de principales iniciativas ciudadanas de construcción de paz, por tipo, categoría y alcance territorial, hasta 2008 52

Cuadro 4. Reglamentación específica en materia de la AICMA en Colombia 59

Cuadro 5. Reglamentación de apoyo a la AICMA en Colombia 59

Cuadro 6. Programas de protección, poblaciones destinatarias y entidades que las operan, hasta 2009 62

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 12 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (2002-2010) 9
Gráfico 2. Casos de secuestro en Colombia (2002-2010)..... 10
Gráfico 3. GDS como porcentaje del PIB en Colombia (1994-2010)..... 14
Gráfico 4. Evolución de efectivos en la Fuerza Pública (2002-2010) 15
Gráfico 5. Evolución del gasto del Estado en la lucha contra las drogas ilícitas (1995-2008)..... 18
Gráfico 6. Hectáreas de coca cultivadas en Colombia (1999-2009)..... 20
Gráfico 7. Hectáreas de coca asperjadas y erradicadas manualmente (1998-2010) 24
Gráfico 8. Laboratorios de sustancias ilícitas destruidos (1999-2009) 27
Gráfico 9. Casos de hurto común (residencias, personas y comercio). Total nacional (1998-2010)..... 34
Gráfico 10. Casos valorados de violencia intrafamiliar. Total nacional (1998-2009)..... 35
Gráfico 11. Casos valorados de lesiones personales. Total nacional (1998-2008)..... 35
Gráfico 12. Número de personas desplazadas en Colombia (1997-2009)..... 46
Gráfico 13. Víctimas de minas antipersonal en Colombia (1998-2010)..... 47
Gráfico 14. Recursos destinados a la población desplazada a precios constantes de 2010 (1999-2010)..... 58
Gráfico 15. Número de desmovilizados individuales y colectivos (2002-2009) 68

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 13 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Índice de mapas y figuras

Mapa 1. Presencia de las Bacrim en la geografía nacional (junio 2010) 11

Figura 1. Esquema institucional colombiano de lucha contra las drogas ilícitas..... 22
Figura 2. Estrategia de lucha contra las drogas ilícitas y las estructuras criminales 23

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 14 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Siglas

ACCU. Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

ACMM. Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio

ACR. Alta Consejería Presidencial para la Reintegración

AEI. Artefactos Explosivos Improvisados

AICMA. Acción Integral contra Minas Antipersonal

AUC. Autodefensas Unidas de Colombia

Bacrim. Bandas criminales

BCB. Bloque Central Bolívar

CBPD. Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

CCAI. Centro de Coordinación de Acción Integral

CCTV. Circuito cerrado de televisión

CIAC. Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana

CIARA. Centro de Información Antiexplosivos y Rastreo de Armas

CIEPS. Centros de Información Estratégica Policial Seccional

Cifta. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados

CNE. Consejo Nacional de Estupefacientes

Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social

Cotecmar. Corporación de ciencia y tecnología para el desarrollo de la industria naval marítima y fluvial

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 15 19/11/2010 06:09:44 p.m.

CRNV. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DAS. Departamento Administrativo de Seguridad

DD. HH. Derechos humanos

DDR. Desmovilización, Desarme y Reintegración

DIH. Derecho Internacional Humanitario

DMS. Departamentos y Municipios Seguros

ECI. Estado de Cosas Inconstitucional

ELN. Ejército de Liberación Nacional

EPL. Ejército Popular de Liberación

FARC. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FGN. Fiscalía General de la Nación

FFMM. Fuerzas Militares

Fonsecon. Fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana

GAML. Grupos Armados al Margen de la Ley

GDS. Gasto en Defensa y Seguridad

GED. Goce Efectivo de Derechos

GIAT. Grupo Interinstitucional Antiterrorista

GSED. Grupo Social y Empresarial de Defensa

ICBF. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IMSMA. Sistema de Manejo de Información para las Acciones Contra las Minas Antipersonal (por su sigla en inglés)

Indumil. Industria militar

Inpec. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

INMLCF. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

JIC. Junta de Inteligencia Conjunta

JIFE. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

M-19. Movimiento 19 de abril

MAP. Minas antipersonal

MASC. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 16 19/11/2010 06:09:44 p.m.

MBU. Mecanismo de Búsqueda Urgente

MIJ. Ministerio del Interior y de Justicia

MUSE. Municiones sin explotar

NFO. Nueva Forma de Operar

ONG. Organización No Gubernamental

ONUDD. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

PAICMA. Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal

PAHD. Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado

PCC. Partido Comunista Colombiano

PCI. Programa de gestión presidencial contra cultivos ilícitos

PD. Población desplazada

PDSD. Política de Defensa y Seguridad Democrática

PIB. Producto Interno Bruto

PNB. Plan Nacional de Búsqueda

PNCT. Plan Nacional de Consolidación Territorial

PNR. Plan Nacional de Rehabilitación

PoA. Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

Polco. Programa de Policía Comunitaria

Ponal. Policía Nacional

PRDP. Programas Regionales de Desarrollo y Paz

PRSE. Política Nacional de Reintegración Social y Económica

PRT. Partido Revolucionario de los Trabajadores

RUPD. Registro Único de Población Desplazada

Siedco. Sistema de información estadística delincuencial, contravencional y actividad operativa de la Policía Nacional

SIES. Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad

SIMCI. Sistema Integrado de Monitoreo a los Cultivos Ilícitos

Simit. Sistema integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito

SIPOL. Seccional de Inteligencia Policial

SIRDEC. Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 17 19/11/2010 06:09:44 p.m.

SNAIPD. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

SMMLV. Salario mínimo mensual legal vigente

SPA. Sustancias psicoactivas

SPOA. Sistema Penal Oral Acusatorio

SRPA. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

TIA. Comité de coordinación nacional para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

UBI. Unidades Básicas de Inteligencia

UIAF. Unidad Administrativa Especial de Información Análisis Financiero

UP. Unión Patriótica

Vicom. Vigilancia comunitaria en Colombia

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 18 19/11/2010 06:09:44 p.m.

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE CONDICIONES PARA UN PAÍS EN PAZ

PROPUESTA PARA DISCUSIÓN

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 20 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Introducción

Lograr un "país en paz" es una meta compartida por todos los colombianos. El flagelo histórico y persistente de la violencia, en sus distintas manifestaciones, ha generado la certeza colectiva de que el logro de la convivencia pacífica es el reto más importante que tiene nuestra sociedad, y que dicho reto es impostergable en nuestra coyuntura histórica. Las miles de víctimas que han cobrado las violencias tradicionales, la confrontación armada y los demás fenómenos relacionados con el uso indiscriminado de la fuerza, son testigos del imperativo moral que nos exige reivindicar el valor absoluto de la vida como fundamento de nuestro pacto social.

Sin embargo, el logro de la paz es una tarea compleja. En primer lugar, porque la paz es un concepto "síntesis", el cual será posible en toda su extensión sólo cuando se haya conseguido garantizar el imperio de la ley y de la justicia, la equidad, el crecimiento y las oportunidades económicas, además de consolidar medios para que los ciudadanos tengan niveles de vida dignos. En ese sentido, la apuesta que la sociedad colombiana debe realizar para alcanzar la paz se materializa, en términos de los documentos estratégicos sectoriales de la Visión Colombia 2019, como la síntesis de la totalidad de las metas y de los horizontes señalados en los distintos documentos sectoriales que componen este ejercicio.

Pero la complejidad de este propósito nacional reside también en que lleva implícita una tarea de largo plazo, la cual consiste en transformar códigos culturales y de comportamiento, visiones de mundo, maneras de tramitar nuestras diferencias y relaciones profundamente enraizadas en nuestra cotidianidad. Lo que esto significa es que así como existen tareas "estructurales", que deben acometerse para lograr la paz en nuestro país, son necesarios también esfuerzos de tipo cultural, que promuevan los comportamientos y los incentivos necesarios para que el conjunto de ciudadanos opte por la solución no violenta de sus conflictos.

Con toda la dificultad que este concepto encierra, el documento que aquí se presenta parte de la idea de que esas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales necesarias para el logro de la paz, únicamente serán posibles si se logran consolidar ciertas condiciones previas, las cuales están estrechamente relacionadas con la neutralización de los actores y las actividades desen-

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 1 19/11/2010 06:09:44 p.m.

cadenantes de la violencia, y con la atención de aquellos que han sido víctimas de sus actos, con la promoción de los medios para la convivencia y la seguridad ciudadanas y con la correcta interacción entre el Estado y la ciudadanía, en procura de la construcción conjunta de la paz. Es precisamente de esa definición de condiciones previas de la que se obtiene el carácter "sectorial" de este documento.

En consecuencia, la mirada hacia la consolidación de condiciones para un país en paz, que hace parte del tercer objetivo de la Visión Colombia 2019 *Una sociedad de ciudadanos libres y responsables*, enfatiza precisamente en algunos de los elementos necesarios para consolidar dicho objetivo. En efecto, teniendo como propósito central la garantía de las libertades individuales en el marco de un Estado Social de Derecho, en el contexto de estas páginas se abordan algunos de los asuntos fundamentales que configuran la problemática colombiana y se exploran algunos mecanismos institucionales que pueden ser útiles para su mejoramiento.

La hipótesis que está detrás de este ejercicio es que es necesario consolidar la capacidad estatal para ejercer un control territorial basado en la legitimidad y en la coordinación, y enfocado hacia la defensa y restablecimiento de los derechos de todos los colombianos. En otras palabras, se pretende una expansión de las posibilidades del Estado para ejercer sus funciones, y para promover los derechos y libertades constitucionales con el fin de generar procesos de convivencia pacífica y reconciliación.

Este documento se encuentra dividido en cuatro capítulos, el primero de los cuales es la presente introducción. El segundo, De dónde venimos y en dónde estamos, presenta un diagnóstico general de las cinco manifestaciones principales del problema de la violencia en Colombia, a saber: 1) la presencia y acción de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), 2) las actividades relacionadas con la producción y el tráfico de las drogas ilícitas, 3) la violación a los DD. HH, derivada de la presencia de los GMAL, 4) los problemas de convivencia y seguridad, y 5) la falta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para el diseño y la implementación de medidas de construcción de paz y defensa de los DD. HH. Con base en este diagnóstico, el tercer capítulo plantea brevemente la Visión Colombia 2019 en materia de los esfuerzos requeridos para la consolidación de condiciones de paz así como sus principio rector. Finalmente, el cuarto capítulo plantea las metas que se quieren lograr, así como las estrategias y las acciones necesarias para alcanzarlas.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 2 19/11/2010 06:09:44 p.m.

De dónde venimos y dónde estamos

Parte de las dificultades que implica el análisis de las diversas problemáticas relacionadas con la violencia en nuestro país es la complejidad con la que se entretejen sus elementos y factores. En efecto, la larga duración de los fenómenos violentos, la degradación de los mismos y la vinculación continua de actores de distinta índole hacen de éste un escenario dinámico y complejo. Se trata de un ámbito en el que se entrecruzan procesos con distinta temporalidad y en el que se superponen lógicas paralelas y diversas. La presencia simultánea de la violencia urbana y rural, así como de grupos organizados de más de cincuenta años, de bandas emergentes y de la acción criminal personal, todo esto enmarcado en la ilegalidad, y los intereses económicos de distinto modo, son una evidencia incontrovertible de la dificultad a la que nos referimos. Por eso, para ningún colombiano es una sorpresa afirmar que los retos que nos impone la violencia hoy son diferentes a los de la década pasada, y éstos, a su vez, a los que marcaron el siglo XX.

En consecuencia, la elaboración del presente documento requirió un esfuerzo inicial de proponer un marco de referencia de tipo analítico que permitiera aproximarse de manera constructiva –y sectorial– a la complejidad de los fenómenos de la violencia. Este marco referencial subraya la existencia de cinco manifestaciones fundamentales, sin las que es imposible comprender la situación actual del país y en virtud de las cuales existe la posibilidad de diseñar medidas de acción concretas que impulsen la transformación de nuestra realidad. Estas manifestaciones, que a continuación se diagnostican con amplitud, son el horizonte de acción que, en el capítulo de las metas, justifica el por qué del título del presente documento, *Hacia la consolidación de condiciones para un país en paz*.

Los elementos a los cuales nos referimos son, en el orden que aquí se plantean, 1) la presencia y acción de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), 2) las actividades relacionadas con la producción y el tráfico de las drogas ilícitas, 3) la violación a los DD. HH, derivada de la presencia de los GAML, 4) los problemas de convivencia y seguridad, y 5) la falta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para el diseño y la implementación de medidas de construcción de paz y defensa de los DD. HH.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 3 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Desde el punto del vista del equipo que elaboró el presente documento, los elementos antes enunciados se retroalimentan y se condicionan mutuamente. Entre ellos no existe una causalidad unidireccional, ni jerarquías indiscutibles. Quizás, en algunas regiones del país o en algunos momentos de la historia sea posible identificar relaciones de causa-efecto entre ellos; sin embargo, de manera general, estas cinco manifestaciones son interpretadas como necesidades nacionales incontrovertibles. Lo que esto significa es que el reto estatal de garantizar a la población las condiciones socioeconómicas básicas para generar soluciones pacíficas a los conflictos y de mantener la supremacía de la ley, pasa por la necesaria atención de los fenómenos antes descritos.

A continuación se explica con detalle cada una de las manifestaciones que componen este diagnóstico. Esto incluye la identificación general de la problemática en cuestión y el análisis de su comportamiento, sumado a la mención de las medidas de acción que se han tomado para atender a los desafíos que cada temática implica. El propósito de este enfoque es el de valorar no sólo la dimensión del problema, sino también el ánimo y los aprendizajes institucionales desarrollados hasta el momento. De este modo, este diagnóstico se constituye en la puerta de entrada de las metas planteadas más adelante.

1. PRESENCIA Y ACCIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

Antecedentes

Una de las manifestaciones más importantes de la problemática colombiana asociada a la violencia ha sido el surgimiento y persistencia de los GAML en diversas regiones de la geografía nacional. Estos grupos, que contravienen el correcto desarrollo de funciones propias del Estado, tales como el monopolio legítimo de la fuerza, la provisión de justicia y la tributación, han transformado sus acciones, dinámicas y estructuras de acuerdo con las variaciones de la confrontación, con el cambio en sus objetivos y con las distintas estrategias que el Estado ha asumido para afrontar sus amenazas.

Desde la perspectiva histórica, el período conocido como "la violencia" se considera el punto de partida de múltiples disputas de carácter social, político y económico, que hasta el día de hoy no se han podido resolver, y las cuales se han convertido en el centro de atención de todos los gobiernos de los últimos 60 años. Sin embargo, es importante resaltar que las causas, y por ende, las consecuencias de dichas disputas se han transformado con los años. En este sentido, Palacios y Safford (2002) dividen en diferentes fases la violencia generada en el país durante los últimos años.

La primera fase es la denominada violencia bipartidista, la cual, como lo señala Palacios (1995), comienza formalmente en 1948 con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, hecho que se constituyó como la expresión de una serie de conflictos principalmente agrarios que venían de tiempo atrás y que habían sido potenciados por el déficit crónico del Estado. En este contexto, se crean las denominadas guerrillas liberales, que eran enfrentadas por grupos paramilitares de origen conservador, los cuales, según Palacios y Safford,(2002), emergieron del interior de comunidades perseguidas de campesinos conservadores, organizados por un líder político departamental o directamente por la

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 4 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Policía y el Ejército. Esta fase termina con la amnistía y los programas de pacificación ofrecidos por el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla, en 1953.

Una vez que el general Rojas Pinilla deja el poder, y tras un proceso de negociación entre liberales y conservadores, se crea un nuevo régimen, el cual se conoce como el Frente Nacional. Este régimen buscaba disipar la confrontación bipartidista, a través de la alternancia en el poder de los dos partidos tradicionales. Aunque en teoría este nuevo esquema político redujo considerablemente la violencia bipartidista, la dinámica de la confrontación entraría a una nueva fase, la cual estaría altamente influenciada por otros partidos políticos minoritarios, que encontraron en el Frente Nacional una instancia excluyente.

A lo largo de las décadas de 1960, 1970 y parte de 1980, se desarrolló la fase conocida como la de las guerrillas revolucionarias de izquierda. Este período emerge en medio del contexto de una profunda transformación cultural que sacudió al mundo occidental y que estuvo abanderada por el movimiento estudiantil. Como consecuencia, Latinoamérica observa el avance regional de las tesis revolucionarias de izquierda materializadas en el éxito de la Revolución Cubana, en 1959. Dicho escenario internacional coexistió con la persistencia de los conflictos agrarios internos, los cuales habían generado, entre otras manifestaciones, la conformación de grupos campesinos de autodefensa en zonas limítrofes de colonización. La consecuencia de esta confluencia en el escenario colombiano fue el nacimiento de guerrillas de izquierda que constituyeron los primeros GAML; éstos son: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y otras agrupaciones como el Movimiento 19 de abril (M-19), el movimiento Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), cada uno con sus particularidades e itinerarios.

A finales de la década de 1980, la dinámica de la violencia da un importante giro con la aparición del negocio de las drogas ilícitas como principal fuente de financiación de los GAML. En esta nueva fase, según Palacios y Safford (2002), coexisteron narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares, quienes estaban interrelacionados, en alianzas o en conflicto, con políticos clientelistas, ganaderos, militares y policías.

Los recursos provenientes de la producción y el tráfico de drogas[1], financiaron la creación y expansión de los denominados carteles[2] y generaron un impacto definitivo en las estructuras de los GAML, el cual se tradujo en una mayor capacidad para realizar acciones militares y en un crecimiento exponencial del número de sus combatientes (Echandía, 1999 y Pizarro, 2004)[3]. Sin duda alguna, esta vinculación entre los GAML y las drogas ilícitas es uno de los elementos que más

1 Primero fue la producción y el tráfico de la marihuana y posteriormente el de la coca.

2 Este tema se explora con detalle en el subcapítulo: Actividades relacionadas con la producción y tráfico de drogas.

3 Como ejemplo de ello, en la VII Conferencia de las FARC, realizada en 1982, se habría planteado una nueva estrategia para el accionar militar, traducida en un crecimiento de la organización y en la introducción de nuevas fuentes de financiación, entre ellas, la economía ilegal de la coca.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 5 19/11/2010 06:09:44 p.m.

ha complejizado el curso de la violencia armada y que supone los mayores retos a propósito de sus posibilidades de superación.

Este fortalecimiento de los GAML proveniente de las drogas ilícitas no impidió que los gobiernos de la década de 1980 y de comienzos de la de 1990 impulsaran negociaciones de paz con algunas de las guerrillas, con el fin de buscar salidas pacíficas a la violencia armada. Como resultado de estos esfuerzos, se logró la desmovilización y reintegración a la vida civil de cuatro grupos guerrilleros: el M-19, el Quintín Lame, el PRT y el EPL, del cual unas pequeñas fracciones no se unieron a los acuerdos (Pardo, 2008). En buena medida, el éxito relativo de algunos de estos procesos de paz a través de negociaciones –y en particular el firmado con el M-19 – se debió y a la expedición de la Constitución Política de 1991. La elaboración de esta nueva Constitución propició el espacio para que diferentes actores fueran incluidos en el debate nacional y facilitó la construcción de una visión conjunta de país.

Sin embargo, el hostigamiento y las acciones armadas de los grupos guerrilleros que no se acogieron a los esfuerzos de paz promovidos por la institucionalidad, generaron progresivamente crecientes demandas de seguridad en diferentes regiones. Ante la incapacidad del aparato de represión del Estado para proveer de manera plena y eficiente este servicio, desde inicios de la década de 1990 se conforman grupos de autodefensas, cuya motivación inicial estuvo relacionada con la protección de grandes propietarios contra las acciones guerrilleras (Romero, 2003).

Mediante el Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, se estableció el fundamento jurídico para la conformación de grupos de autodefensa (Velásquez, 2007). Esta figura legal fue plenamente empleada en la década de 1990, cuando se conformaron y fortalecieron diversos grupos de seguridad privada[4]. Paulatinamente el fenómeno de las autodefensas fue creciendo en importancia y en capacidad de intimidación, desdibujando el origen legal de algunas de ellas. Adicionalmente, del mismo modo en que los grupos guerrilleros habían encontrado en las drogas ilícitas a un socio para sus actividades delictivas, estos nuevos GAML hicieron lo propio (Duncan, Vargas, Rocha, y López, 2005) y se consolidaron como organizaciones criminales con una letal capacidad de maniobra y una estrategia de control territorial basada en ataques a la población, masacres y asesinatos.

La década de 1990 estuvo marcada por la influencia y el ejercicio de la violencia por parte de los GAML, por la confrontación armada en distintas regiones del país y por la debilidad del Estado para contrarrestar las amenazas derivadas de la acción de estos grupos. A la dificultad manifiesta de combatir eficazmente organizaciones delictivas con un alto poder de fuego y respaldadas por los recursos del tráfico de drogas ilícitas, se sumaron los problemas concomitantes de corrupción a todos los niveles, que generan este tipo de criminalidad.

En este escenario, las FARC replantearon su modo de operación militar pasando de la guerra de la guerrillas a la guerra de movimientos, bajo la iniciativa denominada "Nueva Forma de

[4] A propósito de estas iniciativas se pueden recordar las llamadas "Cooperativas de Seguridad" y las "Convivir", las cuales fueron instauradas en los gobiernos de los presidentes César Gaviria (1991-1994) y Ernesto Samper (1994-1998).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 6 19/11/2010 06:09:44 p.m.

Operar" (NFO)[5]. Dicho cambio tuvo lugar después del ataque militar a la sede del Secretariado en La Uribe (Meta) y de la declaración de guerra integral por parte de la administración Gaviria (1990-1994) (Pizarro, 2004). De otro lado, entre 1994 y 1997, "se inició la centralización política y militar de los diferentes grupos paramilitares y de autodefensas, primero a través de la creación de las ACCU [Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá] a finales de 1994 y luego de las AUC [Autodefensas Unidas de Colombia], en abril de 1997" (Romero, 2003).

Estos cambios en las dinámicas de los GAML, enfocados hacia el aumento de su capacidad para mantener el control territorial, plantearon serios retos para el Estado, cuya respuesta, en muchos casos, fue insuficiente. En 1998, las Fuerzas Militares sufrieron importantes golpes por parte de las FARC, dentro de los que se cuentan el ataque a la base militar de Patascoy (entre los departamentos Nariño y Putumayo), la incursión en La Uribe (Meta), el combate del río Caguán (sitio el Billar), el ataque a Miraflores (Guaviare) y la toma de Mitú (Vaupés).

La llegada al poder del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) supuso una nueva fase en la confrontación violenta, en particular, protagonizada por las FARC. Durante este cuatrienio se establecieron diálogos de paz con ese grupo armado ilegal, los cuales estuvieron condicionados a la desmilitarización de 42.000 km^2 en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá) y en cuatro municipios del departamento del Meta. A pesar del desarrollo de los diálogos de paz, los homicidios, secuestros, hostigamientos y ataques a la población civil aumentaban en todo el territorio nacional[6]. En consecuencia, y ante la imposibilidad de concretar un cese al fuego y de avanzar en las negociaciones, en 2002 el Gobierno decidió terminar los diálogos con la guerrilla y recuperar la zona de despeje.

Por su parte, las recién creadas AUC, observaban con escepticismo el desarrollo de las negociaciones de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC. En este sentido, se destaca el fortalecimiento del grupo paramilitar durante esta misma época, llegando a contar con más de 8.000 hombres que dominaban zonas estratégicas del país, convirtiéndose en un elemento de desafío militar para el Gobierno, lo que influyó negativamente en el desarrollo de las mesas de diálogo con las FARC (Romero, 2003).

Al finalizar el gobierno Pastrana, y tras un nuevo intento frustrado por alcanzar una paz negociada, las FARC se habían fortalecido militar y económicamente y los grupos de autodefensas contaban con una considerable presencia a nivel nacional, al mismo tiempo que el número de desplazados aumentaba, más los homicidios y los secuestros. Sin embargo, durante este mismo período, y con el entendimiento de que era necesario realizar cambios radicales en las instituciones de seguridad y defensa del Estado, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa Nacional habían comenzado a reformar y fortalecer la estructura de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía), buscando la profesionalización de sus miembros y mejorando su equipamiento y movilidad. Teniendo en cuen-

[5] La NFO es una iniciativa que emerge en el marco de la VII Conferencia en 1982, cuyo desarrollo pleno se observa durante la década de 1990.

[6] Al cierre de 2001, la tasa de homicidios alcanzaba los 65 homicidios por cada 100.000 habitantes, según datos de de Policía Nacional de ese mismo año.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 7 19/11/2010 06:09:45 p.m.

ta el peso fundamental que ejercía las drogas ilícitas en el contexto de la violencia impartida por los GAML, al esfuerzo por modernizar la Fuerza Pública se sumó la iniciativa denominada "Plan Colombia", con la que Estados Unidos comenzaría a brindarle ayuda a Colombia en materia de lucha contra las drogas ilícitas.

La llegada a la Casa de Nariño del presidente Álvaro Uribe Vélez, en 2002, sucedió en medio del descontento nacional por el empeoramiento de las condiciones de seguridad, experimentado a lo largo de las negociaciones con las FARC, y con la necesidad apremiante de reenfocar la respuesta del Estado en el marco de la confrontación violenta. Estas condiciones dieron paso a una nueva fase en la confrontación, la denominada seguridad democrática.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) fue concebida como "una política de Estado de largo plazo", la cual se implementaría "en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás Ramas del poder". En este sentido, la nueva política plantearía un concepto de seguridad, que no dependería sólo del accionar de la Fuerza Pública, "sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de la justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como bien común por excelencia de toda la sociedad" (Ministerio de Defensa Nacional, 2003). En este sentido, a partir de este momento, la política de seguridad se convirtió en un fin común, en el que convergen los esfuerzos de todas las entidades del Estado.

En el marco de la PDSD, el sector de la defensa estableció una serie de prioridades para contribuir eficientemente al logro de la Seguridad Democrática. Dichas prioridades eran la profundización de la inversión encaminada al mejoramiento de las capacidades de la Fuerza Pública y la negociación mediante una política de desmovilización, desarme y reintegración. Así, el aumento de equipos y el crecimiento de personal de las Fuerzas Militares permitieron cambiar de estrategia al interior del Gobierno, pasando de la defensiva a la ofensiva. Este cambio propició que las FARC retornaran de nuevo a la guerra de guerrillas (Rangel, 2005), y, paralelamente, se realizaran una serie de acercamientos que conducirían a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Bloque Central Bolívar (BCB), las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) y la Alianza Oriente.

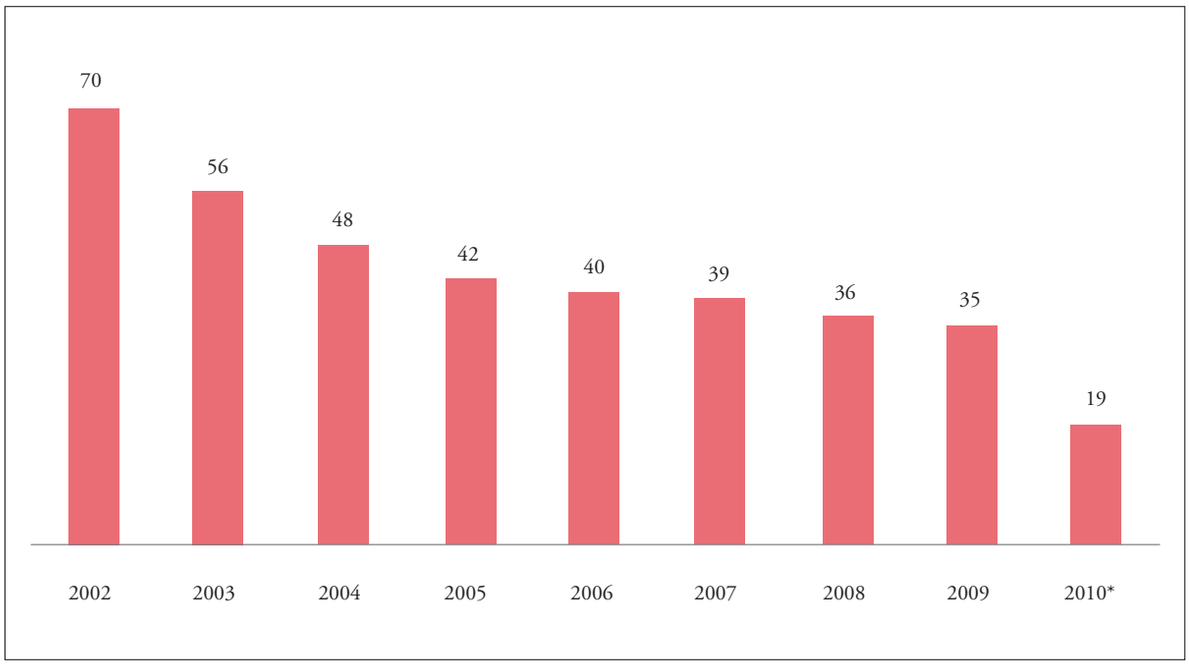
En el segundo gobierno del presidente Uribe (2006-2010) se formuló la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) con el fin de afianzar los resultados obtenidos en el período 2002-2006. Los objetivos principales de esta política son: consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, proteger a la población manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, elevar drásticamente los costos de desarrollo de las drogas ilícitas en Colombia, mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país, y mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 8 19/11/2010 06:09:45 p.m.

Dicha política concibe una consolidación territorial en tres fases[7], a través de las cuales se pretende articular los esfuerzos militares, policiales, sociales y antinarcóticos del Estado.

Como resultado de estas políticas de Seguridad Democrática, a partir de 2002 los indicadores de violencia y criminalidad presentan una disminución y los GAML comenzaron un proceso de debilitamiento y pérdida de respaldo político, financiero y estratégico (Pizarro, 2004). Esta tendencia continuó hasta el final del gobierno Uribe, hecho que se puede observar en la tendencia decreciente que presentaron los principales indicadores de violencia, como se presenta a continuación:

Gráfico 1.
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (2002- 2010*)



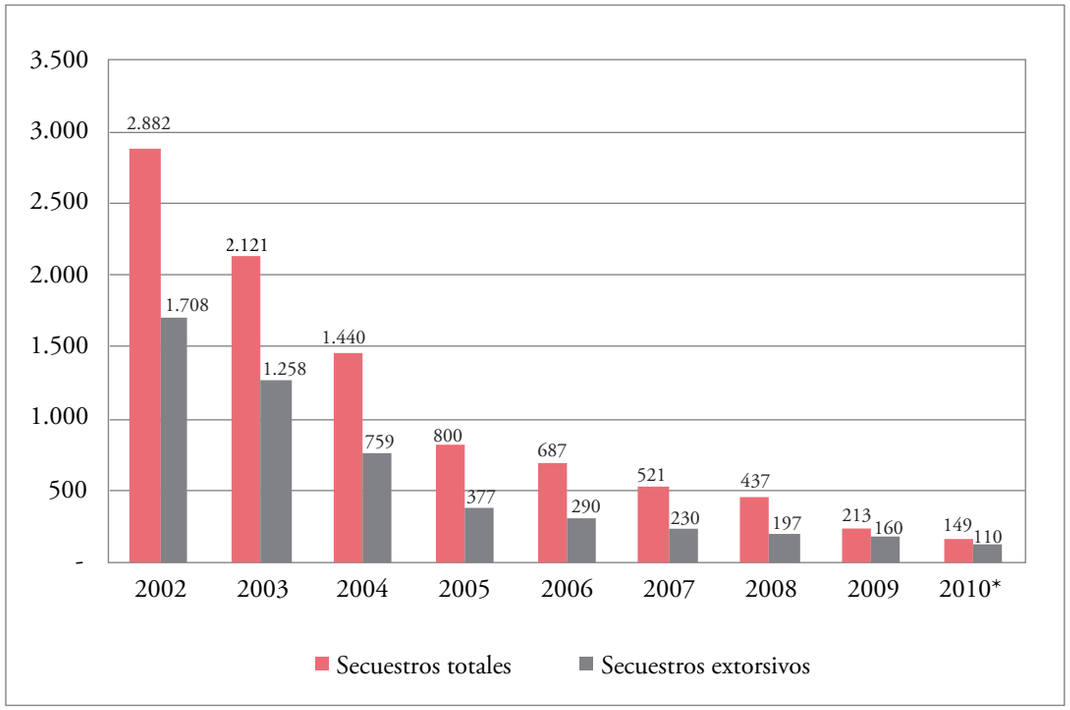
**Datos de enero a julio de 2010.*

Fuente: Policía Nacional (Censo de 2005).

7 Las tres fases correspondientes son: **Fase 1** "Control de área". Se implementa en zonas donde persiste la presencia activa de los GAML, las drogas ilícitas y Bacrim, y el Estado ahí deberá aplicar un esfuerzo militar intensivo para cumplir con el objetivo de desarticular y neutralizar estas organizaciones criminales. **Fase 2** "Estabilización". Se implementa donde ya existe un control territorial por parte de la Fuerza Pública y el objetivo es establecer unas condiciones mínimas de seguridad con el fin de iniciarse el proceso de recuperación institucional. Se aplica un esfuerzo policial intensivo que busca mantener el orden, la seguridad y la convivencia en las comunidades, y se acompaña con una asistencia militar de control y estabilización. **Fase 3** "Consolidación". Se aplica a zonas previamente estabilizadas y el objetivo es ejercer la plena autoridad y ofrecer los servicios del Estado en dichas zonas.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 9 19/11/2010 06:09:46 p.m.

Gráfico 2.
Casos de secuestro en Colombia (2002-2010*)



**Datos de enero a julio de 2010.*

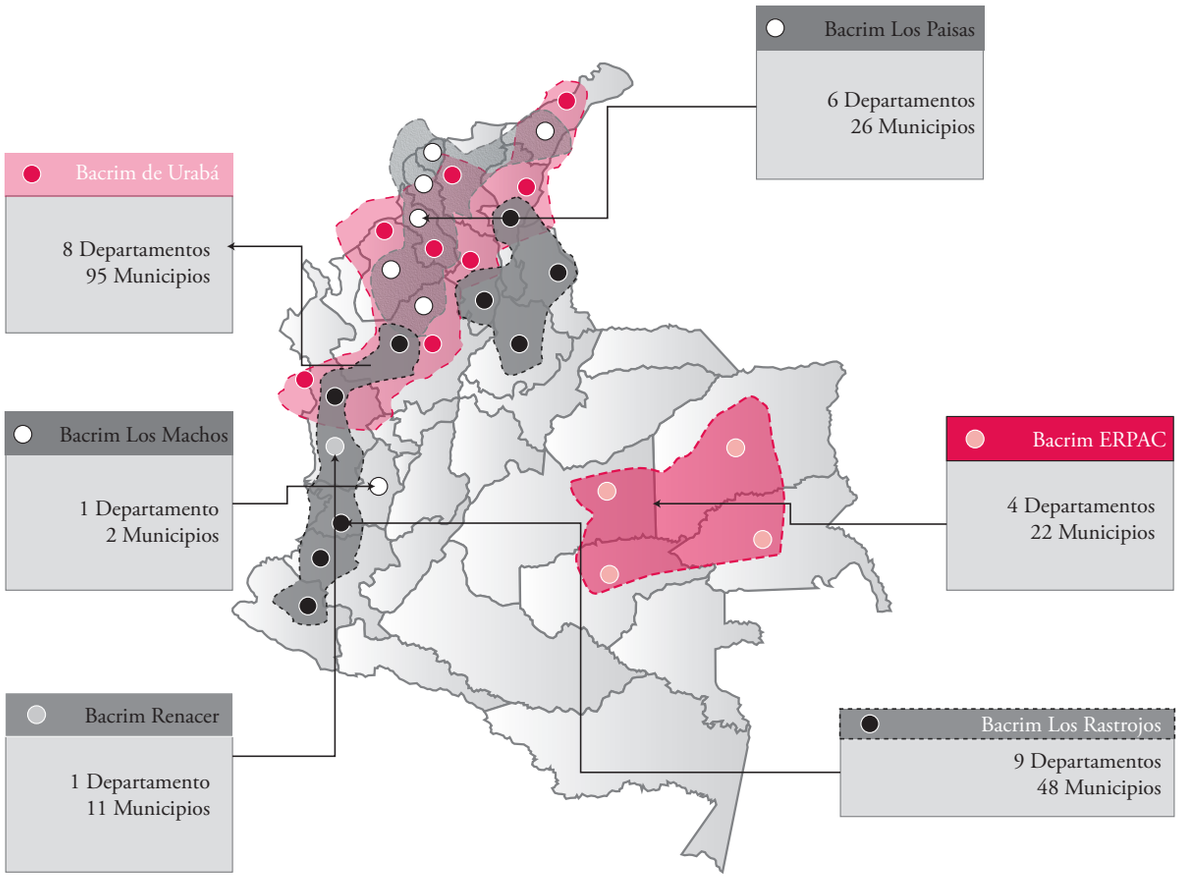
Fuente: Fondelibertad.

A pesar de estos avances en materia de seguridad, se han presentado nuevas manifestaciones de GAML. Principalmente entre los años 2006 y 2008 surgieron las llamadas Bandas criminales (Bacrim). Dichos grupos se crearon como consecuencia del rearme de unidades de autodefensas desmovilizadas, de grupos que no se desmovilizaron y de la combinación de exautodefensas con otras organizaciones criminales. Tienen como característica común, conforme a la Fundación Seguridad y Democracia (2008), su interés por obtener ganancias derivadas de la producción y comercialización de narcóticos, otras actividades ilícitas como el secuestro y la extorsión, y delitos asociados con ajustes de cuentas e intimidaciones para proteger sus negocios e intereses económicos.

Información suministrada por la Policía Nacional establece que en la actualidad estas agrupaciones se encuentran presentes en 18 departamentos y 159 municipios del país, como se presenta en el siguiente mapa.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 10 19/11/2010 06:09:47 p.m.

Mapa 1.
Presencia de las Bacrim en la geografía nacional (junio 2010)



Fuente: Policía Nacional, junio 2010.

En términos generales se puede afirmar que la presencia, acción y continuidad de los GAML a lo largo de la historia colombiana enfatiza el reto de la institucionalidad para ejercer sus labores en todo el territorio nacional y para integrar política, social y económicamente a la población, en particular en zonas de frontera agrícola, en las que el negocio de las drogas ilícitas y la debilidad del Estado han representado incentivos perversos para la perpetuación de un modelo de violencia armada de tipo criminal a la que se debe hacer frente mediante la acción de la Fuerza Pública y de la oferta social del Estado.[8]

[8] Para profundizar en el fenómeno de las Bacrim, ver Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), (2007).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 11 19/11/2010 06:09:48 p.m.

Medidas de acción

Fortalecimiento de la Fuerza Pública

A comienzos de la década de 1990, durante el gobierno del presidente César Gaviria (1991-1994), se diseñó la Estrategia Nacional contra la Violencia. En desarrollo de ésta, y con base en un enfoque integral, se asignaron responsabilidades no sólo a la Fuerza Pública, sino a otras entidades del Estado, para el restablecimiento del orden público mediante la coordinación de programas sociales en zonas de violencia, el fortalecimiento de la autoridad judicial, la protección policial y militar en puntos críticos de la infraestructura nacional, así como mayores atribuciones a gobernadores y alcaldes, entre otros.

Durante este período la Fuerza Pública, especialmente las FF. MM, se fortalecieron gracias a la asignación de recursos para el mantenimiento, la renovación y la mejora del equipo militar, la movilidad de las tropas mediante el uso de helicópteros, el mejoramiento de las actividades de inteligencia, la creación de nuevas unidades operativas y la modernización de las comunicaciones (Giha, Riveros y Soto, 1999). Adicionalmente, en este período se realizó una profunda reforma en la Policía Nacional a través de la Ley 62 de 1993, en donde se enfatizó su carácter civil y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos como su actividad principal.

Entre 1999-2002, durante la administración del presidente Pastrana, se partió de la base de que la agresión interna constituía el problema de seguridad más grande que enfrentaba en ese momento el Estado colombiano. En consecuencia, a la vez que el gobierno avanzaba en la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado, se adelantaba un proceso de fortalecimiento militar sin precedentes. En este sentido, se planteó como uno de los principales objetivos del sector defensa, incrementar la efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública. Para esto se realizaron dos planes:

El llamado Plan Diez Mil se inició en 1999 con el objeto de reemplazar en los años 1999, 2000 y 2001, por año, diez mil (10.000) soldados conscriptos bachilleres por soldados profesionales, con el propósito de aumentar y optimizar la capacidad ofensiva de las fuerzas, disponiendo de un mayor número de soldados profesionales para el combate. La importancia de este cambio en la estructura del pie de Fuerza radicó en que, al contrario de los soldados bachilleres, los soldados profesionales pueden cumplir funciones de combate ofensivo, lo cual contribuye a eliminar las limitaciones en la capacidad operativa de las fuerza impuestas por la estructura de personal de soldados anterior, y a minimizar las restricciones legales existentes para el empleo de soldados bachilleres.

Por su parte, el Plan Fortaleza, que inició en 2001, se fijó la meta de incorporar diez mil (10.000) nuevos soldados regulares durante el cuatrienio, con el propósito de dejar a éstos las labores defensivas, mientras los soldados profesionales se dedicaban al combate. Este Plan también contempló la modernización y la complementación de las dotaciones individuales de equipo y armamento del personal de soldados regulares, así como un mejoramiento en sus comunicaciones tácticas.

Estas dos estrategias estuvieron acompañadas por el fortalecimiento de las capacidades militares generado por la implementación del Plan Colombia, a través del cual la Fuerza Pública contó con el apoyo financiero y logístico de los Estados Unidos en temas relacionados con las acciones contra

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 12 19/11/2010 06:09:48 p.m.

las drogas ilícitas, particularmente en las áreas de aeronáutica y entrenamiento. En este contexto, la Fuerza Pública se fortaleció significativamente, adquiriendo cantidades considerables de diferentes tipos de equipo.

Ante una nueva agudización de los problemas de orden público tras la terminación del proceso de paz, el gobierno del presidente Uribe inicia el diseño y la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), por medio de la cual se plantearon como objetivos estratégicos la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

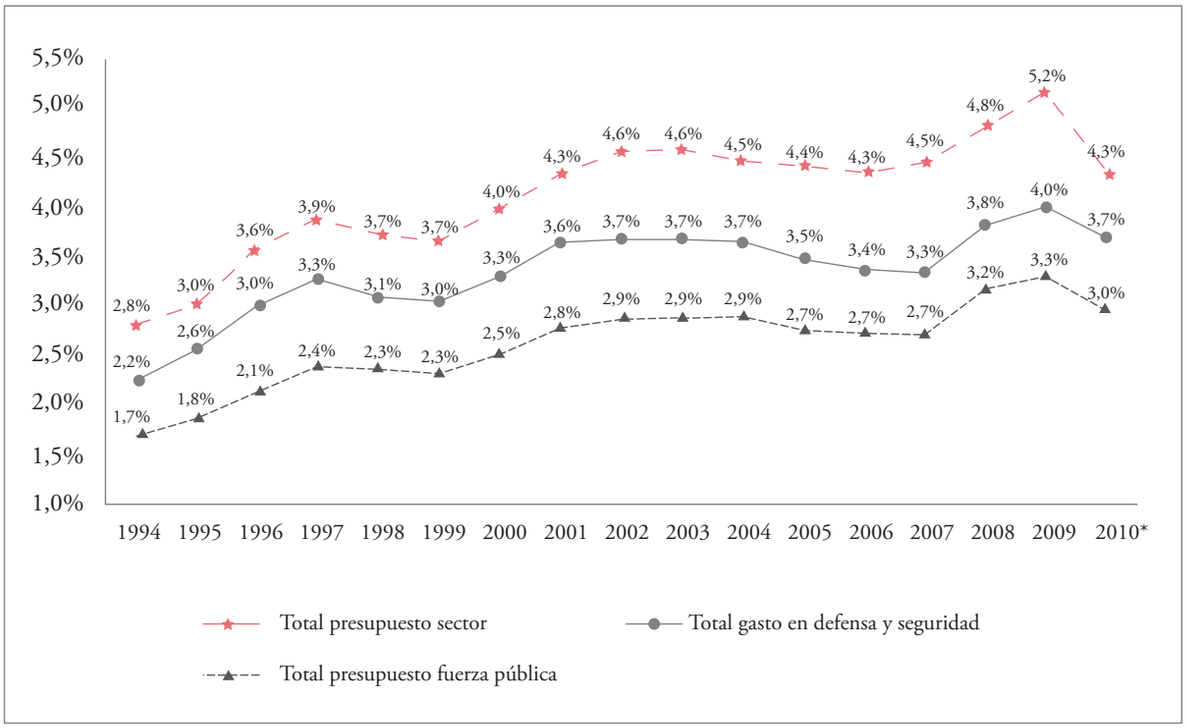
Para la consecución de estos resultados, el sector defensa y seguridad concentró sus esfuerzos en acelerar el proceso de debilitamiento de la estructura militar de los GAML, el bloqueo de sus corredores de movilidad y de sus cadenas logísticas, así como la desarticulación de organizaciones delictivas. Para esto, el esfuerzo de la Fuerza Pública se orientó a aumentar, recomponer y dar un mejor entrenamiento y movilidad al pie de Fuerza, mejorar la calidad, el alistamiento y el mantenimiento de los equipos, mejorar los sistemas de inteligencia, mantener una capacidad disuasiva mediante el mantenimiento y modernización del equipo estratégico, y dar continuidad a los programas de capacitación en DD. HH y DIH. Adicionalmente, se propuso llevar a la Policía Nacional a los municipios en las que ésta no tenía presencia, aumentar el pie de Fuerza y mejorar la infraestructura de estaciones de Policía rurales (Presidencia de la República de Colombia, 2003). De manera complementaria, se ampliaron los convenios y acuerdos de cooperación con instituciones policiales y organismos de seguridad a nivel nacional e internacional, en el marco de la lucha contra el crimen transnacional.

El proceso de fortalecimiento de la Fuerza Pública se refleja en la evolución del Gasto en Defensa y Seguridad (GDS)[9] como porcentaje del PIB. Dentro de la PDSD, el presupuesto en defensa y seguridad creció en términos reales un 5,13%, entre 2002 y 2009, donde los recursos se destinaron principalmente a financiar el crecimiento en el pie de Fuerza, mantenimiento de las capacidades estratégicas, y el fortalecimiento de la movilidad y del área de inteligencia.

[9] Para calcular el GDS, el Ministerio de Defensa Nacional y el DNP ha utilizado unos nuevos criterios de cálculo, de acuerdo con los cuales (1) se incluye el grupo de entidades que conforman el sector central de defensa y seguridad; (2) se incluye el presupuesto del DAS; (3) para el análisis de la inclusión de entidades del sector descentralizado se tuvieron en cuenta las siguientes preguntas: ¿la entidad recibe recursos presupuestales de la nación?, ¿se genera duplicidad en el cálculo del GDS?, ¿la misión y función de la entidad analizada se relaciona directamente con las funciones de defensa y seguridad?

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 13 19/11/2010 06:09:48 p.m.

Gráfico 3.
GDS como porcentaje del PIB en Colombia (1994-2010)[10]



Fuente: DNP, Ministerio de Defensa Nacional, 2009.

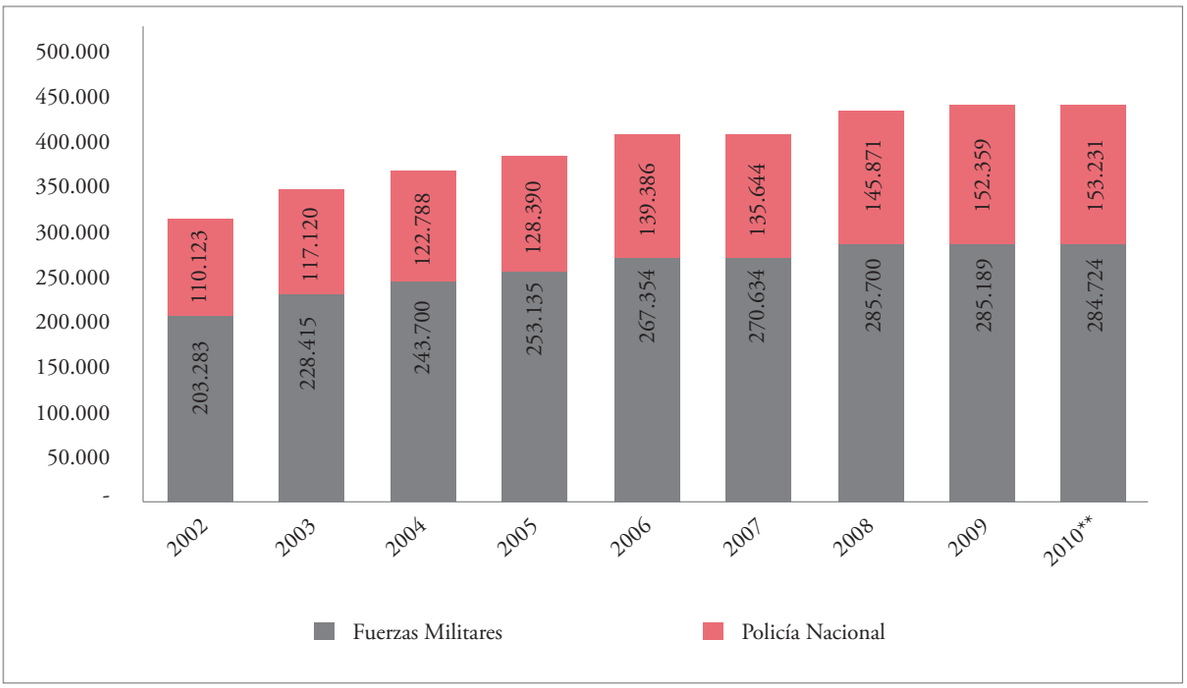
Este esfuerzo económico que ha hecho la nación ha permitido desplegar amplia y efectivamente a la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, lo cual ha sido un factor de primer orden en el contexto de la actual lucha contra los GAML y las Bacrim. Los recursos adicionales se han visto en el fortalecimiento de los medios al servicio de la Fuerza Pública, el recurso humano, la infraestructura, el adiestramiento, el material de guerra, la doctrina y la organización, necesarios para adelantar operaciones ofensivas sostenidas, de gran poder de fuego, precisas y con menor riesgo tanto para los efectivos en combate como para la población civil.

El siguiente gráfico muestra la evolución del tamaño de la Fuerza Pública desde 1990. El crecimiento promedio anual del de pie de Fuerza entre 1990 y 2002 fue del 3,5% pasando de 210.225 a 313.416 efectivos. En el período comprendido entre 2002 y 2008 se registró el mayor crecimiento en los últimos años, pasando de 313.406 efectivos a 431.571 con una variación promedio anual del 5,5%.

[10] Datos calculados con base en la nueva metodología desarrollada por el DNP y el Ministerio de Defensa Nacional (2009). Se utilizó el PIB base 2000.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 14 19/11/2010 06:09:49 p.m.

Gráfico 4.
Evolución de efectivos de la Fuerza Pública (2002-2010)*



** Incluye civiles.*
*** Datos enero-julio*

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2010

Asimismo, se han presentado avances en las capacidades de inteligencia del Estado. La Ley 1288 de 2009 fortalece el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal[11], definiendo claramente los límites, mecanismos de control y supervisión, regulación de las bases de datos, protección de sus miembros, coordinación y cooperación entre sus organismos, y los deberes de colaboración de entidades públicas y privadas. De esta forma se definió cuáles son las entidades autorizadas para realizar labores de inteligencia y los principios que deben regir esta actividad.

Finalmente, los esfuerzos encaminados a la repotenciación y modernización de equipos estratégicos, como las fragatas, los submarinos y los aviones de combate, han apuntado al mantenimiento

[11] De la cual hacen parte las respectivas agencias de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y la Unidad Administrativa Especial de Información Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda (UIAF).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 15 19/11/2010 06:09:49 p.m.

de una capacidad estratégica creíble fundamental para atender los compromisos regionales e internacionales en materia de seguridad y defensa.

Plan Nacional de Consolidación

La política de control territorial se institucionalizó en 2004, con la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). A través de dicho Centro, el Gobierno nacional ha impulsado acciones coordinadas para la promoción de la seguridad, la convivencia y la inversión social en diferentes zonas del territorio nacional, las cuales habían concentrado los mayores efectos de la violencia armada. La evolución del CCAI desde su creación ha generado una serie de estrategias que promueven acciones interagenciales[12] de tipo económico y social, que buscan generar mayor gobernabilidad, legitimidad, confianza y credibilidad en las instituciones del Estado en zonas priorizadas por el CCAI[13].

En 2007, el Gobierno nacional comenzó un proceso de análisis de los logros con respecto al control territorial y a la protección de las comunidades más vulnerables, en el marco de la garantía de derechos y libertades de los ciudadanos, y de la búsqueda de alternativas de desarrollo sostenible en todo el territorio nacional.

En 2009, después del trabajo de más de 15 entidades civiles y militares que analizaron la evolución y los retos de la seguridad y la recuperación social del territorio, se diseñó y adoptó el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), como un mecanismo para alinear la oferta institucional en el área social, de justicia, desarrollo económico y gobernabilidad, con otros esfuerzos del ámbito de la seguridad territorial y ciudadana, los esfuerzos el trabajo militar y de policía, buscando generar las condiciones para lograr el desarrollo humano e integral de la población que habita el territorio colombiano en un ambiente de presencia institucional y gobernabilidad. El PNCT se oficializó mediante la Directiva Presidencial 01 que incluye las directrices generales para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Sostenible en Colombia.

En el proceso, se identificaron las zonas de mayor incidencia de desplazamiento y violación de derechos humanos como factor prioritario, la identificación de mecanismos de coordinación, los propósitos comunes y los esfuerzos adicionales necesarios de las diversas entidades del Estado.

---

12 Como integrantes permanentes del CCAI se encuentran: el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICBF, COLDEPORTES, el SENA, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Asimismo, cuenta con enlaces con los ministerios de Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comunicaciones, Cultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, y Comercio, Industria y Turismo, así como con el DNP, el Banco Agrario, el Alto Comisionado para la Paz, el INCODER, el DAS, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, USAID, Oxy Colombia y Fedecajas.

13 Éstas son: (i) áreas principales para iniciar la consolidación, que incluyen la zona Macarena y río Caguán, la zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, sur de Chocó), la zona Bajo Cauca Antioqueño y sur de Córdoba, la zona sur de Tolima y sur de Valle del Cauca; (ii) áreas de transición hacia la consolidación, que incluyen la zona Montes de María, la zona Sierra Nevada de Santa Marta y la zona oriente Antioqueño; y (iii) áreas complementarias, que incluyen la zona Arauca, la zona Putumayo, zona Catatumbo y la zona Bajo Atrato.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 16 19/11/2010 06:09:49 p.m.

Las estrategias generadas fueron: a) atención humanitaria; b) justicia y seguridad; c) desarrollo social; d) desarrollo económico; e) gobernabilidad; y f) ordenamiento territorial y derechos de propiedad.

El Plan Nacional de Consolidación es una iniciativa que apunta a la recuperación integral del territorio por parte del Estado, obstaculizando la reproducción sistemática de la violencia, por medio de la generación de condiciones de arraigo en la población que habita las zonas históricamente más vulnerables del país.

Éste es un proceso coordinado, progresivo y definitivo, que busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar, de manera sostenible, un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas[14].

2. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS

Antecedentes

Como se ha visto a lo largo del presente documento, buena parte de la dinámica de la violencia en Colombia se encuentra estrechamente relacionada con el negocio de las drogas ilícitas y sus actividades conexas. La posibilidad de expansión y daño de los GAML tuvo como correlato inmediato el auge en el negocio de la producción y el tráfico de drogas ilícitas. Sin embargo, el impacto negativo de las drogas ilícitas sobrepasa la esfera de la confrontación armada, ya que afecta la totalidad del entramado social e institucional, debido a las continuas amenazas contra la vida y la seguridad que trae consigo esta actividad ilegal. Por ese motivo, el tema de las drogas ilícitas es examinado acá como la segunda manifestación de la problemática que hasta el momento ha impedido la consolidación de condiciones de paz en el país.

Desde la década de 1980 Colombia comenzó a figurar dentro del listado de países con la mayor área de cultivos de coca y con la producción más importante de cocaína en el mundo. Mientras en 1990 Colombia era el tercer productor de hoja de coca, con un 19% del total del área cultivada, para el año 2000 pasó al primer lugar con el 70% de participación en la producción mundial.

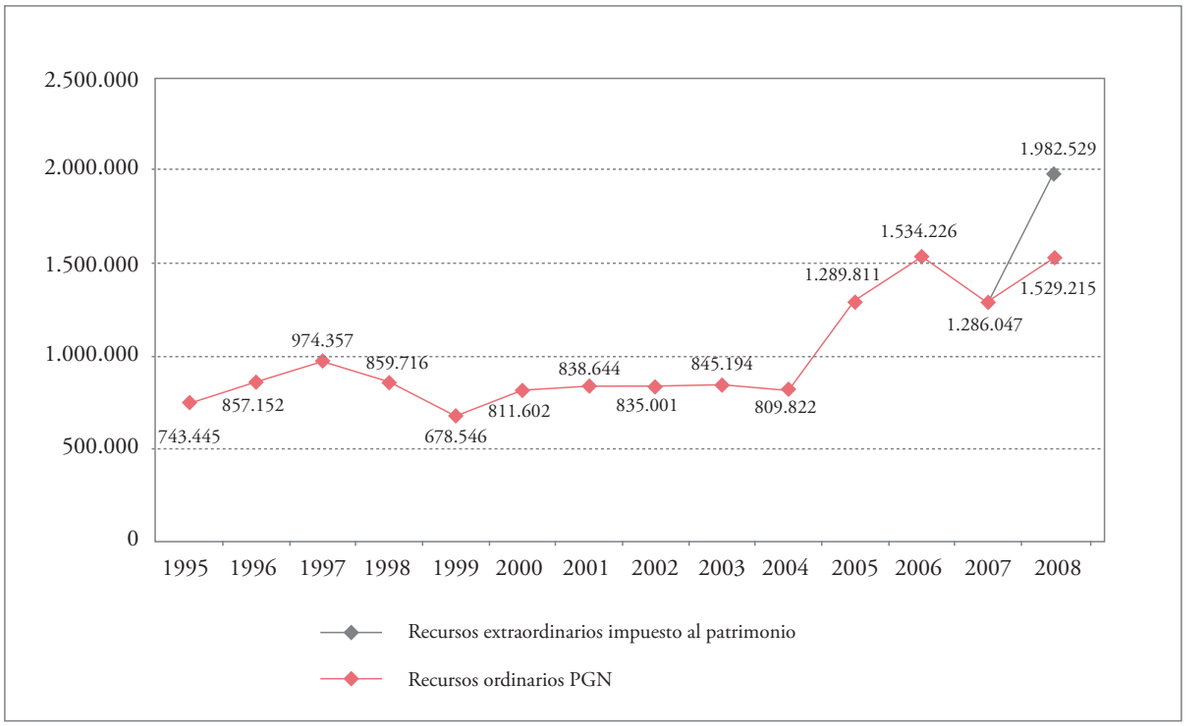
El impacto negativo de las drogas ilícitas se ha evidenciado en el país en diversos fenómenos, que van desde el problema ambiental, seguridad rural, contrabando de insumos y expansión indiscriminada de la frontera agrícola, pasando por la violencia ejercida por los llamados carteles de la droga, el terrorismo, el sicariato, la inseguridad en los centros urbanos, y llegando, por supuesto, a la financiación de las actividades de los GAML, por mencionar sólo algunos de los problemas más relevantes. A este fenómeno se han vinculado, incluso, asuntos relacionados con el detrimento de la cultura de la legalidad y la creación de valores sociales proclives a la violencia. En síntesis, el problema de las drogas ilícitas en Colombia ha llegado a penetrar tan profundamente los sistemas sociales, políticos

[14] Ver *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*, (2010), Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Acción Integral.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 17 19/11/2010 06:09:49 p.m.

y económicos, que realmente ha estigmatizado y modificado la imagen de nuestro país en el exterior, la política interna y la manera como los colombianos nos percibimos a nosotros mismos. Frente a estos problemas, el Estado ha realizado esfuerzos a través de distintas aproximaciones.

Gráfico 5.
Evolución del gasto del Estado en la lucha contras las drogas ilícitas (1995-2008)*



** Cifras en millones de pesos constantes de 2008.*

Fuente: Entidades de orden nacional y territorial, cálculos DNP-DJS, 2008.

Quizás, el antecedente que explica la fisonomía actual de la estrategia de combate contra las drogas ilícitas se encuentra durante el período presidencial del presidente Pastrana, en donde se inició el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y se estructuró, junto con el gobierno de Estados Unidos, el llamado "Plan Colombia. Este Plan se puede definir como "una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y a la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas. Este acuerdo está basado en el principio de responsabilidad compartida, según el cual se reconoce

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 18 19/11/2010 06:09:49 p.m.

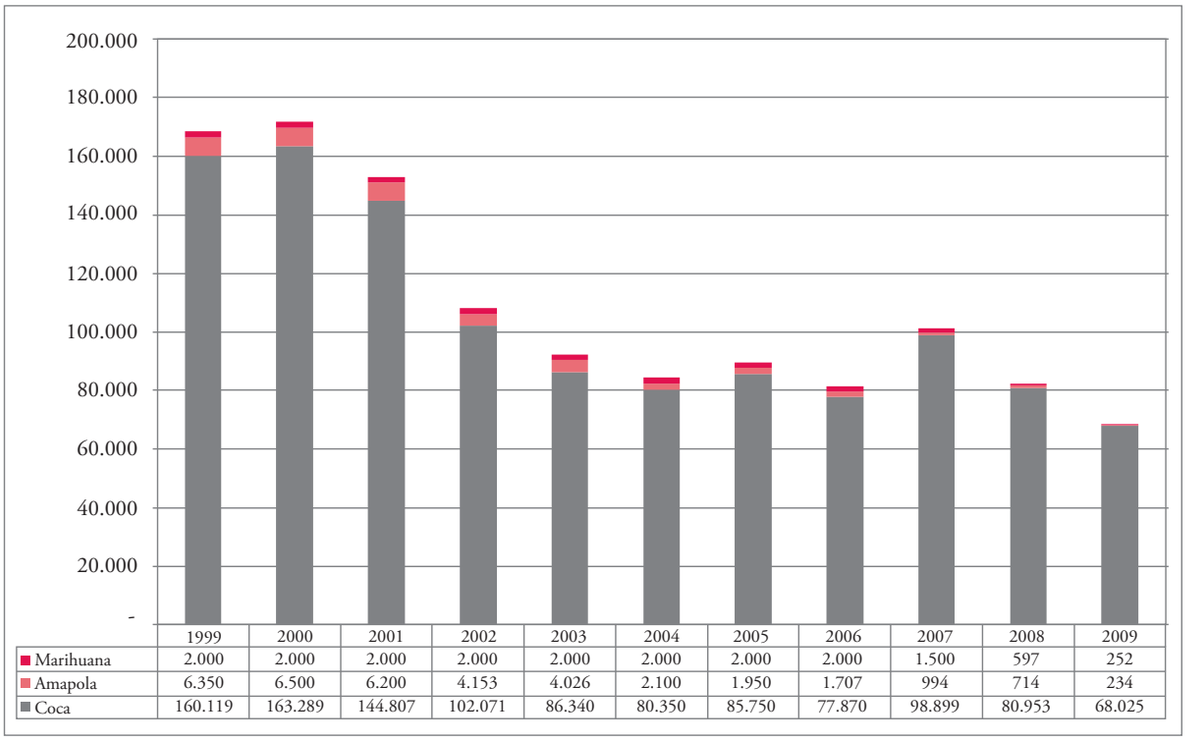
que el problema mundial de las drogas ilegales es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas [y] busca fortalecer al Estado y a la sociedad colombiana para la superación de la amenaza narcoterrorista, en un contexto de fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, a la vez que se mejoran las condiciones sociales y económicas de los grupos de población más vulnerables al ofrecerles alternativas diferentes a la producción de drogas ilícitas" (DNP, 2006b).

En el marco del Plan Colombia 2000-2004, se realizaron inversiones totales por US$ 10.732 millones (DNP, 2006b). De manera complementaria, la PDSD, como estrategia de recuperación del territorio nacional de las manos de los GAML, ha permitido fortalecer la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas a las drogas ilícitas e implementar estrategias combinadas de erradicación de cultivos, interdicción y extradición.

Es así como, durante el período 2000-2009, las hectáreas sembradas con coca se redujeron en un 58,3%. La estrategia quebró así la creciente tendencia que se presentó durante el período 1990-2000. Igualmente, el incremento en los decomisos de cocaína permitió, entre 1999 y 2006, la incautación de 853 toneladas de cocaína, avaluadas en US$ 20.487 millones. Por otra parte, la extradición de miembros de organizaciones narcotraficantes que, durante los años 2002-2008 llegó a una cifra de 717 personas, logró desarticular a muchos de los grupos delictivos dedicados a las drogas ilícitas (Ministerio de Defensa Nacional, 2010).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 19 19/11/2010 06:09:49 p.m.

Gráfico 6.
Hectáreas de coca cultivadas en Colombia (1999-2009)



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Marihuana	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.500	597	252
Amapola	6.350	6.500	6.200	4.153	4.026	2.100	1.950	1.707	994	714	234
Coca	160.119	163.289	144.807	102.071	86.340	80.350	85.750	77.870	98.899	80.953	68.025

Fuente: SIMCI, Policía Nacional Dirección Antinarcóticos (cultivos de amapola y marihuana).

Del mismo modo, durante el período 2002-2009 se asperjaron 1'101.931 hectáreas de coca y se erradicaron manualmente 317.959. Igualmente, se logró la destrucción de 18.641 laboratorios para la producción de alcaloide, se incautaron e inmovilizaron 366 aeronaves, 5.256 automotores y 2.642 embarcaciones. También se logró la incautación de 17.201 galones de insumos líquidos y 45.465 toneladas de insumos sólidos destinados a la producción de estupefacientes (Ministerio de Defensa Nacional, 2010).

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos y logros descritos, la producción y el tráfico de drogas ilícitas han logrado adaptarse a las condiciones que impone la acción gubernamental en su contra. Algunos ejemplos de esta adaptación son:

1. La reducción del tamaño promedio de los lotes sembrados con coca. Así, el análisis de información del censo realizado por el Sistema Integrado de Monitoreo a los Cultivos Ilícitos (SIMCI), herramienta del Gobierno nacional, mediante convenio entre el Ministerio del Interior y de Justicia, la

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 20 19/11/2010 06:09:50 p.m.

Dirección Nacional de Estupefacientes, Acción Social y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), para medir cómo van los cultivos ilícitos en el país, muestra que a finales de la década de 1990 la extensión promedio era de más de 3 hectáreas. En el año 2000 fue de 2,05 hectáreas; en 2005 de 1,13, y para los años 2008 y 2009 se estabilizó luego de una disminución continua en 0,66 hectáreas. Este comportamiento dificulta y hace más costosas las labores de identificación y destrucción de los cultivos.

2. La continua movilidad de los cultivos ilícitos de una región a otra, causado por el "efecto globo"[15].
3. La dispersión de los cultivos hacia zonas alejadas, comúnmente selváticas y de bosque, con fuertes repercusiones medioambientales.
4. La fragmentación y dispersión de bandas de narcotraficantes en pequeñas organizaciones. Han surgido grupos vinculados a los diferentes eslabones de la cadena de las drogas ilícitas que han reemplazado a las grandes estructuras de las drogas ilícitas, características de la década de 1990 principalmente. Sin embargo, tal y como se ha señalado antes, sigue siendo evidente la participación de los GAML en las diferentes etapas del negocio de las drogas ilegales.
5. La aparición de nuevas rutas nacionales e internacionales del tráfico de drogas ilícitas, dependiendo de los lugares de destino. Estas nuevas rutas buscan aprovechar las ventajas que representan los sistemas de seguridad menos rigurosos de algunos países.
6. Las nuevas modalidades del tráfico de drogas ilícitas. Es común que se transporten cantidades de estas drogas empleando medios más veloces, como por ejemplo las conocidas lanchas "go fast". Asimismo, existe un aumento del microtráfico a través del correo certificado y los "correos humanos" o "mulas".
7. Las relaciones de los GAML con poderosas organizaciones criminales internacionales de tráfico de drogas ilícitas, armas y personas.
8. Las nuevas modalidades de lavado de activos.

También resulta necesario aceptar que, en relación con la demanda interna, Colombia ha experimentado cambios en la dinámica de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas (SPA), lo que ha obligado a reconocer que es crucial promover esfuerzos encaminados a la reducción de la demanda; un ejemplo de ello es la formulación en el año 2007 de la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto.

[15] Este concepto hace referencia al traslado y reubicación de cultivos ilícitos en zonas generalmente de difícil acceso o con menor presencia del Estado, donde su actividad no se ve amenazada, con el fin de evadir las medidas de control hacia los cultivos ilícitos.

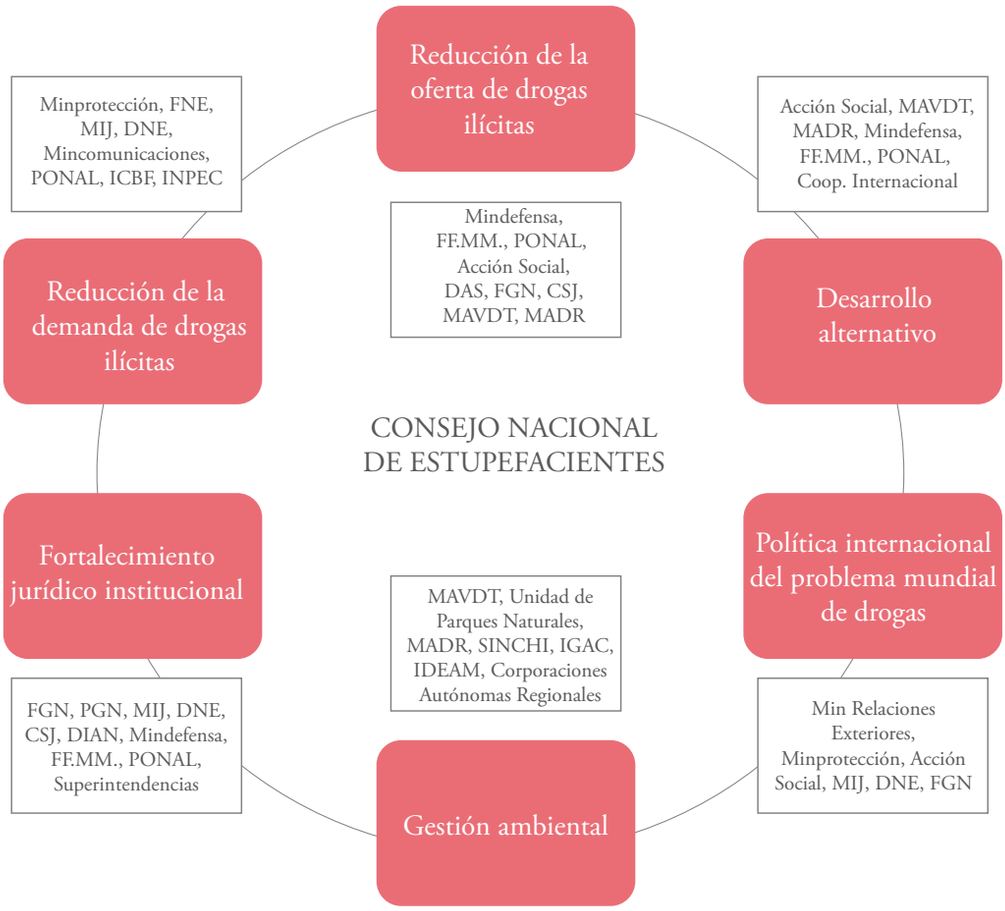
PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 21 19/11/2010 06:09:50 p.m.

Medidas de acción

Lucha contra las drogas ilícitas y el terrorismo

El marco institucional colombiano de lucha contra las drogas ilícitas obedece a una estructura diseñada para atacar los eslabones principales del negocio de las drogas ilícitas: el cultivo, la producción, el tráfico y el consumo. Los lineamentos de política pública en lucha contra las drogas ilícitas se encuentran en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Es así como, de acuerdo con la Ley 30 de 1986, el CNE proyecta medidas orientadas a los ejes: reducción de la oferta de drogas ilícitas, desarrollo alternativo, política internacional del problema mundial de drogas, gestión ambiental, fortalecimiento jurídico e institucional, y reducción del consumo de drogas ilícitas.

Figura 1.
Esquema institucional colombiano de lucha contra las drogas ilícitas



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2010.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 22 19/11/2010 06:09:50 p.m.

Los diferentes ejes son desarrollados por distintos actores de la institucionalidad colombiana. Durante el segundo semestre del 2007, el Ministerio de Defensa Nacional lideró un ejercicio de análisis de las estructuras ilegales que ponen en riesgo el control territorial del Estado y generan vacíos de poder. Dos de los componentes más importantes de este análisis son: el primero, una visión transversal en la perspectiva de lucha contra las drogas ilícitas, que tiene en cuenta la coordinación de las acciones requeridas en cada una de sus etapas, al igual que sus respectivas lógicas territoriales; y un segundo componente relacionado con una revisión de las capacidades institucionales del Estado en la lucha contra la producción de drogas ilícitas.

Estas consideraciones son los pilares sobre los que se construyó un concepto estratégico para la lucha contra la oferta de drogas ilícitas, que espera direccionar los esfuerzos y contribuir a la reducción del flujo de narcóticos y al debilitamiento irreversible de las estructuras criminales que protegen y facilitan la producción de estupefacientes. A continuación se muestra el esquema que resume estos planteamientos.

Figura 2.
Estrategia de lucha contra las drogas ilícitas y las estructuras criminales

Fuente: Presentación de Juan Carlos Pinzón Bueno, viceministro para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional, para el segundo debate de coyuntura económica "Resultados y Futuro del Plan Colombia", (27 de mayo de 2009), Fedesarrollo.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 23 19/11/2010 06:09:51 p.m.

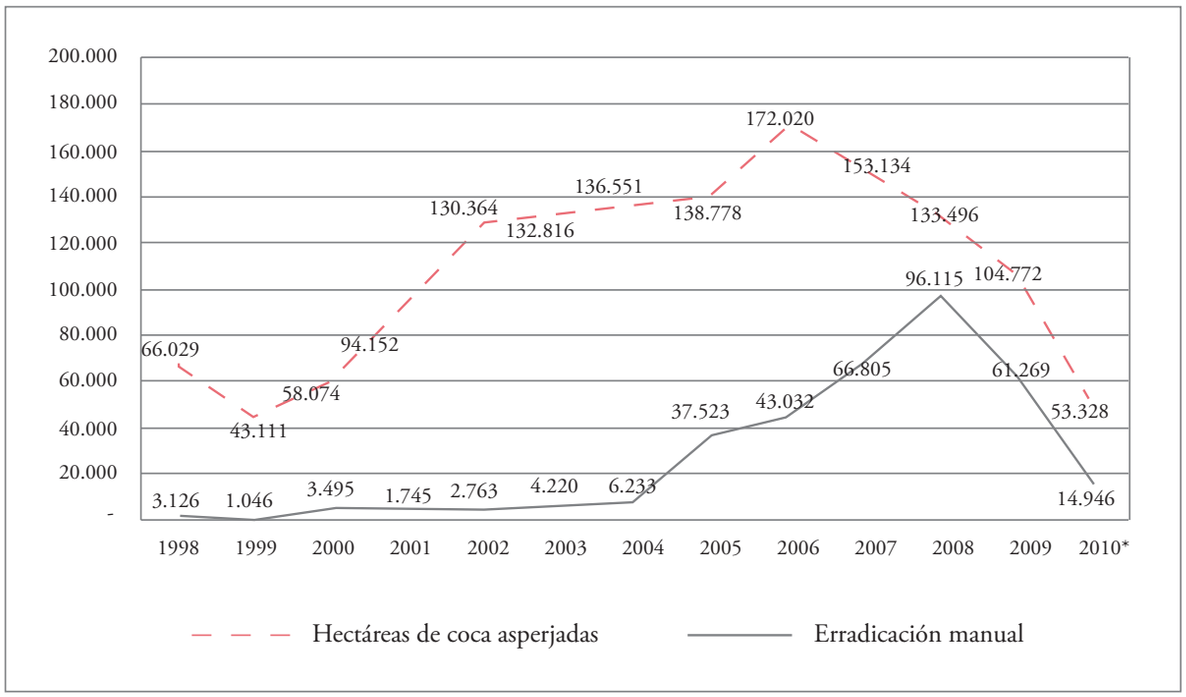
Con el fin de profundizar en el sentido y alcance de los diferentes componentes de la estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos, a continuación se presentan las características fundamentales de cada uno de ellos.

Control de los cultivos: aspersión aérea, erradicación manual y desarrollo alternativo

En relación a esta estrategia, se aprobó el Conpes 3669 de junio de 2010 "Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial", que busca mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual, tanto voluntaria como forzosa. Según el Conpes, a pesar de los esfuerzos institucionales, financieros y operativos realizados, y los logros obtenidos en la lucha contra las drogas ilícitas, se deben afianzar los procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en áreas afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo, en armonía con las estrategias de consolidación territorial.

Teniendo presente esta política, es importante señalar que, en relación con el control de los cultivos ilícitos, entre 1998 y mayo de 2010 se han asperjado 1'416.628 hectáreas de coca y erradicado manualmente otras 342.318 como se muestra a continuación.

Gráfico 7.
Hectáreas de coca asperjadas y erradicadas manualmente (1998-2010)*



* *Datos a 31 de mayo de 2010.*

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, CICRI, DIJIN, Policía Nacional, Grupos Móviles de Erradicación, Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, cálculos DNP-DJS.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 24 19/11/2010 06:09:51 p.m.

En este sentido, es importante señalar que las técnicas de erradicación manual, voluntaria y forzosa, y de aspersión aérea son complementarias dentro de la estrategia de reducción de la oferta. Parte del éxito depende de su combinación acertada, coordinada y proporcional. Las técnicas a utilizar en los municipios objeto de intervención se seleccionan a partir de distintos factores, tales como: la seguridad, las condiciones y la ubicación del terreno; la importancia ambiental de la zona; las características socioeconómicas, étnicas y culturales de la población; las capacidades operativas, etc. De esta manera se puede observar cómo la definición de las zonas es el resultado de un trabajo interinstitucional de alto nivel.

En el marco de la PDSD y como medida de acción en este primer propósito de la estrategia de lucha contra las drogas ilícitas, se creó el Programa de Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI), el cual tiene como objetivo principal facilitar la erradicación manual, voluntaria y forzosa, de cultivos ilícitos en áreas estratégicas. El PCI busca proteger el medio ambiente y ofrecer opciones legales de empleo y sustento económico a todas las comunidades que se comprometan a mantener libres de cultivos ilícitos aquellas zonas que hayan pasado por un proceso de erradicación previo.

El PCI cuenta con los siguientes programas para el cumplimiento de sus objetivos: Familias guardabosques, Proyectos productivos, Grupos móviles de erradicación y Proyectos especiales.

Familias guardabosques pretende vincular a familias campesinas como guardabosques, comprometiéndolas en la recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas. Proyectos productivos busca establecer una base económica regional y local que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos, para contribuir así al mejoramiento de la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades, a partir del uso sostenible de la base de recursos naturales.

Los Grupos móviles de erradicación se basan en la conformación de grupos de personas que, bajo la protección de la Fuerza Pública, se dirigen a zonas donde se ha detectado la presencia de cultivos ilícitos para realizar erradicación manual y mecánica de manera forzosa, evitando la propagación de estos cultivos. Por último, los llamados Proyectos especiales se inscriben en la misma lógica de los proyectos productivos, pero con un componente adicional basado en el apoyo a temáticas o a poblaciones específicas que se articulan con otras políticas prioritarias para el país. Por ejemplo, se encuentra el Proyecto "Piloto gerencia social de Urabá", el cual se encarga de liderar el proceso de acompañamiento productivo a los desmovilizados del antiguo Bloque Elmer Cárdenas de las AUC; o también está el Proyecto "Seaflower Beepers", que ofrece alternativas productivas amigables con el medio ambiente, permitiendo la recuperación y conservación del arrecife coralino del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, implementando líneas productivas como pesca artesanal, producción de alimentos, artesanías y protección de recursos naturales.

Desde 2002 hasta 2009, se logró incorporar 146.710 familias a la economía legal y erradicar 282.904 hectáreas bajo el marco de los programas Familias guardabosques, Proyectos productivos y Grupos móviles de erradicación[16].

[16] Información extraída de la presentación "Avances, logros y retos. Gestión presidencial contra cultivos ilícitos", PCI, realizada en el Consejo Comunal de Gobierno, San Andrés Islas (2009).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 25 19/11/2010 06:09:51 p.m.

Partiendo de estos avances, y dentro de lo establecido por el CNE, el Ministerio de Defensa Nacional lidera una campaña antinarcóticos que orienta e integra los esfuerzos de todas las entidades involucradas en la reducción de la oferta y que, al mismo tiempo, garantiza la sostenibilidad de los actuales logros y objetivos de la Política de Seguridad Democrática.

Para ello, es necesario entender las lógicas territoriales de las regiones de producción de drogas ilícitas, como requisito previo para desarrollar una estrategia que permita alinear esfuerzos y recursos. El cumplimiento de las metas trazadas dependerá del aseguramiento de las condiciones previas de seguridad y de desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta estratégica para la reducción de la oferta de drogas ilícitas se basa en la desagregación geográfica de los núcleos de las drogas ilícitas, siguiendo una lógica operativa que se ajuste a cada una de las zonas priorizadas con el fin de poder neutralizar las condiciones que la sostienen.

Interdicción

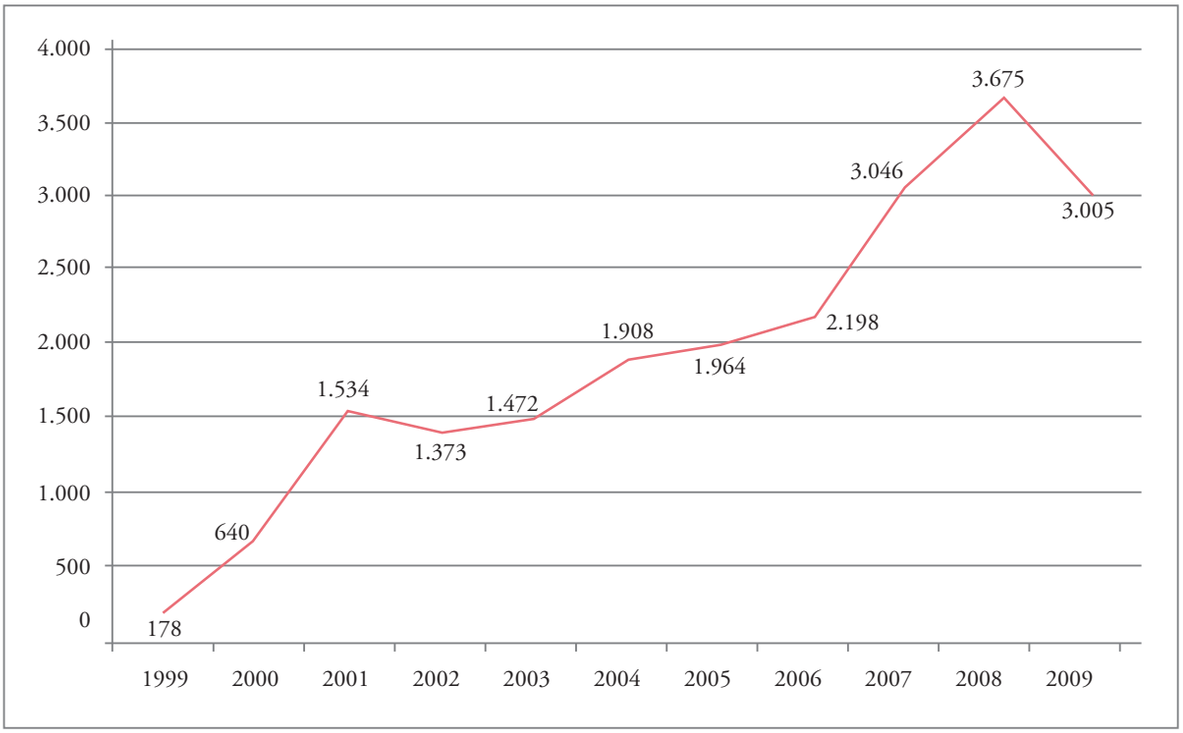
Este concepto, que incluye la incautación de precursores e insumos químicos, el control del tráfico aéreo, marítimo, fluvial y terrestre, y el desmantelamiento de laboratorios, es uno de los puntos fundamentales en la estrategia de lucha antinarcóticos.

Dado que la producción es un proceso que abarca desde la siembra hasta la distribución minorista al consumidor final, y que en cada una de las etapas de este proceso se genera valor agregado, el objetivo principal de la interdicción es interrumpir el sistema que permite la producción, aumentando los costos y riesgos asociados con la distribución de insumos y precursores químicos, reduciendo los incentivos de quienes participan en el proceso de producción. Para que este enfoque tenga éxito, los esfuerzos en la interdicción deben estar acompañados por el incremento de las capacidades del Estado para la judicialización de las redes que facilitan la existencia del negocio de las drogas ilícitas.

Una de las líneas de acción clave en el desarrollo de la interdicción es la destrucción de laboratorios. En efecto, éstos son los nodos de producción y el principal punto articulador de las organizaciones terroristas con las drogas ilícitas. El énfasis que se ha puesto en este objetivo se relaciona estrechamente con la política de recompensas, y el comportamiento de estas acciones muestra la urgencia de mantener la continuidad para neutralizar los centros de producción. A continuación se muestran las cifras relevantes sobre este esfuerzo.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 26 19/11/2010 06:09:51 p.m.

Gráfico 8.
Laboratorios de sustancias ilícitas destruidos (1999-2009)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2009.

Otra línea operativa para mantener la presión sobre la producción es el fortalecimiento de las redes de inteligencia del Estado, dedicadas a la lucha contra las drogas ilícitas. A través de ella se pueden desarrollar grupos especializados para la ubicación y neutralización de centros de producción de las drogas ilícitas. La importancia de estas redes queda una vez más ratificada cuando se considera que una de las principales características de la evolución de las drogas ilícitas es la especialización de las organizaciones involucradas en el tránsito. Esto implica que es necesario bloquear las rutas de tránsito de las drogas ilícitas garantizando la coordinación de estas acciones con los objetivos estratégicos de fortalecimiento de seguridad y vigilancia de fronteras, control de carreteras y vías fluviales, por medio de una definición adecuada de roles y responsabilidades.

Control de lavado de activos

El lavado de activos y la financiación del terrorismo son problemáticas transversales a todo el proceso de producción y tráfico de drogas ilícitas, y por eso requieren de un principio operativo in-

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 27 19/11/2010 06:09:51 p.m.

tegral de acciones en cada uno de los eslabones de la lucha. El objetivo principal de este componente de control de lavado de activos es mejorar las capacidades y resultados en materia de judicialización contra los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, y los relacionados con la extinción de dominio.

Por otra parte, la UIAF, como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cumpliendo con su objetivo de prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos y financiación, ha suministrado desde el año 2000 hasta el 31 de octubre de 2010, un total de 2.684 informes especializados, respondiendo a los requerimientos de información de autoridades de Policía Judicial[17].

Control en la demanda y prevención del consumo

El consumo de sustancias psicoactivas tiene dimensiones y características que lo constituyen en una problemática con serias implicaciones sobre el bienestar de la población, la salud pública, la convivencia ciudadana, la seguridad y el futuro de las nuevas generaciones. Asimismo, plantea un gran reto en materia de política, responsabilidad social y gestión institucional. Por este motivo, el control en la demanda, que incluye la evaluación, control y seguimiento de la estrategia contra el abuso de las drogas ilícitas, es una de las prioridades en la lucha contra las drogas en el país.

En Colombia, el 2,3% de las personas entre los 15 y los 64 años ha consumido al menos una vez en su vida marihuana, y el 0,7% cocaína. Esta cifra supera las tasas registradas en Ecuador y Perú, pero es inferior a las registradas por Bolivia, Uruguay, Argentina y Chile[18].

Motivado por esta situación, en 2008 se llevó a cabo el Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia[19], cuyo propósito fue estimar la magnitud de este fenómeno, conocer sus características principales y establecer la percepción social de riesgo asociado a las diferentes sustancias de abuso, entre otros aspectos. Los indicadores derivados de este ejercicio, así como los análisis derivados, son una importante fuente para la definición y la evaluación de políticas, programas y estrategias en esta materia.

En Colombia, como en la mayoría de países, el consumo de marihuana está ampliamente extendido en todos los grupos poblacionales. Aunque no es posible afirmar de manera categórica que el consumo de esta sustancia haya crecido en los últimos años, nada permite afirmar que se haya estabilizado, y menos aún que haya disminuido. Incluso, las cifras sobre abuso y dependencia sugieren que una alta proporción de consumidores de marihuana se encuentran en situación de riesgo o realmente afectados por problemas significativos en su desempeño social u ocupacional.

---

[17] Unidad de Información y Análisis Financiero (2010) "Informes de inteligencia financiera entregados por la UIAF a las autoridades competentes". Disponible en www.uiaf.gov.co, enlace estadísticas.

[18] Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años, Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión, ONUDD, CICAD/OEA (2008).

[19] Ministerio de la Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes (2008).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 28 19/11/2010 06:09:51 p.m.

También es evidente que el consumo de psicoestimulantes, como la cocaína y el éxtasis, no constituye un fenómeno aislado o presente sólo en sectores reducidos de la población. Por el contrario, el consumo estas sustancias se evidencia en todo el territorio nacional, aunque con diferencias notorias entre géneros, grupos etarios y estratos socioeconómicos. De igual forma, las cifras de consumo de bazuco, heroína e inhalables no pueden pasar desapercibidas.

Con respecto a las sustancias mencionadas anteriormente, se deben tener en cuenta factores como la adictividad (la gran mayoría de las personas que los consumen son dependientes), la toxicidad y el consecuente y progresivo deterioro de los usuarios (en particular, los consumidores de bazuco e inhalables, pero también los de heroína, por la contaminación de la sustancia en el mercado negro), así como su perfil psicosocial, que les hace especialmente problemáticos para sí mismos y para sus familias.

El estudio también revela una amplia y variada disponibilidad de sustancias psicoactivas en el país. Confirma que, a pesar de las prohibiciones legales para la venta de cigarrillos y alcohol a los menores, la accesibilidad y la oferta explícita de estas sustancias en los entornos familiares y comunitarios son bastante notorias. En cuanto a las sustancias ilícitas, es importante tener presente que la oferta es claramente mayor en las ciudades capitales, aunque también en ciudades de tamaño medio e incluso en municipios con población inferior a 200.000 habitantes se puede acceder sin mucha dificultad no sólo a la marihuana y la cocaína, sino también a sustancias menos conocidas como el éxtasis, la heroína o los alucinógenos.

No obstante, se debe avanzar en la investigación integral de los factores de riesgo asociados al consumo de sustancias psicoactivas, que permita ir más allá de los resultados con que se cuenta hoy. Para los adolescentes, habría que evaluar, entre otros factores: 1) la oferta y la facilidad del acceso; 2) la susceptibilidad a la presión del grupo para el consumo de sustancias psicoactivas, como modo de socialización; 3) la influencia del entorno familiar, específicamente en casos en que hay miembros de la familia con problemas de consumo o de abuso en el consumo de sustancias psicoactivas; 4) la percepción y el conocimiento de los riesgos y efectos relacionados con el uso de drogas ilícitas; y 5) otros factores relacionados con el desarrollo cognitivo, familiar o social, tales como, bajo desempeño académico, deserción escolar, desescolarización, inestabilidad afectiva y violencia intrafamiliar. Una investigación así orientada permite desarrollar un modelo de control de la demanda y prevención del consumo centrado en factores de riesgo y protección.

Todo esto implica que, en materia de control de la demanda y prevención del consumo de drogas ilícitas y de sustancias psicoactivas en general, el panorama colombiano plantea una serie de retos y desafíos que deben ser abordados de manera inmediata y prioritaria.

Responsabilidad común y compartida

Todas las medidas explicadas anteriormente requieren de un nivel de coordinación y capacidad interinstitucional importante del Estado colombiano. Sin embargo, y siendo consecuentes con el principio de "responsabilidad compartida" establecido por la Convención Única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961 –el cual reconoce que la lucha contra las drogas es una res-

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 29 19/11/2010 06:09:51 p.m.

ponsabilidad colectiva de todos los Estados–, se hace necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional. La lucha contra la producción y el tráfico de drogas requiere de alianzas en donde se incluyan medidas legales y acciones coordinadas entre las fuerzas de seguridad y los sistemas financieros que combatan el lavado de dinero, así como el desarrollo de estrategias de prevención para reducir significativamente la demanda de drogas ilícitas (ONU, 1961).

Bajo este principio, la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD), lanzó a finales de 2006 su campaña de Responsabilidad Compartida[20], la cual busca generar conciencia en la comunidad internacional acerca de las graves consecuencias ambientales y sociales que la producción y el consumo de cocaína implican para Colombia. Desde entonces, esta iniciativa ha organizado diferentes eventos con la participación de la comunidad internacional, en los cuales se pretende generar alianzas internacionales contra las drogas ilícitas mediante la promoción de los avances que el país ha alcanzado por medio de la implementación de sus programas de desarrollo alternativo.

De esta manera, la necesidad de consolidar una aproximación internacional común y compartida acerca del problema de las drogas es cada vez más urgente. En efecto, la adaptabilidad y la capacidad de daño de las drogas ilícitas se presentan cuando se evidencia (a través de distintos estudios y evaluaciones realizados por diferentes órganos rectores internacionales) que las estrategias empleadas hasta el momento no han alcanzado a desactivar el problema de fondo. Colombia, junto con Perú y Bolivia, siguen siendo los principales países productores de hoja de coca en el mundo y los traficantes de los distintos productos procesados a partir de ella han encontrado nuevas rutas para llegar a los mercados de los principales consumidores en el mundo, Estados Unidos y Europa[21].

Según el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), si bien la región de América Central y El Caribe constituye aún una de las principales rutas para el tráfico de drogas ilícitas procedentes de América del Sur con destino a América del Norte, existe una nueva ruta. La ONUDD reportó que alrededor del 27% (unas 40 toneladas) de la cocaína que se consume anualmente en Europa ha pasado por África Occidental. Los puertos principales son Cabo Verde, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Nigeria, Senegal y Sierra Leona. La JIFE también remarca los problemas que afrontan los países que sufren la condición de ser tránsito de drogas ilícitas. Manifestaciones como el enfrentamiento al interior de los carteles de la droga y entre los narcotraficantes y la Policía son un grave problema en Norteamérica, tal y como lo atestigua la realidad de México.

En síntesis, el panorama de la lucha contra las drogas ilícitas en el país muestra un esfuerzo significativo y rico en aproximaciones por parte de la institucionalidad pública. Sin embargo, la complejidad del problema y su capacidad de afectación, que se expresan en la persistencia del fenómeno,

---

[20] Más información sobre la iniciativa de Responsabilidad Compartida disponible en http://www.sharedresponsibility.gov.co/

[21] Véase informe JIFE (2009), organismo de las Naciones Unidas que vela por el cumplimiento de los tratados contra las drogas ilícitas.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 30 19/11/2010 06:09:52 p.m.

implican un reto no sólo para las instituciones colombianas, sino para el conjunto de la sociedad y de la comunidad internacional.

3. CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Antecedentes

Hasta aquí se han examinado con detalle las manifestaciones de la violencia que se relacionan de manera íntima con la confrontación armada y con la acción de los GAML y del crimen organizado. Sin embargo, como se mencionó al comienzo de este documento, el ideal de consolidar condiciones para un país en paz incluye la atención de temas relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana, y con la relación entre el Estado y la sociedad civil en la construcción conjunta de escenarios de paz. Estos dos temas tienen un carácter más general y hacen parte de los esfuerzos a los que está llamada la institucionalidad para construir, en el marco del Estado Social de Derecho, condiciones de gobernabilidad local y nacional. Bajo este contexto, la presente sección explora el tema de la convivencia y la seguridad ciudadana, reconociéndolas como un asunto de vital importancia, llamado a liderar transformaciones tanto en la administración de la seguridad como en el ámbito cultural y de manejo de los conflictos. De igual forma, se puede decir que, en la medida en que Colombia avance positivamente hacia la neutralización de la violencia de tipo armado generada por la acción de los GAML, el reto de garantizar los mecanismos de convivencia y seguridad en los núcleos poblacionales se convertirá en una prioridad sectorial de primer orden.

En el país, antes de la década de 1990, los fenómenos de criminalidad, violencia y contravención urbana, propios del ámbito de la convivencia y la seguridad ciudadana, se asumían como fenómenos relacionados con la dinámica de los actores armados ilegales y su tratamiento estuvo viciado por un estado de sitio casi permanente, que privilegiaba la atención represiva, la autonomía del Ejecutivo nacional y la actuación policial y militar. A partir de la década de 1990, y más concretamente a partir de la Constitución de 1991, el Estado colombiano asume la responsabilidad de garantizar una serie de condiciones para la convivencia entre los ciudadanos y para la construcción de un entorno seguro, así, obliga a los ciudadanos a adquirir un alto grado de responsabilidad social por la vía de los deberes y de la participación (Escobar, 2001).

Como ya se ha anotado, desde el gobierno de César Gaviria (1990-1994), se inauguró una tendencia de adopción de políticas integrales contra la violencia. Dicha tendencia se expresó fuertemente en la reforma policial plasmada en la Ley 62 de 1993, en donde se dio especial énfasis al carácter comunitario, preventivo y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte de la Policía Nacional, como un cuerpo armado de naturaleza civil. Además de los asuntos relacionados con el combate armado y las drogas ilícitas, se buscó articular las instituciones de justicia, enfrentar la corrupción y defender los derechos humanos. Por su parte, en la administración de Ernesto Samper (1994-1998), se buscó el fortalecimiento de la Rama Judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, y se propendió por una mayor concurrencia de la ciudadanía y de las autoridades

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 31 19/11/2010 06:09:52 p.m.

nacionales, departamentales y municipales en el trámite pacífico de los conflictos, en las acciones preventivas para combatir el delito y en la protección, promoción y defensa de los DD. HH.

Bajo la administración Samper se formuló el Programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana, apoyado técnica y financieramente con recursos de crédito externo. Este crédito, que fue ejecutado por la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), marcó un hito importante en el desarrollo de líneas nacionales y de ejecución en programas específicos del área de convivencia y seguridad ciudadana[22]. Adicionalmente, durante la administración Pastrana se integró el concepto de la seguridad ciudadana al de convivencia, estableciendo una relación directa entre las sensaciones o percepciones de inseguridad permanente y el deterioro de los principios básicos de convivencia.

Así, de acuerdo también a lo señalado por Escobar (2001), la década de 1990 supuso cambios importantes en la materia. En primer lugar, las políticas y programas de convivencia y seguridad ciudadana se implementaron bajo la doble orientación del control de la criminalidad, por medio de la represión, y el énfasis en la prevención y el desarrollo de códigos de convivencia. En segundo lugar, con respecto al manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana por parte de las autoridades territoriales, la Constitución de 1991 fortaleció su rol al descentralizar el manejo de la seguridad pública; y en tercer lugar, durante esta década el país avanzó progresivamente en el reconocimiento de la importancia de la intervención de la ciudadanía para la sostenibilidad de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Este escenario evidencia el proceso mediante el cual las temáticas de convivencia y seguridad ciudadana logran reconocimiento legal, político e institucional. Sin embargo, el reconocimiento en materia normativa y de arreglos institucionales, se impone ante la debilidad conceptual en la que se funda dicho reconocimiento, en la medida en que el país no cuenta con conceptos y líneas de política definidas y se continúa trabajando sobre una noción incipiente de orden público introducido en la Constitución de 1991.

En tal sentido, la seguridad ciudadana se entiende como la atención, prevención y disminución de los eventos relacionados con la criminalidad y el delito que afectan la seguridad de los ciudadanos. Dammert y Bailey (2005), señalan que la seguridad pública o ciudadana se concentra "en la seguridad de las personas y en la protección de la propiedad frente a las amenazas internas y externas (…) se refiere a la seguridad física y psicológica de las personas frente a amenazas o agresiones físicas por parte de otras personas. Enfatiza también el imperio de la ley, (…) lo que incluye la seguridad de los ciudadanos frente a la coerción ilegal por parte de las fuerzas del Estado".

---

[22] Con el crédito se financió el Programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana, que alcanzó importante logros, dentro de los que cabe señalar la modernización de los sistemas de producción de información de violencia y delito de las principales fuentes de información nacionales (Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal); la financiación de nueve Centros de Información Estratégica de Policías Seccionales (CIEPS) en el país; el apoyo en la implementación de la ley de conciliación extrajudicial en derecho; el desarrollo de investigaciones que abordaron los temas de violencia intrafamiliar, violencia juvenil, conflictos en la escuela, mecanismos alternativos de solución de conflictos y mapeo del crimen; el apoyo en la realización de la encuesta de victimización, DANE (2003); la implementación del programa Haz Paz del ICBF; y la implementación del sistema de vigilancia epidemiológica en violencia intrafamiliar y abuso sexual en los establecimientos de sanidad policial.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 32 19/11/2010 06:09:52 p.m.

La convivencia ciudadana, por su parte, es un término complejo de definir; sin embargo, existen ciertas características en las que parecen coincidir varios autores. Entre éstas se destacan el impacto positivo que tiene sobre la convivencia, la conducta regida por normas sociales, el valor de la confianza derivado de la constatación de la capacidad de los ciudadanos de conocer cuáles comportamientos o elecciones son correctos, incorrectos, legales o ilegales, el supuesto de que la inseguridad está fuertemente asociada a la falta de autorregulación; la promoción, protección y ejercicio efectivo de los derechos humanos; las libertades y obligaciones de los ciudadanos y el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia.

En este contexto, el documento de la Visión Colombia 2019 *Fomentar la cultura ciudadana* (DNP, 2006) define la convivencia como la interacción entre actores diversos, tanto en el ámbito privado como en el público, buscando la prevalencia de los intereses colectivos. Con esto se materializa de manera intersectorial e interinstitucional la atención, prevención y disminución de los asuntos relacionados con la contravención, la violencia intrafamiliar, las riñas y las lesiones personales, problemas derivados del consumo de sustancias psicoactivas, la violencia sexual, las dificultades para la resolución pacífica de conflictos, entre otros[23].

De acuerdo a lo señalado, el área de convivencia y seguridad ciudadana comprende una multiplicidad temática[24] que no se refiere únicamente a la ausencia de violencia, sino que incorpora también la suma de condiciones básicas para la construcción de una convivencia pacífica. Actualmente, se busca privilegiar esquemas de prevención, avanzar en una mayor integralidad de las políticas sobre el eje de la interinstitucionalidad e intersectorialidad, integrar las áreas de seguridad, justicia y cultura ciudadana, incorporar crecientemente a todos los poderes públicos, dar preponderancia a las autoridades territoriales, promover la responsabilidad social y la participación ciudadana como principal eje de construcción, y fomentar la corresponsabilidad en la protección integral de los derechos de los ciudadanos[25], particularmente, de quienes son titulares de los mismos, pero aún no alcanzan su mayoría de edad[26].

---

23 La complejidad del término de convivencia y su estrecha relación con la seguridad ciudadana permite afirmar la necesidad de aplicar un criterio diferencial para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas que atiendan de manera conjunta problemáticas relacionadas con la seguridad objetiva, la percepción de inseguridad y las normas y acuerdos de convivencia.

24 El área de convivencia y seguridad ciudadana comprende el desarrollo de programas relativos a la ausencia o debilidad de normas y espacios de convivencia, la violencia intrafamiliar (aquella que se produce sobre todo entre los miembros de la familia o de la pareja, y que por lo general, aunque no siempre, sucede en el ámbito privado del hogar (OPS, 2003), la violencia sexual, la insuficiencia o precariedad del espacio público, la vigilancia comunitaria, la criminalidad juvenil, la prevención y protección de la utilización de niños y adolescentes por redes ilícitas, la violación de normas de tránsito, el porte de armas de fuego, la articulación y mejoramiento de sistemas de información para prevenir y atender la inseguridad ciudadana, la falta o bajo acceso a la justicia, la percepción de seguridad, entre otros.

25 En este punto es importante mencionar que la familia juega un papel fundamental como agente socializador a favor de una convivencia pacífica y de la seguridad ciudadana, desde el ejercicio de su principio de corresponsabilidad. En tal sentido, se formuló la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Haz Paz, que busca consolidar familias democráticas, tolerantes a las diferencias, respetuosas de la dignidad y de los derechos de sus miembros, incorporando la perspectiva diferencial. Sus componentes son: (i) prevención, (ii) detección temprana y vigilancia, (iii) atención, y (iv) transformación institucional.

26 El enfoque diferenciado para la garantía de derechos es una perspectiva necesaria de incorporar en un país multicultural, pluriétnico y con un Estado Social de Derecho como es el caso colombiano. Este enfoque considera la diversidad de grupos poblacionales, con especial atención en aquellos con mayor vulnerabilidad, riesgo y cuyos derechos son prevalentes.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 33 19/11/2010 06:09:52 p.m.

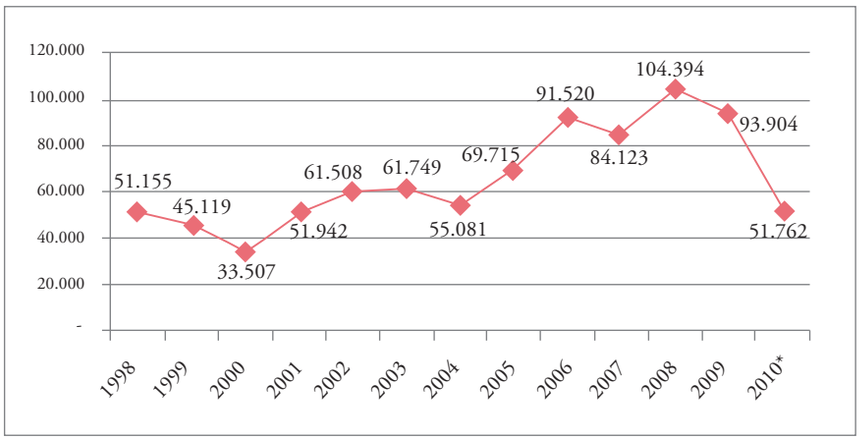
Mediciones de criminalidad y convivencia

Colombia ha realizado un gran esfuerzo para modernizar los sistemas de información de las instituciones de seguridad y justicia. Es por esta razón, que actualmente cuenta con el Sistema de Información Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa (Siedco) de la Policía Nacional y el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

Adicionalmente, existen otros sistemas de información como el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, el Sistema de Información Misional del ICBF[27], el DANE[28], el Sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (Simit) y los reportes de accidentalidad del Fondo de Prevención Vial.

Todos estos sistemas de información permiten obtener datos sobre algunos fenómenos que se presentan a continuación:

Gráfico 9.
Casos de hurto común (residencias, personas y comercio)[29]. Total nacional (1998-2010)



Fuente: Datos 1998-2002: Ministerio de Defensa Nacional. Datos 2002-2010: Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la política de la seguridad y la defensa*, (julio 2010).

** Corresponde al periódo enero-julio de 2010*

---

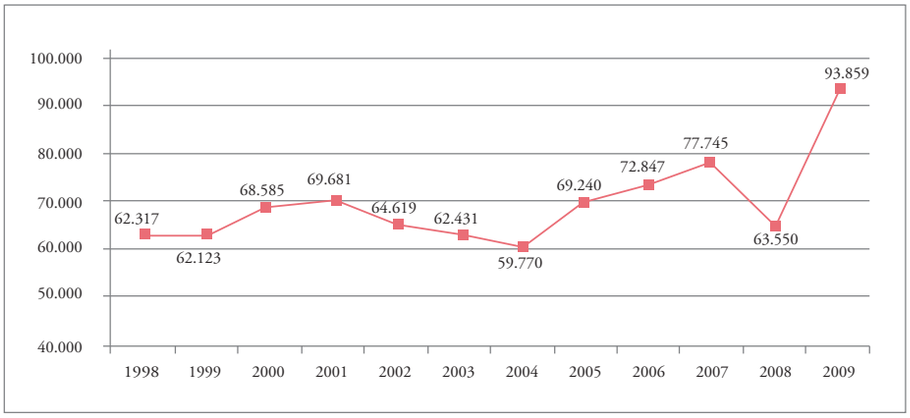
27 Este sistema aún se encuentra en proceso de implementación. Vale la pena señalar el trabajo del DANE en torno a la realización de una encuesta nacional de victimización.

28 La disponibilidad de la información de las fuentes oficiales de información depende de la suscripción de convenios interinstitucionales, a través de los cuales se determina la información necesaria y la frecuencia de entrega.

29 Según la Ley 599 de 2000, el hurto se define como "la acción de apoderarse de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro".

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 34 19/11/2010 06:09:52 p.m.

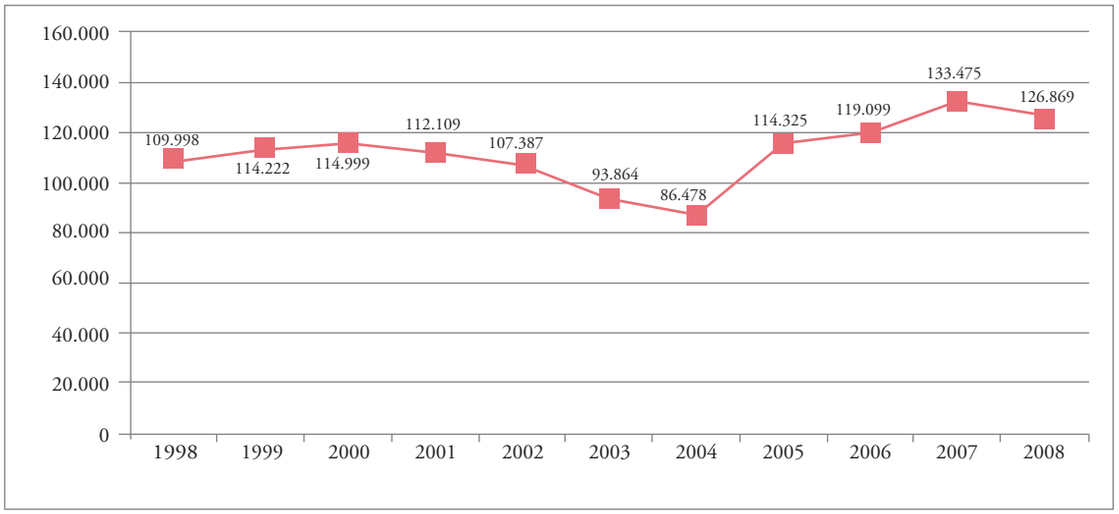
Gráfico 10.
Casos valorados de violencia intrafamiliar. Total nacional (1998-2009)*



** Incluye violencia de pareja, violencia entre otros familiares, violencia infantil y violencia al adulto mayor*

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2009.

Gráfico 11.
Casos valorados de lesiones personales. Total nacional (1998-2008)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2008.

En el caso de las lesiones personales y la violencia intrafamiliar, se observa una tendencia creciente en los últimos 5 años (gráficos 10 y 11), la cual obedece en gran parte a más denuncias por parte

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 35 19/11/2010 06:09:53 p.m.

de los ciudadanos para este tipo de conductas. Adicionalmente, el INMLCF atribuye el aumento de estas conductas a dos razones: la primera, al incremento de homicidios, y segundo, al acrecentamiento de las muertes violentas indeterminadas.

Si bien se cuenta con información de algunos indicadores, es necesario contar también con instrumentos diferenciados de recolección de información, como encuestas de victimización y percepción, que permitan saber sobre fenómenos asociados a la convivencia, para que sean un insumo para la toma de decisiones de política pública en la materia y permitan revelar el subregistro de las cifras reportas por las fuentes primarias.

Medidas de acción enfocadas al control de la criminalidad

Atención y reacción de la Policía Nacional

A lo largo de la década de 1990, se hicieron profundas transformaciones en la Policía Nacional. La Constitución de 1991 ratificó a los alcaldes y los gobernadores como la primera autoridad de Policía del municipio y el departamento respectivamente[30], la Ley 62 de 1993 creó la Subdirección de Policía Urbana y la de Carabineros o Policía Rural, la creación del área de convivencia y seguridad ciudadana en 2001, el Decreto 4222 de 2006, que dividió la Dirección Operativa en la Dirección de Seguridad Ciudadana y la de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar), entre otros cambios institucionales. Estos cambios no sólo han permitido adaptar la naturaleza y estructura policial para enfrentar los crecientes desafíos que impone la convivencia y la seguridad ciudadana, sino que también han impulsado arreglos institucionales en el ámbito territorial, en términos de coordinación entre entidades del orden nacional y local con competencias en la materia[31].

Entre los principales rasgos de esta transformación se destaca el fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía, que ha avanzado hacia una estructura organizacional más horizontal, ha incorporado mejores métodos y prácticas de prevención y disuasión en su labor de vigilancia pública, ha fortalecido su capacidad de concertación de tareas y de apoyo a la gestión de los gobernadores y los alcaldes como primeras autoridades de policía regionales y locales, además de su capacidad de investigación criminal al servicio de la justicia, y ha privilegiado esquemas de prevención y mayor integralidad en las políticas sobre el eje de la interinstitucionalidad.

En la actualidad, las acciones de la Policía Nacional en contra de la criminalidad se desarrollan en el marco de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, que tiene dos objetivos referidos directamente a la convivencia y la seguridad ciudadana: "proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, y mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos

[30] Es importante precisar que el Código de Policía de 1970 confirió a los alcaldes y los gobernadores la responsabilidad de ser autoridad de Policía municipal y departamental; sin embargo, esta función quedó formalizada en la Constitución de 1991.

[31] La Policía Nacional ha incrementado gradualmente el pie de fuerza destinado a la seguridad urbana.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 36 19/11/2010 06:09:53 p.m.

del país". Estos objetivos se concentran en la protección de la población como el eje central de la misión de la Fuerza Pública y priorizan las estrategias y acciones encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad en los diferentes centros urbanos del país.

Vigilancia comunitaria

El modelo de vigilancia comunitaria en Colombia tiene sus antecedentes en la Ley 62 de 1993, a través del artículo 25, en donde se establece que "la Policía Nacional desarrollará un sistema nacional integral de participación ciudadana, institucional y descentralizada, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana", propósitos con los que se crea, en 2007, el modelo Vicom.

El proceso de fortalecimiento del trabajo comunitario de la Policía Nacional se formalizó con la creación del Programa de Participación Comunitaria, el cual buscaba generar espacios de participación para la comunidad a través de la implementación de programas que respondieran a las necesidades comunitarias identificadas. En 1998, este programa se transformó en el Programa de Policía Comunitaria (Polco), que consiste en una nueva modalidad de servicio de vigilancia a través de la focalización territorial; actualmente sigue funcionando.

En el año 2007 se inició la implementación del modelo de vigilancia comunitaria (Vicom)[32], el cual pretende no sólo la participación de la comunidad en la construcción de su seguridad, sino que también pone todo el personal de la institución policial al servicio de la comunidad[33].

Este modelo de vigilancia se basa principalmente en un acercamiento entre la Policía y la comunidad con la finalidad última de prevenir el delito, en vez de responder sólo en forma reactiva después del hecho; busca modificar los modos de operación tradicionales de la Policía Nacional, para responder de una manera más eficiente a las necesidades y demandas en convivencia y a la seguridad de los ciudadanos. Vicom privilegia las actividades de prevención de la violencia a través de la gestión, el trabajo comunitario y la participación ciudadana, sin dejar de lado las acciones de disuasión[34] y reacción[35].

Este modelo basa su medición en la gestión policial y en la seguridad, tanto objetiva como subjetiva, de la ciudadanía. La metodología de servicio que rige este modelo se centra en cuatro pasos principales: 1) diagnóstico de la situación de seguridad, 2) priorización a partir de los fenómenos

---

32 El artículo 25 de la Ley 62 de 1993, establece que "la Policía Nacional desarrollará un sistema nacional integral de participación ciudadana, institucional y descentralizada, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la Institución, estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana", con lo que se crea el modelo VICOM en el 2007.

33 Información suministrada por el Programa de vigilancia comunitaria de la Policía Nacional.

34 Medidas coercitivas o correctivas que evitan que ocurran infracciones.

35 Medidas coercitivas o correctivas tomadas cuando se infringe la ley.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 37 19/11/2010 06:09:53 p.m.

de inseguridad y baja convivencia identificados, 3) formulación de medidas que solucionen la situación, y 4) elaboración de un plan de trabajo basado en cuadrantes[36].

Dentro de la iniciativa del Programa de vigilancia comunitaria se enmarcan otras acciones con enfoque comunitario, encaminadas a la prevención del delito y a la generación de confianza entre los ciudadanos y la institución, como los frentes de seguridad, las redes de cooperantes, las Escuelas de Seguridad, entre otras.

Manejo y control de armas

Otro avance institucional significativo implementado para combatir los riesgos asociados al mercado ilícito de armas pequeñas y ligeras, y sus efectos en las condiciones de convivencia y seguridad, corresponde a la creación del Comité de coordinación nacional para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (TIA)[37]. El Comité TIA tiene como función el diseño e implementación de un Plan nacional de acción para buscar soluciones nacionales y regionales a esta problemática, así como contrarrestar sus efectos en la convivencia y en la seguridad ciudadana.

El Plan nacional de acción en materia de lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos propone acciones nacionales y locales a partir de tres líneas estratégicas: fortalecimiento institucional; cultura de paz y fortalecimiento de la cooperación internacional.

Además del Comité TIA cabe señalar avances normativos y operativos en el combate contra el tráfico de armas. Dentro de estos avances en materia de instrumentos internacionales, Colombia ha adoptado la Decisión 552[38], la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Cifta) y el Programa de acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PoA).

Respecto a los avances normativos nacionales, Colombia ha desarrollado una legislación de control de armas acorde a los compromisos internacionales, como señala la Fundación Ideas para la Paz (2009): "Incluso en algunos aspectos, las leyes y normas industriales colombianas exceden los estándares internacionales (…) Igualmente, varias de las técnicas de marcaje de las armas y de la mu-

---

36 Un cuadrante es una subdivisión del territorio jurisdiccional en sectores delimitados donde opera un número de patrullas, dependiendo de la conflictividad de cada sector. En Colombia el plan de trabajo basado en cuadrantes fue adoptado del Plan Cuadrante que opera en Chile y comprende desde el diseño urbanístico del sector (características geográficas, densidad poblacional), hasta índices que expresen las actividades económicas y sociales realizadas en dicha área (cantidad de empresas, colegios, bancos, hospitales, comercio, etc.), datos que permiten inferir la problemática delictual de que es objeto. (Policía de Carabineros de Chile, 2009).

37 Este Comité fue creado por el Decreto 4508 de 2006, y está integrado por el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, el Director del DAS o su delegado, el Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado, el Director de la Policía Nacional o su delegado, el Director General de la DIAN o su delegado, y el Gerente General de la Industria Militar de Colombia o su delegado.

38 Por el cual se establece el Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, 2001.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 38 19/11/2010 06:09:53 p.m.

nición producidas en el país van más allá de los requerimientos internacionales y no tienen paralelo en la región". Adicional, cabe señalar el establecimiento del Grupo Interinstitucional Antiterrorista (GIAT), creado en 1995 con la dirección del Ministerio de Defensa Nacional, el cual reúne a expertos del Ejército Nacional, la Policía Nacional y el DAS, para el combate del tráfico de armas. Y durante la última década la creación, en 2006, del Centro de Información Antiexplosivos y Rastreo de Armas (CIARA), constituido dentro de la Policía con el apoyo de las FFMM y el CTI de la Fiscalía.

No obstante estos avances, Colombia aún enfrenta importantes retos en esta materia, dentro de los que cabe nombrar el fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización del Estado para controlar el tráfico de armas, el fortalecimiento de los grupos creados para el control del tráfico de armas y el establecimiento de un sistema de registro de armas ilícitas (Fundación Ideas para la Paz, 2009).

En materia local, el país cuenta con importantes iniciativas de entidades territoriales en busca del desarme de los ciudadanos y de puesta en marcha de distintas estrategias que permitan disminuir el porte de armas en sus jurisdicciones. Al respecto se observa una gran debilidad en materia de control de armas dentro de los municipios y departamentos, debido a la falta de instrumentos legales con los que cuentan para ejercer dicha función y de esta manera lograr una reducción significativa, tanto en el tráfico como el porte de armas.

Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad

La Policía Nacional ha trabajado en el mejoramiento de su capacidad operativa en cuanto a tiempos de respuesta ante las demandas ciudadanas, articulando sus acciones con el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES)[39], compuesto principalmente por los subsistemas Número único de emergencias y seguridad 123, los Circuitos cerrados de televisión (CCTV) y los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS). En el período comprendido entre 2006 y julio de 2009, los subsistemas Número único de emergencias y seguridad 123 y los CCTV se han expandido, el Número único se ha puesto en funcionamiento en 113 municipios y los CCTV en 36 municipios del país.

[39] El SIES se creó a través del Documento Conpes 3437 de 2006, y se define como un sistema que requiere una coordinación interinstitucional entre la Fuerza Pública, los organismos de seguridad y las agencias que se encargan de la prevención y atención de desastres, con el propósito de aumentar la seguridad y mejorar la convivencia de los ciudadanos. "El SIES tiene por objeto fijar los parámetros generales para la implementación de un centro de gestión de emergencias y seguridad que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad. El sistema busca actuar en la prevención de consecuencias mayores bajo un esquema integrado e interoperante garantizado por el SIES, para lo cual debe lograr la presencia oportuna y eficaz de las unidades de cada entidad, la coordinación en el manejo del sitio del incidente, la atención pronta de heridos, la prevención de emergencias y del delito y la disminución del impacto de éstos sobre la comunidad" (Documento Conpes 3437, 2006).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 39 19/11/2010 06:09:53 p.m.

Políticas de atención y prevención de la delincuencia en niños, niñas y adolescentes

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)

El Código de Infancia y Adolescencia, a través de la Ley 1098 de 2006, derogó el Código del Menor, armonizando las normas internas a la Convención de los Derechos del Niño[40] y desarrollando los artículos constitucionales que establecen la protección integral de los derechos del niño y adolescente y su prevalencia[41]. La Ley 1098, en su segundo título, establece el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente (SRPA), al igual que una serie de procedimientos especiales para cuando los niños, niñas o adolescentes son víctimas de delitos.

El SRPA es "un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible" (República de Colombia, 2006). Este Sistema tiene un enfoque diferenciado al de adultos, por lo tanto, sus medidas tienen un carácter pedagógico y específico, observando la protección integral de los derechos de los adolescentes y la justicia restaurativa. Tiene como propósito una adecuada atención de los adolescentes vinculados al SRPA, garantizando la vigencia plena de sus derechos. Adicionalmente, se tiene como un sistema preventivo que busca contrarrestar la reincidencia de los adolescentes en conflictos con la ley penal y al mismo tiempo emitir mensajes para contrarrestar su vinculación a redes ilícitas, o bien su utilización por parte de organizaciones criminales en la comisión de actos de delincuencia común y organizada[42].

El funcionamiento del SRPA requiere una adecuada armonización con el Sistema de Bienestar Familiar[43], así como de una articulación interinstitucional, tanto de orden nacional como territorial[44], y la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la protección integral de los derechos de los adolescentes. El SRPA, inició su operación por fases en 2007 y la culminó en diciembre de 2009.

---

40 La Convención fue incorporada a la legislación colombiana mediante la Ley 12 de 1991. De otra parte, atiende las reglas de las Naciones Unidas sobre la administración de justicia de menores –Reglas de Beijing–, sobre medidas privativas de la libertad –Reglas de Riad– y sobre medidas no privativas de la libertad –Reglas de Tokio–, entre otras medidas, disposiciones e instrumentos internacionales.

41 Constitución Política de 1991, artículos 44 y 45.

42 Una iniciativa importante en términos de la prevención de la criminalidad juvenil es el Proyecto Unidos por la Vida de la Policía Nacional, este proyecto lidera acciones tendientes a contrarrestar la problemática de los niños, niñas y adolescentes utilizados por la delincuencia organizada para la comisión de hechos punibles en algunas regiones del país. Esta iniciativa y otras experiencias locales buscan alimentar el diseño de políticas de prevención de la delincuencia, con enfoque diferenciado.

43 Ley 7 de 1979, reglamentada por la ley 2509 de 2003.

44 Entre las instituciones que hace parte del SRPA se encuentran: el ICBF, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el SENA, el Ministerio de la Protección Social, la Defensoría del Pueblo, Medicina Legal y la Procuraduría General de la Nación.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 40 19/11/2010 06:09:53 p.m.

Se espera que las progresivas adecuaciones institucionales, implementadas para dar respuesta a sus demandas, conducirán a una reducción de adolescentes en conflicto con la ley y al fortalecimiento de las funciones del Estado, la sociedad y la familia en la protección integral de los derechos de los niños.

Prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los GAML

La Constitución Política de 1991 estableció la protección integral y la prevalencia de los derechos del niño, atendiendo a la doctrina de Interés Superior. Adicionalmente, señaló, a través de su artículo 93, que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Congreso prevalecen en el orden interno. Bajo este marco normativo, Colombia ha incorporado diferentes herramientas jurídicas tendientes a garantizar la protección integral de los derechos del niño[45].

De acuerdo con lo señalado, los niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados por los GAML son considerados, en primera instancia, víctimas de violación del derecho a ser protegidos contra las guerras y los conflictos armados internos, de un crimen de guerra, de la violencia política y de no haberlos protegido contra la utilización y el reclutamiento por parte de los GAML. De otro lado, la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 578 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, señala que toda persona menor de 18 años que participe en hostilidades es víctima de la violencia. Por su parte, el Código de Infancia y Adolescencia señala que los niños reclutados y utilizados por los GAML son víctimas, aunque reconoce que pueden ser autores materiales de delitos de lesa humanidad.

No obstante estas disposiciones y ante la persistencia de casos de reclutamiento y utilización de menores de 18 años, el Gobierno nacional expidió el Decreto 4690 de 2007 por el cual se crea la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por los GAML. Esta Comisión tiene por objeto "promover la garantía y cumplimiento de sus derechos y el diseño y la ejecución de políticas públicas de protección integral y fortalecimiento institucional, social y familiar para reducir los factores de riesgo que dan lugar al reclutamiento y utilización de esta población"[46] (República de Colombia, 2007).

---

[45] Colombia ratificó la Convención de los Derechos del Niño y su Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados con las leyes 12 de 1991 y 833 de 2003, respectivamente. Asimismo, incorporó a la legislación nacional el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que señala como una de las peores formas de trabajo infantil el reclutamiento, en la Ley de 704 de 2001, y tipificó el delito de reclutamiento ilícito en el Código Penal Nacional, artículo 164. Adicionalmente, Colombia tiene en cuenta las disposiciones del DIH y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas del conflicto y lo relativo a las víctimas de crímenes de guerra del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en la Ley 742 de 2002.

[46] Esta Comisión integra los esfuerzos de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica, el Programa Presidencial Colombia Joven y el ICBF.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 41 19/11/2010 06:09:53 p.m.

Para cumplir tal fin, la Comisión diseñó y viene implementando siete estrategias, focalizando su trabajo en 114 municipios y 6 localidades de Bogotá, que reportan alto riesgo y vulnerabilidad, y articulando sus acciones con experiencias locales y regionales promisorias en la materia, como las mesas de prevención del reclutamiento existentes en algunos departamentos.

Dicha Comisión participó en la elaboración del Documento Conpes 3673 *Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolecentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados*, aprobado el 19 de julio de 2010. Este documento, busca fortalecer y generar herramientas de protección de los espacios vitales de niños, niñas y adolecentes; contrarrestar las formas de violencia y explotación ejercidas contra esta población en sus entornos significativos; promover el reconocimiento de sus derechos y garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los mismos.

Medidas de acción enfocadas al control de las contravenciones[47] *y al mejoramiento de la convivencia*

Gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana

La importancia de las autoridades territoriales en la construcción y ejecución de políticas de convivencia y seguridad ciudadana ha sido ampliamente reconocida en la normativa colombiana. Desde la Constitución de 1991, que designó a los alcaldes y los gobernadores como agentes del Presidente para la conservación del orden público, varias leyes han formalizado sus funciones y responsabilidades; además de la ya mencionada ratificación como primera autoridad de Policía del municipio y departamento, efectuada mediante la Ley 4 de 1991, el Decreto 2615 de 1991 definió las instancias y directrices para el funcionamiento de los Consejos departamentales, regionales, distritales, metropolitanos, municipales de seguridad y Comités de Orden Público[48], presididos por alcaldes y gobernadores. Posteriormente, la Ley 62 de 1993, les asignó la responsabilidad de desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público en conjunto con la Policía Nacional, y mediante la Ley 418 de 1997, prorrogada en varias oportunidades, se estableció la creación, en

[47] Existen dos tipos de contravenciones: las penales y las de Policía. Las contravenciones penales son todas aquellas conductas punibles que considere el legislador y que no son clasificadas como delitos. Las de Policía son las conductas punibles que no son consideradas delitos por el Código Nacional de Policía.

[48] Según el Decreto 2615 de 1991, las principales atribuciones de los Consejos son elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad, mantener estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público, asesorar a la primera autoridad en las situaciones específicas de alteración del orden público, coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público, entre otras.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 42 19/11/2010 06:09:53 p.m.

todos los departamentos y municipios del país, de los fondos de seguridad[49] y así se creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon)[50].

En el marco de estas responsabilidades y reconociendo las dificultades de diseñar y ejecutar políticas de convivencia y seguridad en los gobiernos locales, el Gobierno nacional asesora a las entidades territoriales en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana, debido a que éstos son las herramientas de acción con las que cuentan estas entidades. Dicha estrategia, que enfatiza la importancia de la planeación y la ejecución de políticas de prevención, tiene como objetivo principal mejorar los índices de seguridad y convivencia ciudadana a través de un proceso de capacitación de las autoridades político administrativas, entidades relacionadas con el nivel territorial y con la sociedad civil. Asimismo, pretende mejorar la coordinación entre la Policía y las autoridades locales, y direccionar la participación de distintas entidades del sector público y privado hacia la solución de problemas urgentes generadores de inseguridad.

En este sentido, vale la pena señalar los esfuerzos realizados por la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y de Justicia a través del programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), programa mediante el cual brindan asistencia técnica a los entes territoriales.

4. COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Antecedentes

La consolidación de una sociedad respetuosa de los derechos y de las libertades individuales requiere no sólo la acción decidida y eficaz de las autoridades civiles y militares, sino la concurrencia de la ciudadanía en el cuidado y preservación de condiciones de seguridad y convivencia pacífica.

Tal y como se mencionó en el documento de Visión Colombia 2019 correspondiente al tema de cultura ciudadana, "[la] capacidad del Estado para garantizar la paz y la seguridad es limitada. Estas sólo son posibles con el concurso de la ciudadanía, que puede aprender a responsabilizarse por su propia seguridad y la de los demás, mediante la previsión, la evitación de los factores de riesgo

[49] El Decreto 2170 de 2004 establece que los fondos de las entidades territoriales "tienen el carácter de fondos-cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica, por el gobernador y/o el alcalde". Según el artículo 10 del mismo decreto los recursos "están constituidos principalmente por los ingresos que se recauden de la contribución especial equivalente al cinco por ciento (5%) de los contratos de obra pública que se suscriban para la construcción y el mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales o los de adición al valor de los existentes, a excepción de los contratos de concesión." Estas fuentes son reguladas por los Consejos departamentales, regionales, distritales, metropolitanos, municipales de seguridad.

[50] Según el Decreto 2170 de 2004, el objetivo principal de Fonsecon es "atender gastos tendientes a propiciar la seguridad ciudadana y preservar el orden público, por lo que podrá financiar o cofinanciar proyectos y programas que desarrollen dicho objetivo". Según la Ley 1106 de 2006 "Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición". Dicha contribución especial del 5% deberá ser destinada a la financiación del Fondo nacional y a los fondos-cuenta de las entidades territoriales.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 43 19/11/2010 06:09:53 p.m.

y la colaboración con los otros ciudadanos y con las autoridades en la prevención de los delitos. Asimismo, la capacidad de concertar y cumplir acuerdos está íntimamente relacionada con la capacidad de dirimir conflictos por medios pacíficos, lo cual contribuye a la seguridad y la paz. […] Además, el cumplimiento voluntario de la ley y de las normas básicas de convivencia contribuye a la seguridad y a la reducción de la violencia" (DNP, 2006a).

Lo anterior implica que la sociedad civil, entendida como el conjunto de los ciudadanos y de sus organizaciones (lo cual incluye, además de las organizaciones no gubernamentales [ONG], a los empresarios, a los sindicatos, a las iglesias y a las distintas formas asociativas en que se expresa el interés de la ciudadanía), juega un rol fundamental en el propósito de consolidar condiciones de paz. Aún más, es posible afirmar que es en el conjunto de interacciones, que tiene lugar el espacio de la sociedad civil, donde adquiere sentido, en un contexto amplio, el concepto de convivencia ciudadana, que es central en los planteamientos de la visión propuestos en este documento.

Tal y como se verá en la sección de medidas de acción de este aparte, diversas organizaciones de la sociedad civil han hecho suyo el propósito de contribuir a la construcción de la paz en nuestro país. Cada una de ellas desde su perspectiva particular ha movilizado esfuerzos hacia distintos proyectos e iniciativas, muchas veces con la compañía de socios locales, nacionales o internacionales. En desarrollo de sus propuestas, algunas se han logrado acercar a las autoridades del Estado y han instaurado un trabajo de sinergia y cooperación. Otras se han movido dentro del ámbito de la autonomía propia de este tipo de movimientos y han defendido la necesidad de desarrollar sus actividades desde la perspectiva del control social de la gestión pública.

Esta diversidad de aproximaciones refleja bien la tensión propia de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Con respecto a esto, es importante recordar las ideas sobre el surgimiento de iniciativas de participación ciudadana en Colombia. Según Velásquez y González (2003), este fenómeno está relacionado con la crisis del régimen político colombiano, que fue percibido desde la década de 1970 como un sistema cerrado, excluyente y viciado. "La población, especialmente sus capas más pobres y excluidas, fue perdiendo confianza en los líderes políticos y en las instancias de representación tradicionales, así como en la capacidad del Estado de asegurarle mejores condiciones de existencia".

A pesar de estas consideraciones, paulatinamente ha venido creciendo en el marco de las organizaciones de sociedad civil la certeza de que, si se quiere impactar significativamente en las condiciones de vida de la población, es necesario construir canales que den sostenibilidad a los esfuerzos realizados, y que estos canales sólo se consolidan en tanto la institucionalidad apropia las preocupaciones de la gente y asume el reto de aprovechar sus aprendizajes. Esta noción es la que ha abierto, cada vez con más amplitud, las puertas para un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil alrededor de los temas de construcción de la paz y la defensa de los DD. HH. En desarrollo de este trabajo, sin embargo, las organizaciones sociales no han perdido de vista que una de sus tareas fundamentales consiste en el control social del ejercicio de la autoridad.

Con estos antecedentes, la política estatal en derechos humanos ha estado enmarcada principalmente en los siguientes aspectos: prevención de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH,

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 44 19/11/2010 06:09:53 p.m.

fortalecimiento de las capacidades locales para la ejecución de la política, seguridad democrática para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, fortalecimiento de la justicia y combate a la impunidad, sistema de alertas tempranas y programas de protección, construcción del Plan Nacional de Acción y la política de DD. HH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, impulso de una cultura en DD. HH, incremento significativo de las partidas para la atención a víctimas, seguridad de los defensores de DD. HH, medidas particulares de impulso al DIH, cumplimiento de compromisos del Gobierno nacional frente a organismos internacionales, fortalecimiento institucional, entre otros.

Durante el decenio 1998-2008, los GAML han utilizado el terror y la violencia armada contra la población civil como estrategia de guerra y de control territorial. Los ataques a personas y bienes protegidos, el uso indebido de medios y métodos de guerra, la tortura, la desaparición forzada, las masacres, el secuestro, el desplazamiento forzado, entre otros, y en los casos que la justicia determine la responsabilidad del Estado, constituyen violaciones a los derechos humanos.

En este contexto, el Estado colombiano ha iniciado un proceso de reparación y reconciliación, que va más allá de la reconciliación entre autoridades y GAML, entre las víctimas y sus agresores. Este proceso es responsabilidad de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

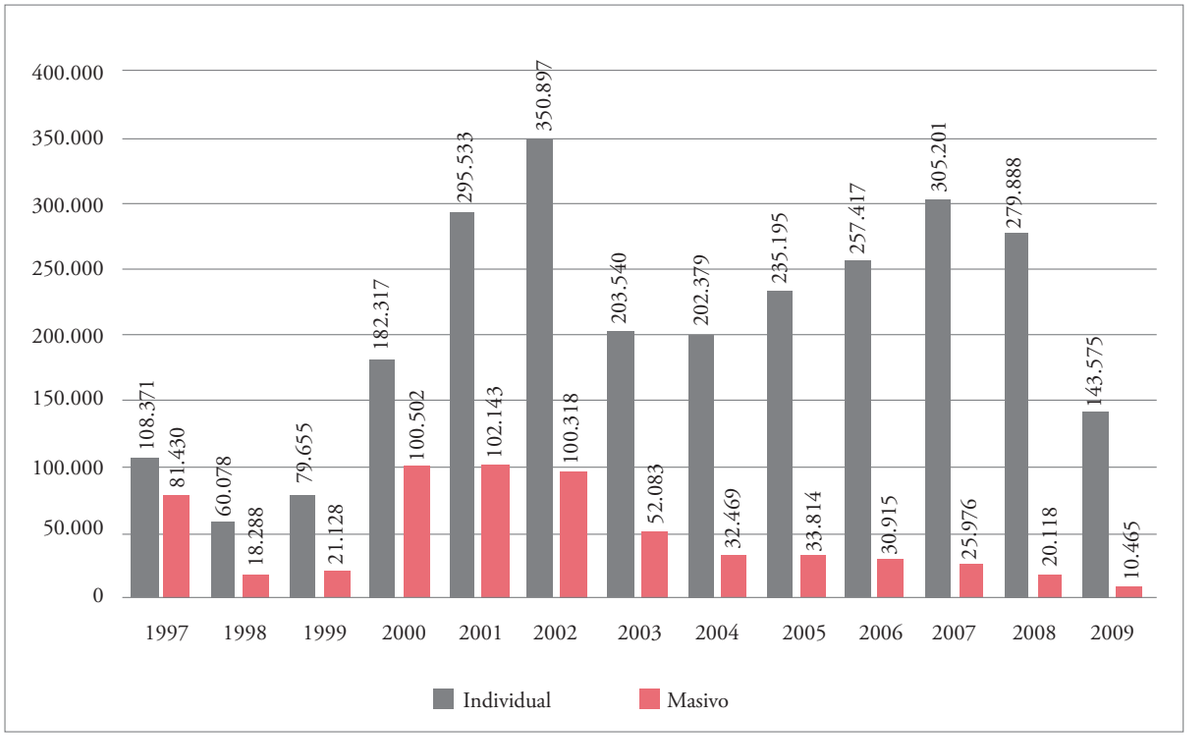
La mejoría en los indicadores de violencia y la mayor confianza en las políticas gubernamentales, no ha significado el fin de las violaciones. Esto ha dado lugar a la pérdida de confianza de la sociedad civil en el carácter emancipador de los derechos humanos y en su capacidad de transformar la realidad. A continuación se hace un breve recuento de la evolución de los principales indicadores de violencia.

En primer lugar, el desplazamiento forzado[51] ha sido utilizado ampliamente por los GAML como estrategia de consolidación de su dominio territorial en todo el país. Según la información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), entre 1997 y 2009, el número total de personas desplazadas llegó a 3'486.305 (Gráfico 12). La dinámica del desplazamiento forzado alcanzó en el año 2002 el nivel más alto.

[51] Según la Ley 387 de 1997 se entiende por desplazado, "toda persona que se ha visto obligada a emigrar, dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de los siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 45 19/11/2010 06:09:53 p.m.

Gráfico 12.
Número de personas desplazadas en Colombia (1997-2009)



Fuente: RUPD, Acción Social, 31 de julio de 2010.

Tomado del Observatorio Nacional del Desplazamiento Forzado, Tendencias del registro de desplazamiento forzado 1998-2009.

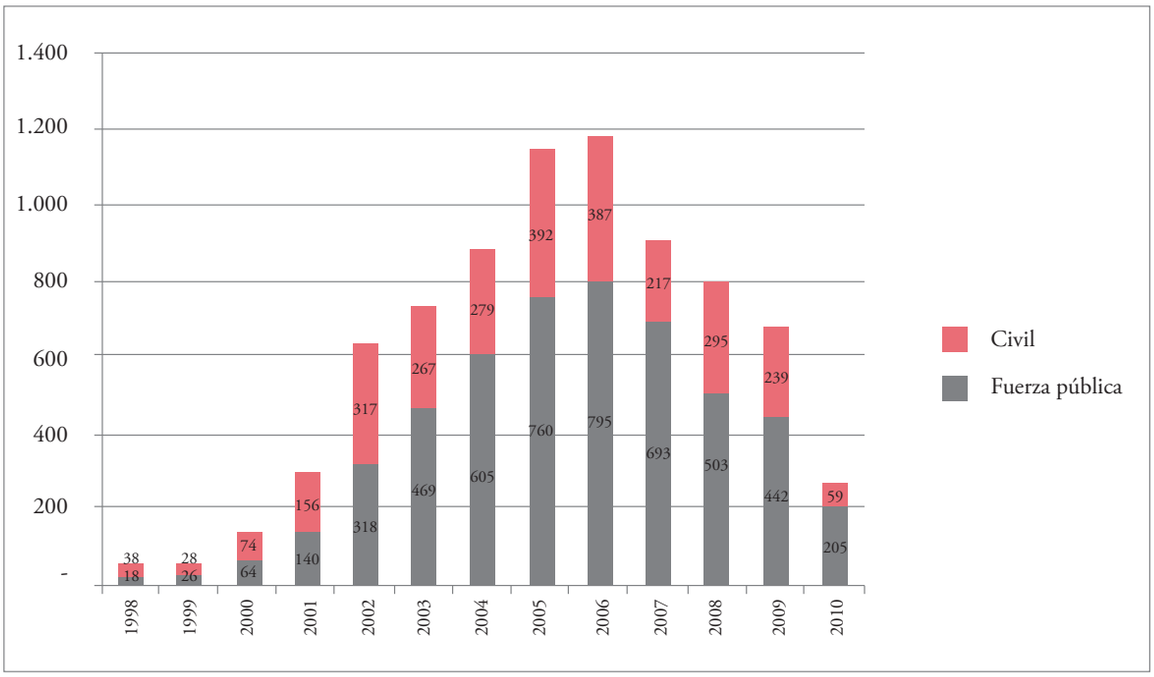
Según los registros acumulados, los departamentos con mayor número de personas expulsadas en su orden son: Antioquia (605.503), Bolívar (293.498), Magdalena (239.145), Chocó (196.684) y Cesar (178.144).

En segundo término, el uso sistemático de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) por parte de los GAML, entre 1998 y 2008, ha generado 7.494 víctimas. Esto responde a la naturaleza de las minas antipersonal como arma de guerra, pues constituyen un recurso muy económico para dificultar el avance de las tropas y la confrontación directa. De esta forma, el costo en términos de destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las comunidades afectadas por la existencia de minas antipersonal se ha convertido en un problema de primer orden para el Estado colombiano.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 46 19/11/2010 06:09:53 p.m.

Según información del Sistema de Manejo de Información para las Acciones Contra las Minas Antipersonal (IMSMA, por su sigla en inglés), de los eventos relacionados con las minas antipersonal, 4.834 de las víctimas pertenecen a la Fuerza Pública y 2.660 víctimas son civiles[52].

Gráfico 13.
Víctimas de minas antipersonal en Colombia (1998-2010)



Fuente: IMSMA, Programa de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (PAICMA), julio 2010.

Por cuenta de la situación descrita, en el 65% de los municipios colombianos se ha registrado al menos un evento con minas antipersonal. Un ejercicio preliminar, a partir de los eventos georeferenciados, permite identificar focos de concentración de contaminación asociados a accidentes geográficos de interés para los GAML: a) Montes de María; b) Catatumbo; c) serranía de San Lucas; d) eje Urabá, Paramilllo, Bajo Cauca antioqueño; e) eje Arauca, Boyacá, Casanare; f) oriente antioqueño; g) piedemonte y selvas de Meta-Caquetá-Guaviare; h) cañón de Las Hermosas; y i) occidente colombiano (Cauca-Nariño-Putumayo).

Al respecto, es preciso señalar que existe una fuerte correlación geográfica entre el número de eventos que suponen la existencia de campos minados (sospecha de campo minado, desminado

52 El IMSMA fue implementado en Colombia a partir de 1997.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 47 19/11/2010 06:09:54 p.m.

militar y accidente de MAP) y la intensidad de la ofensiva militar del estado colombiano (medido por el número de contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública).

La dinámica reciente del fenómeno señala una disminución porcentual del número de víctimas por minas antipersonal en 2009, en comparación con el año anterior (-15%). Aún cuando esta situación parece corroborar el quiebre de la tendencia registrada en 2007, es importante señalar que la afectación sigue siendo de considerable magnitud.

En tercer lugar, como otra de las grandes preocupaciones del Estado, están las víctimas de la desaparición forzada e involuntaria. De acuerdo con el Registro Nacional de Desaparecidos que hay en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), se estima que más de 38.701 personas[53] han sido reportadas como desaparecidos en el país. El año 1919 es la fecha más antigua de la que se tenga conocimiento respecto a una desaparición, y en el caso de la desaparición presuntamente forzada es 1942. Los resultados en búsqueda e identificación de personas desaparecidas todavía guardan una considerable diferencia frente a la magnitud registrada del fenómeno y especialmente frente a la no registrada hasta el momento. En cuanto a los casos de desaparición relacionados con la solicitud del Mecanismo de Búsqueda Urgente, la problemática también se evidencia, ya que la diferencia entre los casos reportados y el total de ubicados es amplia.

Cuadro 1.
Casos de desaparición en Colombia (1919-2009)

Clasificación de los reportes ingresados a la plataforma SIRDEC	Total de reportes	Aparecidos vivos	Aparecidos muertos	Continúan como desaparecidos
Desapariciones "sin información"[55]	28.189	4.500	680	23.009
Desapariciones presuntamente forzadas[56]	10.512	122	243	10.147
Total de desaparecidos reportados	38.701	4.622	923	33.156

Fuente: SIRDEC datos a 31 de diciembre de 2009, con actualizaciones registradas el 10 de junio de 2010.

53 Tomado de: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), con corte a 31 de diciembre de 2009, con actualizaciones registradas el 10 de junio de 2010.

54 La categoría "sin información" corresponde a la hipótesis inicial que ubica el reporte de desaparición como ausencia voluntaria (crisis familiares, económicas, entre otras), o como resultado de otros delitos como secuestro, trata de personas, reclutamiento forzado, desplazamiento forzado, entre otros.

55 La clasificación como "presunta desaparición forzada" corresponde a la primera hipótesis registrada por el funcionario que recibe el reporte, teniendo en cuenta las circunstancias de desaparición, la caracterización de la persona desaparecida o los antecedentes que puedan ubicar al sujeto como vulnerable de ser desaparecido forzadamente. Para establecer esta clasificación la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas realizó en 2005 un documento que establece 14 criterios que deben ser revisados en el momento de recibir un reporte inicial de desaparecimiento, el cual fue actualizado en 2009. Dicha clasificación puede ser modificada por la Fiscalía General de la Nación, quien establece, según el avance investigativo, si la conducta puede ser tipificada o no como desaparición forzada.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 48 19/11/2010 06:09:54 p.m.

Adicionalmente, es preciso mencionar que, hasta el momento, se han adoptado una serie de medidas legislativas e institucionales, que han contribuido a mejorar la situación de DD. HH y del DIH.

Cuadro 2.
Principales medidas legislativas e institucionales orientadas a mejorar la situación de DD. HH y del DIH

Medidas	Año de adopción o ratificación
Creación del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.	1987
Suscripción de la Declaración y Plan de Acción de Viena junto con 17 naciones más, durante la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos y Plan de Acción de Viena.	1993
Ratificación del Protocolo II de Ginebra.	1994
Creación de oficinas de DD. HH en guarniciones militares y de Policía, así como en la Fiscalía.	1994
Instrumentos para la búsqueda de convivencia y eficacia de la justicia (Ley 418 de 1997).	1997
Prevención y atención del desplazamiento (Ley 387 de 1997).	1997
Creación del Programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas.	1997
Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.	1998
Creación del Observatorio de DD. HH y DIH.	2000
Tipificación como delitos de las conductas de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura.	2000
Creación de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.	2000
Adopción de la ley para cumplir con la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal.	2002
Creación del Observatorio de Minas Antipersonal, hoy Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.	2002
Acuerdo para la equidad entre mujeres y hombres.	2003
Inicio de la implementación del nuevo Sistema Penal Oral Acusatorio.	2005
Tipificación del delito de trata de personas.	2005
Ampliación de la cobertura territorial del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.	2005
Medidas de protección a las víctimas del secuestro y a sus familias.	2005
Ley de Justicia y Paz.	2005
Nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia.	2006

Continúa

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 49 19/11/2010 06:09:54 p.m.

Medidas	Año de adopción o ratificación
Creación del Observatorio de Asuntos de Género.	2006
Adopción del Programa de lucha contra la impunidad por las violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH.	2006
Directiva 06 de 2006 del Ministerio de Defensa Nacional sobre medidas para prevenir la desaparición forzada de personas, apoyar la investigación y la búsqueda de personas desaparecidas.	2006
Creación del Programa presidencial para la acción integral contra las minas antipersonal.	2007
Expedición de la Directiva 10 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional, sobre la prohibición de homicidios en personas protegidas, de la Disposición No. 12 del 5 de marzo de 2007, "Reglas de enfrentamiento para las Fuerzas Militares"; la Directiva Permanente No. 19 del 2 de noviembre de 2007 "Complemento de la Directiva No.10 de 2007"; la Directiva Permanente No. 300-28 del 20 de noviembre de 2007, "Normas, análisis, diagnóstico y medición del impacto de los resultados operacionales frente a la política de seguridad democrática" (que privilegia las desmovilizaciones sobre las capturas y éstas sobre las muertes en combate).	2007

Fuente: DNP, DJS.

En este panorama, cada vez existe mayor certeza de que la superación de los obstáculos para lograr la plena garantía de los derechos humanos, exige mayores esfuerzos por parte del Estado y de la sociedad civil en su conjunto.

Medidas de acción

Iniciativas ciudadanas para la construcción de la paz

La labor que ha desempeñado la ciudadanía al liderar iniciativas de construcción de paz en regiones del país en donde la afectación por razón de la violencia es evidente, ha sido muy notable y se ha manifestado de modo muy diverso. Así como algunas de ellas se enfocan en apoyar la atención humanitaria, otras han ido mucho más allá y han promovido acciones para la prevención de las afectaciones, el restablecimiento de los derechos, y, desde una perspectiva estructural, para el fomento de condiciones de desarrollo proclives a la paz.

Varias de las llamadas "iniciativas ciudadanas por la paz" (Rettberg, 2006) tienen esta segunda orientación y tuvieron un momento de especial relevancia durante el fallido proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC durante la administración del presidente Pastrana. Independientemente de los logros concretos de cada una de estas experiencias, los cuales están determinados, en buena medida, por sus propósitos específicos, se puede afirmar que en casos como

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 50 19/11/2010 06:09:54 p.m.

estos, la sociedad civil ha contribuido a generar mecanismos de resistencia frente a la violencia, a defender la independencia de la ciudadanía frente a los GAML y las Bacrim y a mantener en la agenda pública la necesidad de diseñar y promover acciones para la prevención y la mitigación de los efectos de la violencia y el restablecimiento de condiciones mínimas para la población víctima.

En términos generales, se puede decir que la concurrencia entre la sociedad civil y las autoridades del Estado en la consolidación de condiciones de convivencia es un propósito anclado en la necesidad de hacer de ésta una tarea incluyente y legítima, que refleje los intereses y las particularidades que caracterizan a la ciudadanía. Sólo de este modo podrá materializarse el pacto fundamental consagrado en la Constitución de 1991, según el cual los ciudadanos son los depositarios de la soberanía y delegan al Estado para que éste, de acuerdo con sus mandatos y en el marco del ejercicio institucional, ejerza el control y provea las garantías necesarias para el correcto desarrollo económico y social.

En las líneas siguientes se presenta un breve resumen de tres de los temas principales en los cuales la sociedad civil y sus organizaciones han sido protagonistas para el propósito de construir condiciones de convivencia pacífica en el país y de cómo en cada uno de ellos es evidente la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones civiles.

Acompañamiento a la labor de las autoridades estatales

Conceptos como "gobernabilidad", "transparencia", "rendición de cuentas" y "planeación participativa" hacen parte de un propósito general al que se han suscrito varios de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, y que consiste en acompañar las labores de las autoridades estatales conforme los mecanismos previstos en la Constitución de 1991 y en el ordenamiento jurídico vigente para la participación ciudadana. Basado en el doble criterio de la participación y la representación presente en la estructura institucional, diversas organizaciones sociales han liderado iniciativas para elaborar participativamente planes de desarrollo, abrir espacios para la rendición pública de cuentas y ejercer la función de veedores.

La idea que se encuentra detrás de estos planteamientos es que con el acompañamiento permanente de la ciudadanía, la captura de agentes del Estado por parte de distintos grupos de interés es menos probable al tiempo que aumenta la legitimidad del ejercicio del poder, así como la capacidad que tienen las autoridades para reaccionar frente a amenazas en contra de la seguridad de la ciudadanía. Todas estas iniciativas tratan de enfatizar que las autoridades del Estado representan los intereses de los ciudadanos (North, 1993) y que, en consecuencia, es derecho y deber de la sociedad civil acompañar su correcto desempeño.

Conocimiento y exigibilidad de los derechos

Uno de los temas en los que más se ha hecho énfasis dentro de este acompañamiento de la ciudadanía a las autoridades del Estado es el relacionado con la necesidad de que, tanto los ciudadanos como los organismos del Estado, conozcan, respeten y defiendan la realización y plena vigencia de los derechos humanos, entendida como una responsabilidad propia del Estado que la ciudadanía está en la obligación de apoyar.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 51 19/11/2010 06:09:54 p.m.

La violencia en sus distintas formas y fuentes supone, en sentido mínimo y estricto, una violación flagrante y evidente de los principios fundamentales que constituyen la Declaración de los Derechos Humanos, la cual está encabezada por la necesidad de defender y promover el derecho a la vida. Esta idea pone de presente la necesidad de enfocarse en la educación y defensa de los derechos y explica los grandes esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil por promover distintas acciones encaminadas a su garantía y exigibilidad.

Cuadro 3.
Número de principales iniciativas ciudadanas de construcción de paz, por tipo, categoría y alcance territorial, hasta 2008[56]

	Tipo	Categoría	Alcance territorial	Número (Rettberg, 2006)	Total por tipo
1	Fomento de una cultura de paz	Educación para la paz	Local	1	7
			Regional	2	
			Nacional	4	
2	Acompañamiento a la labor de las autoridades estatales	Ampliación de la democracia	Local	1	9
			Regional	4	
			Nacional	4	
		Desarrollo y paz	Local	0	25
			Regional	25	
			Nacional	0	
3	Conocimiento y exigibilidad de los derechos	Iniciativa indígena de autonomía	Local	5	8
			Regional	3	
			Nacional	0	
		Resistencia al conflicto	Local	24	32
			Regional	5	
			Nacional	3	
		Apoyo a la paz	Local	5	38
			Regional	5	
			Nacional	28	
TOTALES					118

Fuente: Rettberg, 2006 y PNUD, 2009. Elaboración DNP.

[56] Las categorías de análisis presentadas son retomadas del estudio sobre iniciativas ciudadanas elaborado por Rettberg (2006), ya citado a lo largo de este documento. pp. 25-28. El número de iniciativas que se muestran en el cuadro se calculó a partir del estudio de ese autor y complementado con una revisión del Banco de Buenas Prácticas para Superar el Conflicto del PNUD, especialmente para los años 2007 y 2008 no incluidos en el estudio de Rettberg (2006). Por ese motivo, algunas de las iniciativas ciudadanas de paz que no corresponden a las categorías mencionadas quedaron por fuera del cálculo.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 52 19/11/2010 06:09:54 p.m.

Una de las expresiones más significativas[57] del esfuerzo ciudadano por la construcción de la paz es la que se concreta en los llamados Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP). Estos Programas son movimientos sociales de carácter participativo, que convocan a distintos actores e instituciones en la exploración de mecanismos novedosos para construir condiciones de desarrollo y paz a nivel regional.

Bajo la hipótesis de que la paz que vivimos es el resultado del desarrollo que nos procuramos y en defensa de la dignidad como valor fundamental de los seres humanos, los PRDP han realizado procesos de planeación participativa y han promovido proyectos de desarrollo socioeconómico sostenible, gobernabilidad participativa, planeación del territorio, defensa de los derechos humanos, fomento de una cultura de paz y legalidad, y de educación e integración de poblaciones tradicionalmente excluidas. A lo largo de la ejecución de dichos proyectos, los PRDP han reivindicado a las regiones colombianas como la unidad del desarrollo y se han esforzado por entregar a los ciudadanos las herramientas necesarias para expresar su dignidad, conforme lo dicta su proyecto de vida.

En la actualidad existen 19 PRDP en regiones tan disímiles como el Magdalena Medio, el oriente antioqueño, el macizo colombiano y la zona de influencia del río Patía, Norte de Santander, Montes de María, Meta, Arauca, el piedemonte amazónico y el Huila, el oriente de Caldas y el Magdalena Centro, el Bajo Magdalena, la zona costera del Canal del Dique y Cartagena, Valle del Cauca, Cauca, la zona limítrofe entre Colombia y el Ecuador, la Sierra Nevada de Santa Marta, entre otras, todos ellos articulados en torno a la llamada REDPRODEPAZ. Esta red, que funciona como un organismo independiente, es el ente que actúa como mecanismo de coordinación entre los distintos PRDP de la geografía nacional.

Desde 1998, algunos de los PRDP han recibido apoyos del Gobierno nacional y de cooperación internacional a través de diversas herramientas técnicas y financieras. Entre ellas se pueden destacar el proyecto "Paz y desarrollo" (financiado con recursos de crédito con el Banco Mundial), "Laboratorios de paz" (de la Unión Europea), el programa REDES (del Sistema de Naciones Unidas), el programa CERCAPAZ (de la cooperación técnica alemana), así como los diversos aportes realizados por países como Suecia, España, Holanda, Estados Unidos y Japón en el marco de su cooperación bilateral.

Gracias al trabajo conjunto entre los PRDP, los actores que ellos movilizan (como las iglesias, el sector privado, el sector energético y la academia), los gobiernos nacional y locales, y la cooperación internacional, paulatinamente se ha desarrollado un enfoque de trabajo que privilegia la construcción conjunta entre la ciudadanía y el Estado, con énfasis en la necesidad de construir confianza, gobernabilidad y convivencia pacífica en un entorno de prosperidad económica y corresponsabilidad.

[57] Y son significativos por cuanto incluyen las distintas tipologías de trabajo apenas señaladas.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 53 19/11/2010 06:09:54 p.m.

Goce efectivo de los derechos de las víctimas de los GAML

Durante las últimas seis décadas, un gran número de colombianos y colombianas han sido víctimas directas o indirectas de violaciones a sus Derechos Humanos, lo que ha debilitado el Estado Social de Derecho, limitado el ejercicio de sus libertades constitucionales y restringido la construcción de tejido social.

Con el objetivo de mitigar los efectos de dichas violaciones, el Estado ha diseñado diversas herramientas y ha materializado su acción a través de leyes, decretos, documentos de política y jurisprudencia, destinados a reconocer los derechos de las víctimas de los GAML, por medio de programas de atención y reparación. Sin embargo, dada la magnitud y complejidad de los abusos cometidos por estos grupos, se hace indispensable adecuar y fortalecer las herramientas existentes, formulando planes, programas y proyectos que tengan como objetivo prioritario mitigar el dolor y procurar reparar lo que se sabe, es irreparable, en el marco de un esquema de justicia transicional tan particular como el fenómeno de la violencia armada en Colombia.

En este sentido, y en virtud de la responsabilidad política que se le impone al Estado colombiano de responder adecuadamente a las necesidades de las víctimas de los GAML, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 habla del "Estado Comunitario: desarrollo para todos", en el capítulo de Defensa y Seguridad Democrática, apartado 2.2: "Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación", incluye las previsiones necesarias para cumplir con su deber de respeto y garantía de los derechos consignados en los instrumentos internacionales que le son vinculantes, pues

> "en desarrollo de la violencia armada en Colombia, la población civil ha sido afectada por la ocurrencia de graves violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH, situación que conlleva a obligaciones del Estado como garante de los derechos fundamentales. En efecto, las víctimas, al ser titulares de derechos que deben ser protegidos por el Estado, son acreedores de garantías como la verdad, la justicia y todas aquellas medidas que buscan aliviar el sufrimiento padecido y recuperar su proyecto de vida. En este contexto, la reparación, además de ser justa, viable y sostenible, debe ser asumida de manera integral, efectiva y proporcional a los perjuicios sufridos por las víctimas y sus familiares (o personas a cargo o con vínculos). Además, debe propender por el alivio del sufrimiento causado y garantizar la no repetición de las violaciones"[58].

En efecto, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos humanos, garantizar su goce y pleno ejercicio a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, y adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En este orden de ideas, el Estado colombiano reconoce la dignidad de las víctimas de los GAML, a través de la formulación de una política de reparación integral que se hace efectiva gracias a programas y proyectos suficientes diseñados para tal efecto.

---

[58] Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", en el capítulo de Defensa y Seguridad Democrática, apartado 2.2: desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación. Pág. 88

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 54 19/11/2010 06:09:54 p.m.

Es de anotar, que el particular esquema de justicia transicional adoptado en Colombia pretende la reivindicación de los derechos de las víctimas por medio de herramientas complementarias que deben armonizarse con el propósito de reparar integralmente a las víctimas de estos grupos, con criterios de progresividad y gradualidad para ofrecer seguridad técnica y presupuestal, identificando formas, plazos y partidas. Por esto, es necesario que los esfuerzos de las instituciones estatales procuren el diseño de programas y proyectos tendientes a la realización de todas y cada una de las medidas de reparación integral.

En este sentido, es una necesidad política, jurídica e histórica que las instituciones articulen esfuerzos para ofrecer soluciones efectivas a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas de los GAML. El Estado ha desarrollado numerosos esfuerzos para responder a dicha necesidad, a través de leyes, decretos, documentos de política y jurisprudencia que han venido reivindicando los derechos de las víctimas de Grupos Armados al Margen de la Ley. Sin el ánimo de ser exhaustivos, las leyes 387 de 1997 (y sus decretos reglamentarios) y 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006), desarrollan medidas de asistencia y algunas de atención, mientras que la Ley 975 de 2005 (y sus decretos reglamentarios), reconoce, además de las vías judiciales, la obligación de desarrollar herramientas que permitan la complementariedad de las medidas de reparación a través, entre otras, de un programa de reparación individual por vía administrativa, un programa institucional de reparaciones colectivas, otro de restitución de bienes, un esfuerzo por determinar las razones para el surgimiento y evolución de los GAML y de las causas, desarrollos y consecuencias de su accionar, y una estrategia para la adopción de medidas para impedir la sustracción, la destrucción o la falsificación de los archivos, que pretendan imponer la impunidad.

Sin embargo, los esfuerzos parcialmente descritos, no son suficientes para responder a la demanda de atención y reparación por parte de la población beneficiaria de los mismos (ya por su munificencia, o por demoras en su creación), motivo por el cual se hace necesario fortalecer las medidas existentes y diseñar las que hacen falta.

La atención adecuada

El respeto y la garantía de los derechos de las víctimas es una tarea prioritaria para el Estado. En tal sentido, en cumplimiento de la Ley 418 de 1997[59], se han adoptado medidas como: prestar asistencia humanitaria de emergencia a los habitantes del país que sufran deterioro en sus bienes, heridas leves sin incapacidad permanente, amenazas o secuestro, que consta de 2 SMMLV; la entrega de una ayuda solidaria a título de reparación administrativa a las víctimas de la población civil que han sufrido perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco de la violencia armada;, y una indemnización por fallecimiento e incapacidad permanente de 40 SMMLV. Además, a partir

[59] Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y otras disposiciones, fue prorrogada y modificada por las leyes 1106 de 2006, 548 de 1999, 782 de 2002.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 55 19/11/2010 06:09:54 p.m.

de 2007 entró en funcionamiento el Fondo de reparación a víctimas de la violencia, que a 31 de diciembre de 2009 contaba con un total estimado de $ 28.174'806.936[60].

Frente a la agudización de la situación de violencia, y al aumento del número de personas en situación de desplazamiento, el Congreso de la República expidió la Ley 387 de 1997[61], con el fin de hacerle frente a la problemática del desplazamiento[62]. En cumplimiento de la misma, el Estado impulsó la conformación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) (Ley 387 de 1997, art. 4.), constituido por el conjunto de entidades que tiene entre sus competencias la de prevenir los desplazamientos, proteger los derechos de la población afectada y brindar asistencia a las víctimas de desplazamiento, hasta tanto se encuentren en condiciones de llevar una vida digna de manera autónoma. Lo anterior, en razón a que se parte de reconocer que el Estado tiene el deber de asegurar a las víctimas de este fenómeno medidas especiales de atención, protección, reparación, consolidación y estabilización socioeconómica. Para ello, debe adoptar las medidas necesarias que contribuyan a mitigar los múltiples efectos negativos que el desplazamiento ejerce sobre la vida de las personas[63].

Adicionalmente, se crearon los Comités territoriales para la atención integral a la población desplazada, se ordenó el diseño del Plan nacional de atención integral a la población desplazada, la Red nacional de información, entre otros.

El Decreto 250 de 2005 formuló el Plan nacional de atención integral a la población desplazada en el que, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, el Estado colombiano asumió la responsabilidad de adoptar medidas positivas de política pública para garantizar la restitución de los derechos a este grupo poblacional. La ejecución de este Plan conllevó a una serie de esfuerzos tendientes a armonizar la oferta institucional en tres fases de atención: prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, y estabilización socioeconómica.

En la primera fase, los esfuerzos están dirigidos a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento y a mitigar los efectos donde no se pueda impedir su ocurrencia. Las acciones comprendidas en la fase de atención humanitaria de emergencia buscan socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento del desplazamiento y atender sus necesidades básicas. Finalmente, en la fase de estabilización socioeconómica se busca que, con acciones y medidas de mediano y largo plazo, la población logre reintegrarse a las redes sociales y económicas para que

---

60 Ver Comité Interinstitucional de Justicia y Paz , (diciembre 31 de 2009), *Matriz de Justicia y Paz*.

61 Ley 387 de 1997, por la cual "se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia".

62 Como antecedentes importantes a la expedición de la Ley 387 de 1997 es preciso citar el documentos Conpes 2804 de 1995 en el que el Estado colombiano reconoce la dimensión del problema y solicita a las instituciones de Gobierno adoptar medidas para la prevención, protección y atención a la población desplazada.

63 Ver también como antecedentes los documentos Conpes 2994 de 1997, 3057 de 1999 y 3115 de 2001.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 56 19/11/2010 06:09:55 p.m.

pueda llevar una vida digna de manera autónoma, en las zonas de retorno o en las zonas que dicha población decida reasentarse.

A pesar de los esfuerzos en materia de atención a la población desplazada adelantados por los diferentes gobiernos con posterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997, la población víctima del desplazamiento forzado enfrenta adversas condiciones de vida que resultan contrarias al ordenamiento constitucional y se siguen presentando dificultades para atender con oportunidad y calidad a esta población[64]. En este contexto, la Corte Constitucional ha emitido una amplia jurisprudencia[65] para proteger los derechos de este grupo poblacional, en particular la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, a través de la cual se declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)[66] y se ordenó la construcción de nuevas directrices para la atención a población en situación de desplazamiento.

Con la declaración del ECI, el Gobierno nacional ha impulsado una serie de programas y políticas orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta del SNAIPD para prevenir el desplazamiento y brindar atención adecuada y oportuna a sus víctimas. La declaración del ECI ofreció lineamientos concretos a los encargados de diseñar e implementar las políticas para conciliar el problema de la limitación de recursos con el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado. Estos lineamientos promovieron la efectividad de las políticas públicas en términos de su grado de ajuste a los valores y principios constitucionales y exigieron la incorporación de un enfoque de derechos en todo el ciclo de la política[67], por lo cual la política actual que se plantea para atender a la población desplazada está enfocada a garantizar el Goce Efectivo de Derechos (GED). Este hecho se convierte en un hito importante en la medida en que es la primera vez en la historia de Colombia que se está dando un enfoque explícito de derechos a la política pública, y cuyo seguimiento parte de la construcción de indicadores que miden el impacto y el nivel de goce efectivo de los derechos de la población.

Para el logro de estos objetivos, en el período 1999-2010, se destinaron 7.2 billones de pesos para la atención integral de la población desplazada.

---

64 Véanse los informes presentados anualmente por Acción Social al Congreso de la República, en los que se detallan las acciones encaminadas a mitigar el desplazamiento y atender las necesidades de la población desplazada.

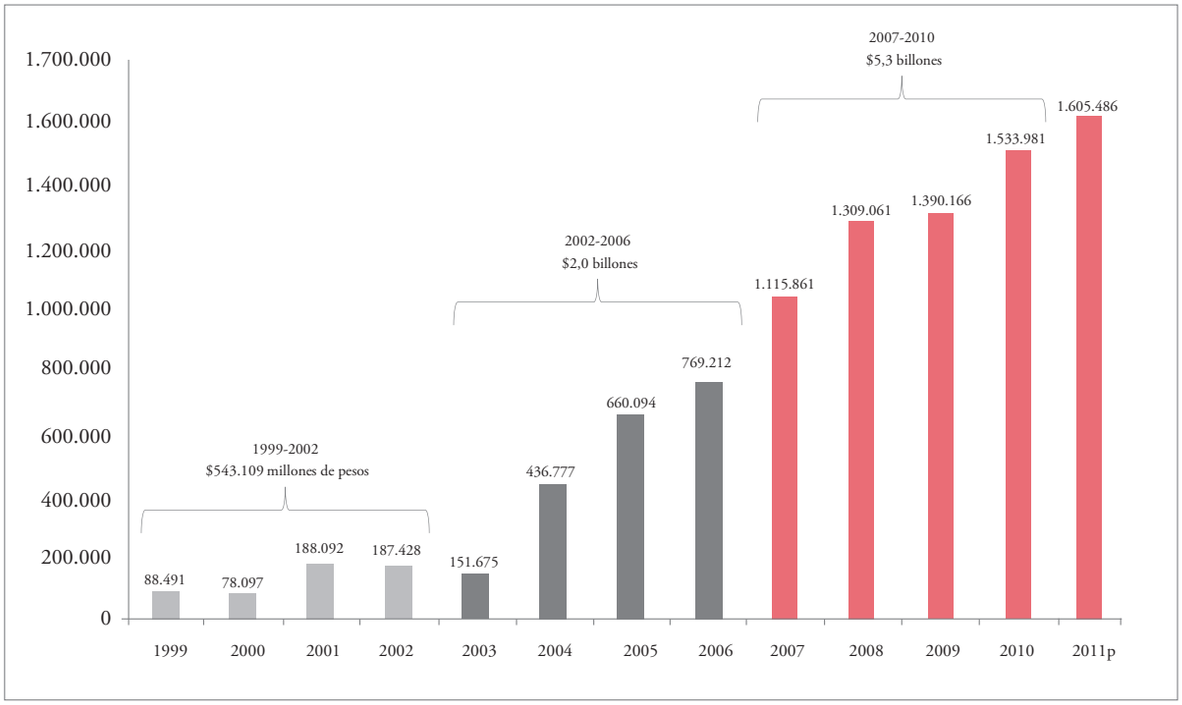
65 Entre las sentencias de mayor impacto para la política de atención a la población desplazada se destacan la T-602-2003, en la que la Corte protege a la población desplazada de actos discriminatorios y ordena al Estado la adopción de medidas positivas para favorecer la materialización de sus derechos; la SU-1150-2000, en la que esta Corporación ordena al Estado dar prioridad a la población desplazada sobre cualquier otro grupo vulnerable; y la T-025-2004 en la que se declara un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

66 La declaratoria del ECI se fundamenta, en entre otras, por las siguientes razones: (i) vulneración repetida y constante de derechos fundamentales de la población desplazada, (ii) afectación de una gran multitud de personas; y (iii) omisión reiterada por parte de las entidades del Estado concernidas de brindar una protección oportuna y efectiva a las víctimas de desplazamiento. Véase Sentencia T-025-2004.

67 En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional ha proferido más de 60 autos de seguimiento. En algunos de éstos, la Corte ha establecido reglas jurisprudenciales para el ajuste de las políticas de atención a la población desplazada, conforme con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 57 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Gráfico 14.
Recursos destinados a la población desplazada (1999-2010)
(Millones de pesos 2010)



Fuente: DNP, 2010.
Proyectado 2010.

De otra parte, para atender a las víctimas de MAP, MUSE y AEI, el Gobierno nacional ha conformado dos tipos de normas: aquellas relacionadas directamente con la regulación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia y las disposiciones que apoyan su ejecución, en el marco de iniciativas de más largo alcance.

Dentro de las primeras se cuentan las que ratifican los instrumentos internacionales relativos a la AICMA y disponen mecanismos para su cumplimiento en el territorio nacional. En ellas, se hace especial énfasis en el cumplimiento del segundo protocolo de la Convención sobre ciertas armas convencionales y de la Convención de Ottawa, se crean mecanismos para erradicar el uso de las minas en el territorio y se diseña un marco institucional para coordinar las acciones en torno a la AICMA.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 58 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Cuadro 4.
Reglamentación específica en materia de la AICMA en Colombia

Norma	Asunto
Ley 469 de 1998	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, hecha en Ginebra el diez (10) de octubre de mil novecientos ochenta (1980), y sus cuatro (4) protocolos".
Ley 554 de 2000	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, hecha en Oslo el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997)".
Ley 759 de 2002	Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
Decreto 2150 de 2007	Por el cual se crea un programa presidencial en el departamento administrativo de la Presidencia de la República –Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA)–.

Fuente: PAICMA, 2009.

En el segundo grupo se encuentran aquellas normas dirigidas a garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos que, al ser víctimas de minas antipersonal, son parte del conjunto de víctimas de los GAML. Dentro de ellas se encuentra la normatividad relacionada con la atención integral a las víctimas y los mecanismos de integración social, entre otras disposiciones.

Cuadro 5.
Reglamentación de apoyo a la AICMA en Colombia

Norma	Asunto
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
Ley 361 de 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones (prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2007).
Decreto 3990 de 2007	Por el cual se reglamenta la subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes del tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga); se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas; las condiciones generales del seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, Soat, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1290 de 2008	Por el cual se crea el Programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los GAML.

Fuente: PAICMA, 2009.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 59 19/11/2010 06:09:55 p.m.

El 16 de febrero de 2009, se aprobó el Documento Conpes 3567, el cual contempla la política de acción integral contra las minas antipersonal en Colombia y focaliza las intervenciones en cuatro ejes fundamentales: fortalecimiento institucional, desminado humanitario, educación en el riesgo por minas y atención a víctimas.

Sin embargo, a pesar del avance en la regulación de la AICMA, en Colombia no existe certidumbre sobre el cese del minado del territorio, y por lo tanto, el problema se encuentra lejos de ser contenido, a diferencia de países en donde la problemática de minas es un legado de confrontaciones superadas. Así, dada la continuidad de la acción violenta los GAML y el poder destructivo de los artefactos, las minas antipersonal constituyen una amenaza creciente para el bienestar y la calidad de vida de las comunidades afectadas.

Frente a la desaparición forzada, con la promulgación de la Ley 589 de 2000 el país avanzó hacia la búsqueda de una respuesta institucional y judicial a este delito, creando la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Esta Comisión, integrada por organizaciones estatales competentes en materia de desaparición forzada, un representante de una organización de familiares de desaparecidos y un representante de una ONG de derechos humanos[68], tiene como objetivos: a) diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas; b) conformar grupos de trabajo para casos específicos; y c) apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultadas de los sujetos procesales, para lo cual cumple las funciones establecidas en el Decreto 929 de 2007.

La CBPD elaboró el Plan Nacional de Búsqueda (PNB), suscrito por las entidades responsables de las actividades de búsqueda e identificación, y cuyo objetivo principal es "encontrar con vida a las personas desaparecidas o entregar los cadáveres[69] a sus familiares para que pueda desarrollar su procesos de duelo, según sus costumbres y creencias". Su implementación comprende cuatro fases: 1) recolección de información; 2) análisis y verificación de información; 3) recuperación, estudios técnico-científicos e identificación; y 4) destino final de cadáveres[70]. Sin embargo, la Comisión ha tenido muchas dificultades en el cumplimiento de estos objetivos, puesto que dispone de pocos recursos y no cuenta con un equipo permanente para consolidar los datos del registro. Además, las solicitudes de Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) tienen que ser sometidas a reparto ante las autoridades judiciales, lo cual retarda su operación y su trámite no está sometido a un plazo perentorio.

---

68 La Comisión está integrada por el Fiscal General de la Nación o su delegado permanente, el Procurador General de la Nación o su delegado permanente, el Defensor del Pueblo o su delegado permanente, el Ministerio de Defensa Nacional o un delegado de la oficina de Derechos Humanos del Ministerio, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado permanente, el Director del Programa presidencial para la defensa de la libertad o su delegado permanente, el Director del Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente, un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes) y un representante de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos escogido por ellas mismas.

69 Si bien algunos referentes normativos y de política hacen referencia exclusiva a cadáveres, para efectos de esta política ha de entenderse que comprende la búsqueda, la identificación y la entrega de cadáveres y de restos humanos.

70 El PNB fue suscrito el 15 de febrero de 2007 (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2007).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 60 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Las dificultades para la ejecución del PNB y del MBU tienen efectos negativos actuales y potenciales sobre la posibilidad de realización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación, y sobre la capacidad del Estado colombiano para administrar justicia y garantizar y proteger los derechos de las personas desaparecidas como consecuencia de la violencia, y de sus familias en tanto víctimas.

Las debilidades de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia ha llevado a que la mayoría de casos de desaparición asociados a la violencia armada (entre ellos la desaparición forzada o involuntaria) están por resolverse. En consecuencia, no se realiza una medida de satisfacción, y por lo tanto de reparación, los impactos sicológicos y materiales de la desaparición se prologan, y las acciones estatales frente al fenómeno no se traducen en resultados visibles para las familias y comunidades afectadas, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Lo anterior, además de debilitar la legitimidad de las instituciones de administración de justicia, especialmente las ligadas a la implementación del modelo de justicia transicional adoptado, genera desconfianza frente a la capacidad del Estado colombiano para proteger a la población. Con la finalidad de superar esta problemática, el 1 de junio de 2009, fue aprobado el Documento Conpes 3590, el cual pretende incrementar la eficacia de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, cuya desaparición está asociada a la violencia, esperando así contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas de desaparición a la verdad, la justicia y, especialmente, a la reparación.

Otro factor a tener en cuenta es la tendencia creciente de la demanda de protección en el país[71], la cual ha rebasado la capacidad institucional. El Estado suministra protección individual a diferentes grupos de la población con particulares condiciones de riesgo y amenazas variables en el tiempo. Dentro de la actual oferta institucional del Estado colombiano en materia de protección se encuentran los siguientes programas[72]:

[71] Según datos suministrados por el Programa de protección de DD. HH del Ministerio del Interior y de Justicia, la población beneficiada directamente con medidas de protección en 1999 era de 177 personas, pasando a 9.440 personas en 2007 y 8.614 personas para el 31 de agosto de 2008.

[72] La información acerca de los programas de protección existentes fue obtenida de la matriz de protección consolidada por mesa de trabajo interinstitucional (Ministerio del Interior y de Justicia, Vicepresidencia de la República, DIPRO y DNP), el 22 y 30 de julio de 2008 en el DNP, Dirección de Justicia y Seguridad.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 61 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Cuadro 6.
Programas de protección, poblaciones destinatarias y entidades a cargo, hasta junio de 2010

Nombre del programa de protección	Poblaciones destinatarias de protección	Entidad que dirige el programa o está legalmente a cargo
Programa de protección del MIJ[1]	Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica; testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente; periodistas y comunicadores sociales; dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo; funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional; exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional; dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista - CRS, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR - COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo.	MIJ
Programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005[2]	Víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz.	MIJ
Programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía[3]	Testigos, víctimas e intervinientes de procesos penales, y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.	FGN
Programa de protección a los funcionarios y empleados de la rama judicial[4]	Jurados y jueces de procesos penales y magistrados de los Tribunales Superior, Administrativo y Consejo Seccional Distrito Judicial, magistrados de las Altas Corporaciones (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado), empleados y jueces de paz.	Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa - Oficina de asesoría para la seguridad de la Rama Judicial

Continúa

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 62 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Nombre del programa de protección	Poblaciones destinatarias de protección	Entidad que dirige el programa o está legalmente a cargo
Programa de protección a los detenidos o condenados y a los empleados de los establecimientos carcelarios	Detenidos o condenados amenazados, y empleados de establecimientos carcelarios y del INPEC.	INPEC
Programa de Protección de la Policía Nacional[5]	"En razón del cargo: Presidente de la República de Colombia, cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo; Vicepresidente de la República de Colombia cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo; Ministros del Despacho; Senadores de la República y Representantes a la Cámara; Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura; Fiscal General de la Nación; Procurador General de la Nación; Contralor General de la República; Defensor del Pueblo en el orden nacional; gobernadores departamentales; generales de la Policía Nacional en servicio activo; directores especializados, comandantes de región, metropolitanas, departamentos y de cmandos operativos especiales de seguridad ciudadana de la Policía Nacional; exfuncionarios que hayan ofrecido o concedido la extradición de una persona condenada o procesada en el exterior. Por el nivel de riesgo: Expresidente y Exvicepresidente de la República, cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo; embajador y cónsul extranjero acreditado en Colombia; viceministros, Viceprocurador, Vicecontralor y Vicefiscal; magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial, Tribunal Administrativo y Consejo Seccional de la Judicatura; Auditor General de la República; Contador General de la República; Registrador Nacional del Estado Civil; directores de departamentos administrativos del orden nacional; oficiales generales en uso de buen retiro de la Policía Nacional; Secretario General del Senado de la República y la Cámara de Representantes; jueces de la República; autoridades eclesiásticas; alcaldes distritales y municipales; concejales, diputados y personeros distritales y municipales; dirigentes políticos; funcionarios y exfuncionarios públicos del orden nacional."	Policía Nacional
Programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso[6]	Funcionarios de procesos que adelanta la Jurisdicción Penal Militar, funcionarios de la Procuraduría.	FGN, PONAL
Programa de protección a testigos y peritos de procesos penales y defensores públicos	Testigos y peritos de la defensa en el sistema penal acusatorio, testigos y peritos en la Ley de Justicia y Paz.	Defensoría del Pueblo (el programa no opera)

Continúa

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 63 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Nombre del programa de protección	Poblaciones destinatarias de protección	Entidad que dirige el programa o está legalmente a cargo
Programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y funcionarios de la entidad, al igual que para sus familiares[8]	Testigos víctimas e intervinientes de los procesos disciplinarios.	Procuraduría General de la Nación (el programa no opera).

Fuente: DNP, DJS, 2010.

[1] Creado por la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006; reglamentado por Decreto 1740 de 2010.
[2] Este programa es creado por el artículo 15 de la Ley 975 de 2005 y el Decreto reglamentario 1737 de 2010.
[3] Creado por la Ley 104 de 1993, extendido a los funcionarios de la Fiscalía y sus familias mediante la Ley 270 de 1996.
[4] Ley 270 de 1996.
[5] Decreto 1740 de 2010.
[6] La normatividad legal más reciente que reafirma el establecimiento de este programa, es la consignada en la Ley 1106 de 2006.
[7] Ley 418 de 1997.

Sin embargo, es importante definir una estructura organizacional que permita responder, de una manera oportuna, a las necesidades de protección y de goce efectivo del derecho a la seguridad personal. Se debe incluir aquellos sectores de la población que inicialmente no fueron contemplados, y también se debe responder a las providencias judiciales de autoridades colombianas e internacionales en materia de protección[73].

La reparación integral de las víctimas de los GAML

Para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral de las víctimas de los GAML, el Estado colombiano debe contar con un diseño institucional que satisfaga las necesidades de atención a las víctimas. Esto como requisito previo o paralelo para participar en los programas de reparación creados para tal efecto, a través del fortalecimiento de las entidades existentes y la creación de herramientas transicionales que respondan al impacto desproporcionado de la violencia armada, en especial, sobre los grupos más vulnerables. Dichas herramientas exigen capacidades técnicas y financieras que permitan ofrecer esquemas adecuados y coordinados cuya evaluación, seguimiento y control se realice a través de sistemas de información robustos.

El Estado ha venido realizando importantes esfuerzos a través de la creación de estructuras transicionales como lo son, entre otras, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las Salas de

[73] Para el caso de la implementación de las medidas de protección a víctimas bajo el marco de la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, la Sentencia T-496 de 2008 establece los componentes indispensables que debe contener el programa de protección. A su vez, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han ordenado medidas cautelares de protección (Comisión Interamericana de DD. HH) y medidas provisionales (Corte Interamericana de DD. HH).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 64 19/11/2010 06:09:55 p.m.

Justicia y Paz en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el grupo de trabajo conformado por Procuradores Judiciales II destacados para intervenir en los procesos de Justicia y la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados que las apoyan, el Fondo para la Reparación de las víctimas, el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, y el Comité de Reparaciones Administrativas. No obstante, para allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional es indispensable reforzar estas estructuras y establecer mecanismos para su colaboración armónica con la institucionalidad ordinaria. De ser necesario, habrá que crear y diseñar las herramientas institucionales adicionales que se requieran para asegurar el logro de este objetivo.

Adicionalmente, aún cuando el Estado colombiano cuenta con programas de atención y reparación dirigidos a ciertos grupos de víctimas, es indispensable el diseño de instrumentos que satisfagan las necesidades y reconozcan los derechos que han sido vulnerados con ocasión de la violencia armada. Los mismos deberán incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, en sus dimensiones individual y colectiva, y responder a un enfoque diferencial.

Para su exitosa implementación, se deben propiciar espacios de participación ciudadana que permitan un consenso político sobre la línea base que debe orientar dichos programas. En este sentido, la participación ha de concebirse como un proceso previo a la toma de decisiones y paralelo a su ejecución, en el cual el Estado informa, de manera suficiente e ilustrada, los objetivos y alcances de los programas, y se alimenta de los resultados obtenidos.

Entre los desafíos más grandes para lograr la convivencia en las zonas que fueron objeto de violaciones a los derechos humanos, se tiene la sostenibilidad del proceso de atención y reparación integral y los tiempos necesarios que la política debe prever para apoyar procesos internos de dignificación y reconciliación con miras a restituir su ciudadanía. De ahí la importancia del fortalecimiento, tanto de las instituciones locales que representan al Estado, como a las víctimas y de las organizaciones sociales que sufrieron los rigores que llevaron a su desarticulación.

En el contexto de la descentralización del Estado, son las autoridades territoriales las encargadas de asumir el proceso de atención y reparación integral como parte de sus planes y programas de desarrollo. Para ello se requiere, de un lado, que la Administración ofrezca información suficiente para garantizar la transparencia del proceso que contribuye a generar confianza entre las partes, y del otro, que las víctimas y las organizaciones que las representan cuenten con argumentos objetivos para decidir sobre su participación en los programas.

La prevención y las garantías de no repetición

Con el fin de garantizar la no repetición de los hechos violentos ni de los abusos cometidos, es indispensable continuar con la política de desmovilización, desarme y reintegración en la que se han logrado importantes avances e invertido grandes recursos desde la expedición de la Ley 418 de 1997.

Como se expuso brevemente en la sección de antecedentes de este aparte, el combate contra los GAML en Colombia se ha alternado con iniciativas que han promovido diálogos y acercamientos

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 65 19/11/2010 06:09:55 p.m.

entre el Estado y los alzados en armas. Por este motivo, la estrategia integral de lucha y desactivación del fenómeno de los GAML no puede entenderse sin considerar los procesos de desmovilización que se han fomentado desde la institucionalidad.

El proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de los GAML en Colombia se ha desarrollado en un contexto político, económico y social muy diferente al que caracteriza o ha caracterizado los procesos de DDR de algunos países africanos, asiáticos y centroamericanos.

Para un mayor entendimiento de este tema es importante tener en cuenta la interpretación de los componentes del proceso de DDR, de conformidad con la terminología comúnmente utilizada por las Naciones Unidas.[74]

Desarme[75]*:* es la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos, artillería pesada y liviana, utilizados por los GAML y, en algunos casos, por la población civil. También incluye el desarrollo de programas de manejo responsable de armas.

Desmovilización[76]*:* consiste en el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa de desmovilización consiste en la ubicación de quienes se desmovilizarán en zonas de concentración designadas o campamentos especiales diseñados para este propósito. La segunda etapa, la cual se conoce como reinserción, abarca las iniciativas de apoyo temporal entregadas enfocadas a la reubicación de los desmovilizados.

Reinserción: consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados durante la desmovilización realizada previamente al proceso de reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas de corto plazo que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación y entrenamiento para el empleo.

Reintegración: es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingresos económicos de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, hace parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional.

Las primeras iniciativas formales de paz se dieron durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), con la institución de una Comisión de Paz y el Plan Nacional de Rehabilitación

---

74 Ver Documento Conpes 3467 de 2008 *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*.

75 Secretario General de la ONU (mayo 2005), *Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31*. Modificación libre a la traducción de la ACR (lo mismo para los términos siguientes).

76 Para el caso colombiano se debe hacer la salvedad de que niños, niñas y adolescentes menores de 18 años se entienden como desvinculados o recuperados de los GAML, no se usa el término desmovilizados para esta población. Este es un término que aplica sólo para adultos.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 66 19/11/2010 06:09:55 p.m.

(PNR). Posteriormente, el presidente Virgilio Barco (1986-1990) centralizó sus esfuerzos en la creación de la Consejería para la reconciliación, la normalización y la rehabilitación, como respuesta a los sucesos ocurridos por el fin de la tregua y la expansión de los frentes guerrilleros. En 1988, formuló una Iniciativa de Paz, la cual fue retomada por el presidente César Gaviria (1990-1994), en su Estrategia integral contra la violencia.

El marco legal de los actuales procesos de DDR, en sus modalidades colectiva e individual, está contemplado en la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas[77]. Dicha Ley dio facultades especiales al Gobierno para realizar negociaciones de paz con los GAML y para otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de estas organizaciones, que individual o colectivamente, demostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil. Para complementar los principios y beneficios, y respondiendo a las necesidades surgidas por los acercamientos entre el Gobierno y los GAML, dentro de los que se destaca el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito[78], se sancionó la Ley 975 de 2005[79], o Ley de Justicia y Paz, por medio de la cual se establecen beneficios jurídicos a los desmovilizados que han sido postulados por el Gobierno nacional. Adicionalmente, se encuentran los decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007. Con el primero se organiza, articula y reglamenta la oferta de servicios que ofrece el Estado colombiano en materia de reincorporación. A través del Decreto 3043 de 2006 se crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y se ordena la construcción de estrategias asociadas con la reintegración[80]. Finalmente, con el Decreto 395 de 2007 se extiende la fecha límite para el logro de la reintegración de las personas desmovilizadas.

Es así como, en los últimos seis años, aproximadamente 49 mil personas han manifestado su voluntad de desmovilizarse. De este total, individualmente se desmovilizaron 17.450 excombatientes, y colectivamente 31.778 personas vinculadas a estos grupos.

---

77 Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

78 En donde las AUC "se comprometen a desmovilizar a la totalidad de sus miembros, en un proceso gradual que comenzará con las primeras desmovilizaciones antes de terminar el presente año y que deberá culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2005".

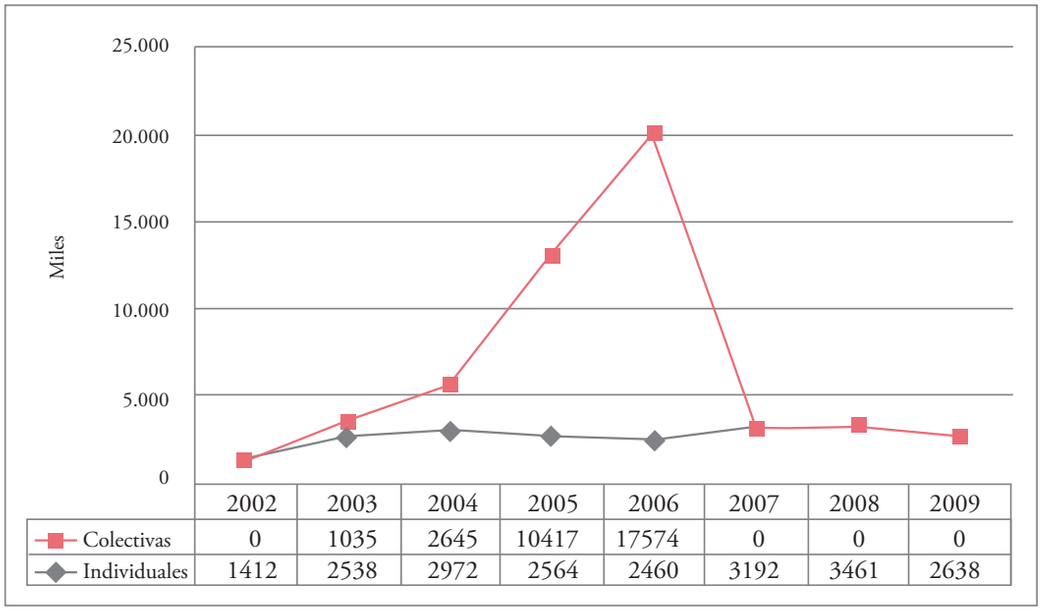
Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/acuerdos/acuerdos_t/jul_15_03.htm

79 Reglamentada a través del Decreto 4760.

80 La Alta Consejería Presidencial para la Reintegración tiene como función principal diseñar, ejecutar, evaluar y coordinar la política de Estado dirigida a la reintegración social de las personas o grupos armados ilegales.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 67 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Gráfico 15.
Número de desmovilizados individuales y colectivos (2002-2009)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Colectivas	0	1035	2645	10417	17574	0	0	0
Individuales	1412	2538	2972	2564	2460	3192	3461	2638

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, Alto Comisionado para la Paz, 2010.

Los departamentos de Antioquia, Cesar, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba y Meta han concentrado el mayor número de entregas de población desmovilizada en la modalidad colectiva. En el caso de las desmovilizaciones individuales se observa una mayor ocurrencia en Bogotá, Meta, Antioquia, Caquetá, Valle del Cauca y Putumayo.

En la actualidad, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz recibe a los desmovilizados colectivos, previa negociación y acuerdo, en tanto que el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD), se encarga de los desmovilizados individuales. El PAHD brinda una serie de incentivos para estimular procesos de desarme y desmovilización, entre los que se encuentran una bonificación económica a la entrega de material de guerra, y el ofrecimiento de alojamiento, alimentación, aseo, vestido, salud y subsidio de transporte.

Una vez se certifica la condición de desmovilizado, se inicia la etapa de Reintegración que está a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR)[81]. En el caso de los niños, niñas y adoles-

[81] Hasta agosto de 2006, el Gobierno nacional ejecutaba la política de reincorporación diseñada y coordinada por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 68 19/11/2010 06:09:56 p.m.

centes desvinculados o recuperados por la Fuerza Pública que hacían parte de algún GAML, la ruta de entrada es el ICBF.

En 2008, el Gobierno nacional aprobó el Documento Conpes 3554 *Política Nacional de Reintegración Social y Económica* (PRSE). Esta Política busca asegurar la reintegración individual y comunitaria a través de: a) la integración de la oferta social y económica del Estado, b) el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias, y c) la construcción de un marco de corresponsabilidad que, por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad.

Para ello, la PRSE pretende que la población desmovilizada y sus familias accedan a educación, salud, al mercado laboral (por medio de la promoción de la capacitación o el apoyo al emprendimiento) y a mecanismos escalonados de promoción social efectivos. La PRSE enfoca su intervención en tres grupos poblacionales: los participantes del proceso, el grupo familiar y las comunidades receptoras, buscando que la población en proceso de reintegración pueda generar y proteger los activos que promuevan su desarrollo personal y social para vivir en convivencia con su comunidad.

Concertación e implementación del Plan Nacional de Acción de DD. HH y DIH, y descentralización de la política de DD. HH

El Plan Nacional de Acción en DD. HH y DIH es una tarea prioritaria de Estado que transciende períodos de gobierno. Con este Plan, de carácter estatal y con enfoque diferencial, que será concertado con la sociedad civil y contemplará la integralidad de los derechos, se impulsará la aplicación de los tratados internacionales en esta materia. Contempla cinco ejes temáticos: 1) cultura y ciudadanía; 2) derecho a la vida, a la libertad y a la integridad personal; 3) lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades; 4) derechos económicos, sociales y culturales; y 5) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

Actualmente, existe una propuesta preliminar, resultado del trabajo con 27 instituciones de Gobierno y los organismos de control, el cual está siendo concertado con sectores de la sociedad civil representativos a nivel nacional y territorial en el ámbito de los derechos humanos, y con voceros de 16 sectores considerados vulnerables.

A nivel territorial, se ha impulsado la estrategia de descentralización de la política pública en derechos humanos, basada principalmente en el acompañamiento a las autoridades locales en la formulación de planes de acción que no sólo se enmarquen en la política nacional, sino que también se adapten a las realidades y particularidades de las regiones. A diciembre de 2009, 28 departamentos cuentan con Planes de Acción en Derechos Humanos con acciones en ejecución.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 69 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Lucha contra la impunidad y defensa de los DD. HH

Parte de la correcta interlocución entre el Estado y la sociedad civil en esta materia depende de la confianza necesaria en el desempeño institucional. Con ese propósito, la institucionalidad pública ha hecho esfuerzos por desarrollar estrategias de lucha contra la impunidad y la defensa de los DD. HH, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento de los mecanismos de castigo y prevención como en los elementos relacionados con el compromiso de las fuerzas de seguridad del Estado con la defensa de los derechos de la población.

Mediante la aprobación y adopción de la política pública contenida en el Documento Conpes 3411 de 2006, se ha avanzado en el fortalecimiento de la justicia y la lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH. Esta política fue concebida como una acción integral para superar los obstáculos que impiden una efectiva investigación, juzgamiento y sanción de los casos de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH, y más específicamente como una estrategia para superar las dificultades institucionales del Estado colombiano para lograr, de manera generalizada y pronta, el esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables y la asistencia a las víctimas de los GAML.

En el marco de su implementación se lograron importantes avances: el fortalecimiento institucional y presupuestal de la Rama Judicial, y en particular de la Fiscalía; la mejoría de las condiciones de seguridad para los funcionarios judiciales en las regiones; la consolidación de las atribuciones de la jurisdicción ordinaria sobre la jurisdicción penal militar; el trabajo coordinado con las entidades involucradas en la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH; la elaboración de una guía de caracterización e identificación de casos de violaciones a DD. HH e infracciones al DIH; y el seguimiento a casos de violación a los DD. HH de grupos vulnerables, como sindicalistas y comunidades indígenas. Además, se ha puesto en marcha un grupo de trabajo, como instancia interinstitucional, encargado del seguimiento y coordinación de esta política.

También, con la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y el fortalecimiento de los programas de protección de la vida e integridad personal de víctimas, testigos y funcionarios judiciales, se ha contribuido en el mejoramiento del acceso a la justicia, y a avanzar en la lucha contra la impunidad.

Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional adoptó una política integral de derechos humanos y DIH, como una hoja de ruta que enmarca el comportamiento de las fuerzas en desarrollo de sus operaciones. Con ella se pretende adecuar la educación, la instrucción y el entrenamiento en DD. HH y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto actual; fortalecer la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales; establecer una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública; garantizar la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales; e integrar todas las capacidades de que dispone la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 70 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Como resultado de la Política integral de DD. HH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, particularmente por el fortalecimiento de la instrucción en derechos humanos y de los mecanismos de prevención y corrección de violaciones, el número de quejas recibidas por la Procuraduría General de la Nación frente al número de misiones tácticas de la Fuerza Pública se ha reducido significativamente, pasando de 1.254 quejas en 2004 a 241 en 2008 y a 39 en 2009 (cifras consolidadas de enero a julio de 2009) (Ministerio de Defensa Nacional, 2009a).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 71 19/11/2010 06:09:56 p.m.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 72 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Visión Estratégica

El panorama mostrado hasta el momento refleja los retos que enfrenta nuestro país a la hora de consolidar las condiciones necesarias para el logro de la paz. Como ha quedado en evidencia, las problemáticas que experimentamos son arduas y su solución requiere de la concurrencia de todos los actores institucionales y sociales. En efecto, los problemas derivados de la acción de los GAML, de la producción y el tráfico de drogas, de la victimización por efecto de la violencia, de la contravencionalidad y la no convivencia en los espacios urbanos, y de la falta de coordinación entre el Estado y la sociedad civil en temas de promoción y defensa de los DD. HH, serán imposibles de superar si la acción de las autoridades del Estado no se halla en sintonía con los propósitos y los comportamientos de la ciudadanía.

Lo que esto implica es que la solución de las cinco manifestaciones que articulan el presente documento requiere de un mejoramiento constante de la labor estatal, del aprendizaje continuo y de la rectificación de las autoridades nacionales y locales. Y que, dada la naturaleza y acción profunda que la violencia ha ejercido en nuestra sociedad, este esfuerzo institucional debe acompañarse de un compromiso ético de carácter ciudadano y de un rechazo absoluto de la sociedad en su conjunto frente a las diversas manifestaciones de la violencia. La efectividad de la labor estatal y el éxito de las distintas medidas de acción que se planteen no dependerán entonces exclusivamente de su diseño, sino de la concurrencia social en torno a sus propósitos.

Por este motivo se puede afirmar que, de manera general, la visión que se plantea es la de una nación en la que se ponen en práctica los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, en la medida en que el Estado, en el marco constitucional y en ejercicio de sus facultades, ejerce la autoridad soberana en el territorio nacional y combate con eficiencia y eficacia las manifestaciones violentas dentro del pleno respeto y vigencia de los derechos y de la corresponsabilidad ciudadana para el logro de la convivencia pacífica.

A continuación se plantea una visión estratégica para 2019.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 73 19/11/2010 06:09:56 p.m.

En 2019 Colombia habrá consolidado las garantías de seguridad y convivencia necesarias para asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho, mediante una estrategia integral de seguridad y la presencia permanente y coordinada del Estado en todo el territorio. Se habrá avanzado en la neutralización del terrorismo y en la desmovilización, desarme y reincorporación de los alzados en armas. Se habrá protegido a los niños y niñas en el seno de las distintas manifestaciones de la violencia, se habrán reducido las tasas de criminalidad y delincuencia juvenil a estándares internacionales y se habrá hecho realidad una cultura de seguridad y convivencia, fundamentada en la prevención, el control social y la participación ciudadana. De igual manera, se habrán fortalecido, de manera participativa, los principios de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, y se habrán asegurado los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. El país fortalecerá su capacidad para defender la soberanía y la integridad territorial, con el fin de garantizar en forma más eficiente la protección de los derechos y libertades ciudadanas.

Esta visión implica un fortalecimiento de las capacidades institucionales y civiles, mediante una presencia efectiva integral y coordinada del Estado en todo el territorio nacional, para prevenir las posibles amenazas y asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho. Es decir, para el segundo centenario de la independencia, Colombia le habrá apostado a la construcción de una nueva sociedad, basada en los siguientes principios:

1. El Estado estará a cargo del monopolio legítimo del uso de la fuerza.
2. Se garantizará la democracia con libertades civiles y ciudadanas.
3. Se garantizará la protección integral de la infancia y la adolescencia, observando la prevalencia de sus derechos.
4. Se promoverán las articulaciones integrales de diferentes actores (nacionales, locales, civiles e institucionales) para afianzar el Estado Social de Derecho.
5. Las políticas de reparación y reconciliación serán transversales a las acciones diseñadas por el Estado, para ejercer un control integral y coordinado en todo el territorio nacional.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 74 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Metas y acciones requeridas

Las metas para 2019 que se proponen a continuación plantean un escenario en que se ha combatido de manera efectiva a los GAML y se han generado las dinámicas para la neutralización de su acción, para el éxito de los procesos de DDR y para el buen curso de nuevas desmovilizaciones, lo cual ha permitido el reenfoque de muchas de las labores de los órganos de seguridad del Estado. Este es un escenario en el que se ha avanzado positivamente en la lucha contra el flagelo de las drogas ilícitas, a partir de la comprensión de su complejidad, multidimensionalidad y con base en el principio de la responsabilidad compartida.

A 2019 se deberá haber consolidado también un sistema que permita atender de manera efectiva a las víctimas de los GAML y que haya avanzado hacia la reparación integral, la no repetición y el fomento de la reconciliación. De acuerdo con las metas que se señalan a continuación, el tema de convivencia y seguridad en todo su significado se ha vuelto prioritario, se benefician las medidas de prevención sobre las de reacción, se ha enfatizado en el carácter civil de la Policía y las autoridades locales y la ciudadanía hace parte activa de la solución de los problemas.

Este es también el escenario en que se han creado espacios e interacciones entre la institucionalidad pública y la sociedad civil para la construcción y la implementación conjunta de medidas para la construcción de la paz y la defensa de los DD. HH, los cuales se entienden como el marco ético y normativo de acción prioritaria en nuestro país.

En síntesis, se puede afirmar que la materialización de Visión Colombia 2019 en esta materia apunta a garantizar un Estado Social de Derecho en plena vigencia, en el cual el goce de las libertades básicas de los ciudadanos es una realidad, que, mediante ello, permite la realización de los proyectos de vida de los colombianos.

A continuación se plantean las metas de la Visión 2019, a través de las cuales se alcanzarán los propósitos descritos.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 75 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Meta 1. Desarticular las capacidades de los actores armados ilegales

1.1. Neutralizar la acción militar de los GAML.

1.2. Generar mecanismos de consolidación del control territorial sostenible.

1.3. Establecer mecanismos continuos de acción integral cívico-militar.

Meta 2. Fortalecer la seguridad y la defensa nacional adaptando las capacidades de la Fuerza Pública

2.1. Adaptar las capacidades de la Fuerza Pública a futuros escenarios en materia de seguridad y defensa.

2.2. Fortalecer la Comunidad de Inteligencia.

2.3. Consolidar las condiciones para la defensa de la soberanía nacional.

2.4. Posicionar y fortalecer las empresas del Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED).

Meta 3. Atacar el problema mundial de las drogas ilícitas

3.1. Reducir la producción y el tráfico de drogas ilícitas.

3.2. Coordinar los esfuerzos interinstitucionales en la lucha contra la oferta y la interdicción de drogas ilícitas.

3.3. Adecuar el marco jurídico e institucional para luchar contra el tráfico de drogas ilícitas y los delitos conexos.

3.4. Reducir el consumo interno de drogas ilícitas.

3.5. Fomentar una política exterior que enfatice la necesidad de combatir el problema mundial de las drogas desde una perspectiva de responsabilidad internacional común y compartida.

Meta 4. Implementar una política pública nacional que permita consolidar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana

4.1. Prevención: reducir, neutralizar y controlar los riesgos de la ocurrencia de delitos.

4.2. Control policial: recuperar, mantener y mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana a través del fortalecimiento de la Policía Nacional.

4.3. Justicia efectiva: consolidar las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

4.4. Sistemas de denuncia y respuesta institucional.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 76 19/11/2010 06:09:56 p.m.

4.5. Convivencia y cultura ciudadana: incrementar el apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a las leyes y a las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y del régimen de Estado Social de Derecho.

4.6. Fortalecer los componentes transversales de la política.

Meta 5. Profundizar la cooperación entre el Estado y la ciudadanía para la concertación de medidas para la construcción de la paz y la defensa de los Derechos Humanos

5.1. Concientizar y sensibilizar a la población sobre el respeto a los DD. HH.

5.2. Garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de los GAML.

5.3. Implementar el Plan Nacional de Acción en DD. HH y DIH.

5.4. Fomentar y apoyar espacios para la formulación y la aplicación participativa de medidas de construcción de paz.

5.5. Fortalecer la legitimidad de las autoridades de seguridad del Estado mediante el énfasis en la defensa de los DD. HH.

META 1. DESARTICULAR LAS CAPACIDADES DE LOS ACTORES ARMADOS ILEGALES

1.1. NEUTRALIZAR LA ACCIÓN MILITAR DE LOS GAML

Para el año 2019, el Estado habrá neutralizado las acciones violentas de los GAML, en tanto habrá desarticulado sus estructuras organizacionales y sus fuentes de financiación. Para llegar a este escenario, los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública en las áreas de movilidad, inteligencia, mantenimiento de las capacidades estratégicas e incremento del pie de Fuerza, se deben traducir en el desarrollo de operaciones sostenidas, en la posibilidad de actuar en diferentes teatros de operaciones simultáneamente y en la realización de misiones de manera conjunta y coordinada. Todo esto reflejado en la efectividad y el éxito de las operaciones militares y policiales. De esta manera, en el terreno militar, se alcanzará un punto de inflexión a partir del cual la continuación de las actividades de los GAML sea insostenible política, social y militarmente, limitando así sus opciones reales a la negociación política (Pizarro, 2004).

1.2. GENERAR MECANISMOS DE CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL TERRITORIAL SOSTENIBLE

Para alcanzar una consolidación sostenible de la seguridad, es importante que el esfuerzo militar esté acompañado por la provisión de bienes públicos, la administración de justicia y el desarrollo

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 77 19/11/2010 06:09:56 p.m.

de programas de recuperación socioeconómica, además del tejido social en las zonas afectadas por la violencia armada. De esta forma, a medida que se avanza en el proceso de control estatal del territorio y dependiendo de las características propias de cada región, se incrementará el énfasis en los programas sociales y económicos, se fortalecerá el rol de la Policía Nacional y se reducirá la presencia e intensidad de las operaciones militares.

1.3. ESTABLECER MECANISMOS CONTINUOS DE ACCIÓN INTEGRAL CÍVICO-MILITAR

Todo lo anterior pasa por un adecuado diseño de los mecanismos de coordinación interagencial para combinar el uso legítimo de la Fuerza Pública por parte del Estado, con acciones oportunas de carácter social y humanitario, que permitan un avance definitivo en el restablecimiento de la legitimidad y la autoridad del Estado en toda la geografía nacional. Esta es una tarea de larga duración y supondrá esfuerzos a nivel político y económico para garantizar la sostenibilidad de los recursos y la efectividad de los programas e instituciones que comienzan a asentarse en las zonas en las que su presencia fue históricamente precaria o nula. Así, se fortalecerá la legitimidad, la confianza y la capacidad del Estado para ejercer el monopolio del uso legítimo de la Fuerza Pública y de la justicia. Las autoridades territoriales, las entidades del orden nacional, las instituciones locales y las organizaciones de participación comunitaria en general contarán con competencias mejor definidas, permitiéndoles tener un papel decisivo en este nuevo escenario.

No obstante, se debe tener en cuenta que el país tiene una larga tradición de actividades económicas ilegales y actores armados que evolucionan en respuesta a sus necesidades estratégicas, a la presión ejercida por parte del Estado para contrarrestar sus acciones y a las opciones de acceso a fuentes de financiación. En este orden de ideas, siempre existe la posibilidad de que los actores armados ilegales replanteen su *modus operandi* hacia la conformación de estructuras más sofisticadas. Por lo tanto, es preciso que el actual dispositivo de la Fuerza Pública y su esquema de despliegue se mantengan durante un tiempo, con el fin de disuadir y contrarrestar cualquier posibilidad de reaparición de amenazas armadas internas. Igualmente, se requiere que la Policía Nacional, aumente su cobertura y presencia efectiva en las áreas tanto urbanas como rurales, para lo cual la institución fortalecerá los programas de vigilancia comunitaria y su capacidad de investigación criminal.

Adicionalmente, la inteligencia con fines operacionales y la investigación criminal se fortalecerán tanto en el recurso humano como en los medios tecnológicos, con el fin de apoyar y complementar las misiones de la Fuerza Pública, los organismos competentes (de inteligencia) y a la Rama Judicial.

Lograr esto supone la revisión permanente al sector de la defensa y la seguridad con el objetivo de establecer sobre la marcha los ajustes necesarios. El gasto en defensa y seguridad deberá ser sostenible y ajustarse a los parámetros de crecimiento económico del país y a los marcos fiscales de mediano y largo plazo. En este nuevo escenario, en donde se ha logrado la neutralización de la amenaza, se recuperará la flexibilidad del presupuesto y se contará con un margen de maniobra que permita un mejor equilibrio entre el capital (equipos y la tecnología) y el tamaño de la Fuerza Pública. En este sentido, es de vital importancia continuar con los avances en el área de ciencia y tecnología, que

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 78 19/11/2010 06:09:56 p.m.

hasta el momento se han venido desarrollando en el sector. Asimismo, se deben tener en cuenta los esfuerzos que emprenderá el sector defensa para lograr economías de escala y generar ahorros que le permitan asumir su funcionamiento tras la culminación del proceso de ejecución de los recursos extraordinarios destinados al sector entre 2007 y 2010.

META 2. FORTALECER LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL ADAPTANDO LAS CAPACIDADES DE LA FUERZA PÚBLICA

2.1. ADAPTAR LAS CAPACIDADES DE LA FUERZA PÚBLICA A FUTUROS ESCENARIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Las Fuerzas Militares se adaptarán gradualmente a las nuevas realidades de las políticas de defensa y seguridad del Estado colombiano, y contarán con las capacidades para garantizar la integridad y la soberanía nacional. La Policía, por su parte, avanzará en su proceso de especialización en la lucha contra el crimen organizado interno y trasnacional, profundizando y tecnificando su capacidad de vigilancia urbana y rural, fortaleciendo su idoneidad de investigación criminal, y reforzando esquemas complementarios de vigilancia privada y apoyo ciudadano.

En el proceso de consolidación de la paz, el país apostará por un modelo de seguridad multidimensional, en el cual coexisten la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. Bajo este esquema, las Fuerzas Militares serán responsables de la seguridad nacional y la Policía será la encargada de garantizar la seguridad ciudadana.

Este modelo funcionará sobre la base de un conjunto de transformaciones al interior de la Fuerza Pública, particularmente en su cultura organizacional, lo que generará una adaptación de las jurisdicciones, las responsabilidades y la estructura de comando y control, así como un intercambio fluido de la información de inteligencia y una amplia participación de agencias nacionales e internacionales en las iniciativas multilaterales necesarias para superar los desafíos globales de seguridad.

Adicionalmente, el sector realizará un ejercicio de discusión y definición de roles y misiones, de forma que le permita optimizar sus recursos, tanto humanos como físicos y financieros, para cumplir a cabalidad con cada una de las misiones establecidas. Una vez definidos los roles y misiones, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional deberán ajustar sus ejercicios de planeamiento estratégico y prospectivo a los lineamientos planteados por la Visión 2019.

Por otro lado, se diseñará una nueva estructura de fuerza, la cual debe adaptarse al contexto de seguridad y defensa, que permita enfrentar las nuevas amenazas. En este orden de ideas, es indispensable trabajar para que en 2019 se eleven los niveles de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública, generando mejores condiciones en servicios básicos, tales como salud, educación, vivienda, recreación, etc. De esta forma, se logrará fortalecer la moral de la tropa, facilitando el cabal cumplimiento de la misión de las Fuerzas Militares y de la Policía.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 79 19/11/2010 06:09:56 p.m.

Asimismo, la Fuerza Pública le apostará a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, con el fin de diseñar y construir equipos y herramientas que mejoren su posición estratégica, que aseguren la autosuficiencia del ciclo de vida de los equipos e innoven las tecnologías. El fortalecimiento y explotación de esta área se convertirá en un pilar de desarrollo de la capacidad militar y policial, generando mayor efectividad y ahorros en términos humanos y financieros.

De esta manera, de cara al 2019, las Fuerzas Militares tendrán mayor proyección nacional e internacional, se enfocarán en atender las responsabilidades del Estado colombiano en materia de seguridad regional y hemisférica, haciendo parte de las Fuerzas multilaterales de paz y participando en ejercicios combinados con otras Fuerzas Militares del mundo, en nuevas misiones de mantenimiento o en la aplicación de la Fuerza para la paz, y en operaciones de estabilización u operaciones militares no relacionadas con la guerra.

La Fuerza Pública incrementará su presencia en las fronteras terrestres y marítimas con el fin de evitar su uso como corredores de movilidad para el tráfico de armas, contrabando, narcóticos y personas. Seguirán cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la soberanía, a través de su presencia en territorios apartados y poco poblados del país, y continuarán contribuyendo en las misiones de prevención y atención de desastres naturales.

Tal proceso de transformación se consolidará en un mejor esquema de planeación estratégica, la cual, según Hernández (2002), mejorará la eficiencia en el uso de los recursos del sector y reflejará un aprovechamiento funcional y operativo de los medios, que dentro de su rol constitucional ha dispuesto cada Fuerza con el objetivo de multiplicar la capacidad operacional, particularmente en lo relacionado con inteligencia, movilidad, poder de combate, comando y control.

Adicionalmente, reconociendo que según Moreno (2007), "cada Fuerza tiene sus características y atributos particulares y que ninguna puede llevar sola la totalidad de las responsabilidades en seguridad y defensa", la puesta en marcha de Comandos Conjuntos le otorgará a las Fuerzas Militares la posibilidad de "dinamizar el planeamiento operacional, economizar esfuerzos, emplear adecuadamente los medios y, por consiguiente, alcanzar los objetivos de nivel estratégico" (Moreno, 2007).

Lo anterior será posible gracias a la revisión y definición de los roles y misiones de cada una de las Fuerzas, y al permanente avance en el desarrollo de la Doctrina de Operación Conjunta y Coordinada[82]. Con tal propósito se identificarán sinergias, oportunidades y carencias al nivel de las unidades operacionales y al mismo tiempo se avanzará hacia un diseño de unas Fuerzas más intensivas en tecnología, permitiendo el desarrollo de operaciones militares de alta complejidad.

Este proceso de transformación supone además continuar avanzando en la profesionalización de los miembros de la Fuerza Pública y en el mejoramiento de la gestión del talento humano mediante la adopción de un modelo de gestión por competencias. Se avanzará en un sistema de educación integral encaminado a potenciar la especialidad de cada Fuerza, el cual, a su vez, brinde a los miem-

[82] Según el Informe de Seguimiento al Plan de Acción del Comando General de las Fuerzas Militares, correspondiente al tercer trimestre de 2009, el desarrollo y aplicación de la Doctrina se encuentra en un nivel de avance del 67%.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 80 19/11/2010 06:09:56 p.m.

bros de la Fuerza Pública herramientas que le permitan desempeñarse en otros oficios en aras de su futura reincorporación a la vida civil.

Por su parte, la Policía jugará un papel fundamental en la prevención, persecución y desmantelamiento de las Bacrim, con el fin de evitar que los espacios anteriormente controlados por los GAML sean afectados por nuevas organizaciones delictivas. Para lograrlo, la Policía Nacional incrementará su pie de Fuerza para alcanzar una mayor cobertura y presencia en las áreas urbanas y rurales, se consolidará el funcionamiento de todas las Regiones de Policía previstas y se crearán nuevas unidades metropolitanas. Asimismo, la Policía contará con mejores medios para la movilidad, profesionalización y dotación del personal, comunicaciones, logística e informática, proceso que estará acompañado por el mejoramiento de la capacidad operativa y de investigación criminal de la institución. Esto último se traducirá en la modernización de las técnicas de recolección y procesamiento de pruebas, para hacer más ágiles y efectivos los procesos en esta materia.

Por último, dadas las necesidades que hay en pie de Fuerza, se imponen las nuevas condiciones de paz y seguridad en el país, así como los nuevos retos previstos en este escenario, se definirán estrategias específicas para afrontar el proceso de reincorporación de soldados a la vida civil. Con este propósito se fortalecerán programas encaminados a brindar apoyo a los soldados e infantes en materia de educación y capacitación para facilitar su participación en actividades económicas productivas, teniendo en cuenta las características socioeconómicas, el nivel de educación, el tiempo de servicio y las condiciones de salud de los miembros de la Fuerza Pública que se beneficiarán de ellos. En este sentido, el desarrollo que se ha impulsado desde períodos anteriores en materia de rehabilitación integral facilitará los procesos de reincorporación a la vida civil de los soldados y policías en situación de discapacidad.

2.2. FORTALECER LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

Con el fin de ampliar las capacidades del Estado colombiano en la identificación y neutralización de amenazas que afectan el orden constitucional, los derechos humanos y la convivencia democrática, se trabajará en el fortalecimiento de la Comunidad de Inteligencia, coordinada por la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC)[83] y conformada por las respectivas agencias de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el DAS –o la entidad que cumpla sus funciones– y la UIAF.

Para alcanzar este fin, se definirán roles y misiones de cada agencia, se determinarán mecanismos de coordinación y cooperación para compartir y utilizar la información de manera conjunta, y se establecerán modos de control y rendición de cuentas que garanticen los niveles de contraste y compartimentación, que permitan la calidad y la seguridad de las operaciones de inteligencia. Este

[83] La función de la JIC, definida por la Ley 1288 de 2009, es analizar, dentro de su competencia, los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa del Estado, coordinar las actividades de inteligencia y contrainteligencia y asegurar la cooperación entre los distintos organismos que las llevan a cabo.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 81 19/11/2010 06:09:57 p.m.

proceso estará sustentado en la correcta aplicación de la Ley 1288 de 2009[84]. En este sentido, y para lograr adecuar la institucionalidad a dicha Ley, se trabajará en los siguientes aspectos normativos:

- Un proyecto de ley como marco de seguridad y defensa nacional, que defina los límites en los que se mueve la inteligencia en relación con los objetivos de seguridad y defensa más generales del Estado colombiano.
- Adopción de manuales de procesos y procedimientos estandarizados para todas las agencias de inteligencia que hacen parte de la JIC.
- La reglamentación de temas específicos como los niveles de reserva y los mecanismos para que la JIC se pronuncie sobre los presupuestos en inteligencia, entre otros.

Por otro lado, es importante definir el uso de protocolos para el manejo de la información y la continua capacitación de los funcionarios, esto contribuirá a la modernización y profesionalización de la actividad de inteligencia.

Respecto a la inteligencia policial, se continuará con el avance logrado en las últimas décadas en materia de recursos humanos y tecnológicos de cara a los retos que se derivan, tanto de la criminalidad transnacional y la delincuencia organizada como de la mayor complejidad delictiva y social en los centros urbanos y en las áreas rurales. Así, los esfuerzos estarán articulados alrededor de las estrategias nacionales de inteligencia, en aras de fortalecer la actividad y los servicios que presta a nivel central (Central de inteligencia), regional (Regionales de inteligencia y Seccionales de inteligencia [SIPOL]) y local (Unidades Básicas de Inteligencia [UBI]).

Por otra parte, la inteligencia militar, principal insumo para el permanente ejercicio de planeación del Estado Mayor Conjunto, se adaptará para que los requerimientos de esta instancia estratégica se puedan atender de forma eficiente y eficaz. De esta forma, se seguirá trabajando en la especialización de los medios de búsqueda de información, así como en su procesamiento, para lograr que la inteligencia militar sea cada vez más precisa.

Cabe resaltar que dadas las características globales de las prácticas terroristas y criminales, para 2019 el país establecerá vínculos sólidos con Fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales, particularmente con los países de la región. Con estos avances en marcha, los nuevos retos, que integran las amenazas globales, las cibernéticas y los medios delincuenciales emergentes, serán contrarrestados por medio de las capacidades adquiridas por las agencias de inteligencia en concordancia con una integración fluida con las demás entidades del Estado. Asimismo, se continuará con el proceso de integración en la investigación financiera, por medio del fortalecimiento de la UIAF.

[84] Esta Ley fue parcialmente reglamentada a través del Decreto 3600 de 2009.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 82 19/11/2010 06:09:57 p.m.

2.3. CONSOLIDAR LAS CONDICIONES PARA LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA NACIONAL

Dada la posibilidad de la prevalencia de amenazas de naturaleza convencional y/o asimétrica, se modernizarán las capacidades estratégicas del Estado para la defensa de la soberanía nacional, mediante la repotenciación y adquisición de equipos diseñados para tales propósitos. También se reforzará la utilización de mecanismos internacionales de cooperación en seguridad, en el marco de las organizaciones a cuales pertenece Colombia, tales como la Comunidad Andina y el Consejo de Seguridad Sudamericano. En este contexto, será de vital importancia la implementación de una política integral de fronteras, a través de la cual se coordinen los esfuerzos militares, policiales, sociales y económicos del Estado en las zonas fronterizas, en virtud de alcanzar los objetivos de control y administración de estas zonas.

Se fortalecerá la política de defensa y seguridad nacional con criterios de no agresión y de cooperación militar y policial a nivel internacional y regional. El país le apostará a un modelo basado en acciones multilaterales, en la interoperabilidad, la tecnificación, la especialización, la profesionalización, la coordinación y la flexibilidad de su Fuerza Pública.

Por otra parte, gracias a la experiencia acumulada, y con el propósito de lograr una proyección estratégica, se buscará la participación en operaciones de estabilización y de paz, y en misiones de mantenimiento de condiciones pacíficas, en Colombia y otros países. Esto enmarcado dentro de los lineamientos de la política exterior colombiana.

Asimismo, el Estado colombiano contará con los equipos para la defensa y la protección de activos valiosos al interior de sus fronteras, como por ejemplo los ecosistemas de la Amazonía y la Orinoquía y el amplio territorio marino-costero; así, se apoyará la Visión 2019 formulada en la cartilla "Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible".

2.4. POSICIONAR Y FORTALECER LAS EMPRESAS DEL GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE DEFENSA (GSED)

Mediante el Decreto 4481 del 27 de noviembre de 2008 el Gobierno nacional creó el Viceministerio del Grupo Social y Empresarial de Defensa (GSED), fortaleciendo lo que antes era una Dirección Ejecutiva del Ministerio de Defensa Nacional.

Este nuevo Viceministerio se fijó el propósito estratégico de "Contribuir, de manera eficaz y medible, a consolidar la seguridad y la paz en Colombia a través del suministro oportuno de bienes y servicios que apoyan la defensa nacional" (Ministerio de Defensa Nacional, 2009b), y para cumplirlo definió tres grandes áreas de operación:

1. Apoyo logístico a la Fuerza Pública.
2. Bienestar para los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas.
3. Apoyo a la seguridad por parte de la ciudadanía.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 83 19/11/2010 06:09:57 p.m.

Cada una de estas áreas se constituyó en la misión de las tres unidades estratégicas de negocio (*clusters*), en las que se encuentran agrupadas las 18 entidades que conforman el Grupo, permitiendo evidenciar la puesta en marcha de todo un sistema corporativo encaminado a apoyar la misión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Adicionalmente, empresas como la Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial (Cotecmar), la Industria Militar (Indumil) y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), contribuyen a incentivar el desarrollo tecnológico del país, mediante su investigación y desarrollo de tecnologías propias de las problemáticas del territorio nacional.

Para 2019, las entidades que conforman el GSED constituirán un grupo económico generador de valor social y económico para el sector defensa y para el país en general. De esta manera, las 18 entidades que hoy lo componen[85] habrán avanzado en un proceso de transformación corporativa, con miras a fortalecer sus focos estratégicos de apoyo logístico, bienestar y apoyo a la seguridad, habrán generado también sinergias entre las mismas entidades y el sector privado.

A través de la política de acuerdos de cooperación industrial y social, conocidos como *Offsets*, las adquisiciones de sistemas de defensa implicarán el establecimiento de mecanismos de cooperación entre proveedores extranjeros y sectores nacionales. La firma de contratos específicos de *Offsets* contribuirá al incremento de la capacidad industrial del GSED y servirá de apoyo a las políticas industriales, comerciales y sociales del país.

Las inversiones realizadas para la adquisición y repotenciación de equipos militares y policiales contribuirán a la consolidación de sectores de gran envergadura en el país, en áreas como metalmecánica, tecnología de las comunicaciones, componentes electrónicos, ingeniería mecánica y aeronáutica, permitiendo así avances tecnológicos para la transformación productiva de Colombia y la generación de capacidades de producción de bienes y servicios con altos niveles de sofisticación. En este contexto, el GSED apoyará al desarrollo industrial, científico y tecnológico del sector defensa y del país. Gran parte de las capacidades y el conocimiento adquirido por estas empresas, particularmente en materia aeronáutica, naval, materiales y electrónica, estarán al servicio del sector privado, apoyando iniciativas productivas de gran impacto para la economía.

De esta forma, en 2019 algunas empresas del grupo lograrán posicionarse en el mercado nacional e internacional gracias a la gran calidad de sus productos y servicios. Adicionalmente, estas empresas desde ya están trabajando para convertirse en centros catalizadores de ciencia y tecnología, empresas como Indumil, Cotecmar y la CIAC, serán focos importantes de nuevos desarrollos tecnológicos, cuya aplicabilidad no sólo se limitará al campo militar.

---

[85] Las empresas que conforman el GSED del sector defensa son: Industria Militar (Indumil), Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Corporación de la Industria Aeronáutica (CIAC), Fondo Rotatorio de la Policía, Hospital Militar, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Club Militar, Hotel Tequendama, Defensa Civil, Satena, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial (Cotecmar), Universidad Militar Nueva Granada y Corporación Gustavo Matamoros D'Costa.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 84 19/11/2010 06:09:57 p.m.

META 3. ATACAR EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS ILÍCITAS

3.1. REDUCIR LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS

Para el año 2019, el Estado colombiano habrá avanzando en la desarticulación de las capacidades operativas y financieras de los GAML y las Bacrim, relacionadas con la producción y el tráfico de drogas ilícitas, teniendo en cuenta un contexto donde se avanzará en el concepto de responsabilidad común y compartida entre los países productores y consumidores de drogas.

De esta forma, y entendiendo que las estrategias de reducción del consumo y control de la oferta son complementarias, el país deberá continuar con sus esfuerzos por consolidar una política integral de lucha contra las drogas ilícitas, en la cual se definan claramente las directrices normativas e institucionales para fortalecer las acciones del Estado frente a todos los eslabones de la cadena de producción, comercialización y consumo. Entre las acciones necesarias para la consecución de esta política integral se destacan la actualización legislativa, el fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas, la reducción de la oferta y consumo de drogas ilícitas, la promoción del desarrollo alternativo, el fortalecimiento de la interdicción al tráfico de drogas y precursores, el fortalecimiento de la salud pública como mecanismo para prevenir y tratar el consumo interno, el mejoramiento en la gestión ambiental, y el aumento del posicionamiento de la cooperación internacional bajo el principio de responsabilidad común y compartida.

En este sentido, el Estado deberá desarrollar estrategias para reducir el consumo interno de estas drogas, a la par de las acciones desarrolladas para la lucha contra su producción y tráfico.

3.2. COORDINAR LOS ESFUERZOS INTERINSTITUCIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA OFERTA Y LA INTERDICCIÓN DE DROGAS ILÍCITAS

La coordinación de los esfuerzos interinstitucionales, tanto en el nivel estratégico como operativo, al igual que la armonización del compromiso regional frente a los propósitos nacionales, plantean la necesidad de generar sinergias que permitan optimizar los recursos humanos y financieros invertidos en las diferentes estrategias de lucha contra las drogas.

La implementación y consolidación de áreas libres de ilícitos depende directamente de la coordinación y el compromiso de las autoridades nacionales y regionales. Las regiones deben dar prioridad y continuidad a los esfuerzos del Estado en su lucha contra las drogas, facilitando la implementación de planes integrales regionales y locales, y vinculando los programas de control de cultivos a sus planes de desarrollo local.

Para alcanzar resultados efectivos en la lucha contra los cultivos ilícitos es necesario un redireccionamiento hacia estrategias flexibles y adaptables a los cambios en la producción y oferta de drogas ilícitas. Es imprescindible que las acciones dedicadas a la erradicación tengan impactos sostenibles sobre el fenómeno de resiembra y la movilidad de los cultivos, además de hacer énfasis en

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 85 19/11/2010 06:09:57 p.m.

la detección y neutralización de los campos minados, para evitar así la pérdida de vidas humanas o su afectación física.

La coordinación de esfuerzos interinstitucionales en el plano operativo supone una coordinación de la Fuerza Pública en procesos de intervención para la consolidación de zonas libres de ilícitos, mecanismos que faciliten procesos de inteligencia y contrainteligencia interinstitucionales, al mismo tiempo que potenciar el conocimiento y la formación especializada (orden técnico, pericial, procedimental y jurídico judicial) de los operadores que intervienen directamente en los territorios, especialmente en las zonas fronterizas.

De esta manera, el Estado debe continuar promoviendo la coordinación de las estrategias contra las drogas y la recuperación y consolidación social del territorio, asegurando, por una parte, la efectividad de los esfuerzos en la lucha contra los cultivos, pero a su vez, complementando su intervención con programas que garanticen la sostenibilidad y consolidación de territorios libres de cultivos ilícitos.

3.3. ADECUAR EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA LUCHAR CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS Y LOS DELITOS CONEXOS

A 2019 el Estado contará con un marco jurídico e institucional que desarrolle una política integral de lucha contra las drogas, en donde se establezca un mapa institucional y se definan competencias, funciones y acciones tendientes a facilitar la coordinación de actividades conjuntas, para así lograr un mayor impacto en el propósito de reducir el tráfico de drogas ilícitas.

Es necesario mejorar los niveles de seguimiento y evaluación a esta política, superar el análisis de las cifras estadísticas, revisar los criterios que sostienen la metodología de medición de avances, establecer indicadores adecuados con datos confiables y buscar un análisis profundo de las lecciones aprendidas para el fortalecimiento de la política antinarcóticos.

Algunos aspectos puntuales que permitirán el fortalecimiento del marco jurídico de la lucha contra las drogas se refieren a la estandarización de los procedimientos de los jueces de control de garantías, frente a las inmovilizaciones de sustancias químicas y al manejo óptimo de evidencia física por parte de la policía judicial y la Fiscalía; la coordinación de las competencias de las entidades involucradas en los procedimientos judiciales en relación con la producción y el tráfico de sustancia ilícitas; la verificación del estado actual de aplicación de las normas de control al transporte fluvial; el fortalecimiento de los procedimientos para legalizar las capturas en caso de flagrancia; el ajuste en la judicialización del micro tráfico de drogas y precursores químicos en zonas fronterizas; la reforma a la penalización del uso ilegal del espacio aéreo; y el fortalecimiento de las políticas relacionadas con la incautación y extinción de dominio de bienes provenientes de las drogas ilícitas.

3.4. REDUCIR EL CONSUMO INTERNO DE DROGAS ILÍCITAS

A 2019 el Estado colombiano desarrollará estrategias complementarias para reducir el consumo interno de drogas ilícitas, a la par de las acciones desarrolladas contra su producción y el tráfico.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 86 19/11/2010 06:09:57 p.m.

De esta forma, el Estado deberá continuar implementando el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas (Ministerio de la Protección Social, 2009), haciendo énfasis en las campañas de educación y prevención del consumo, desarrollando proyectos de investigación y divulgación de los efectos y daños causados por los diferentes tipos de drogas, pero, principalmente, adelantando acciones más contundentes que promuevan la incorporación del tratamiento y rehabilitación de adictos a estas sustancias psicoactivas en el sistema sanitario y de salud pública.

3.5. FOMENTAR UNA POLÍTICA EXTERIOR QUE ENFATICE LA NECESIDAD DE COMBATIR EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL COMÚN Y COMPARTIDA

Es necesario reforzar y replantear algunos elementos de las estrategias de lucha antidroga para que éstas sean asumidas desde una perspectiva más integral y global, en el marco de la responsabilidad común y compartida entre todos las Estados afectados por el flagelo de las drogas, países productores y consumidores. Para ello, se deberán promover las discusiones nacionales e internacionales frente, entre otras cosas, a la aplicación de medidas regulatorias internacionales del mercado de precursores químicos relacionados con la producción de sustancias psicoactivas.

Asimismo, se deberán promover alianzas entre países, para generar estrategias que incluyan medidas legales y acciones coordinadas entre las fuerzas de seguridad y los sistemas financieros, que combatan el lavado de activos, y los movimientos financieros de recursos provenientes de la economía de las drogas ilícitas; además de fortalecer las políticas ambientales y sociales relacionadas con el impacto del cultivo y el tráfico de drogas ilícitas. En este mismo sentido, se continuará con el esfuerzo para generar una conciencia global sobre la catástrofe ambiental causada por los cultivos de drogas ilícitas, con el fin de consolidar alianzas internacionales en contra de este problema mundial.

META 4. IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL QUE PERMITA CONSOLIDAR LAS CONDICIONES DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Como se señaló en el diagnóstico, el gran reto en el área de convivencia y seguridad ciudadana es la generación e implementación de una política pública nacional adaptada a las condiciones nacionales y locales. Así, en 2019, Colombia habrá implementado una política integral que fije los objetivos a alcanzar, tanto a nivel nacional como territorial. Esta política, centrada en la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, privilegiará el desarrollo y ejecución de intervenciones integrales[86], progresivas, orientadas espacial y temporalmente, que se basen en

[86] El programa de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) es un buen ejemplo de este tipo de intervenciones. El MIB se concentra en la transformación física y social del entorno urbano en un territorio delimitado (barrio o comuna), privilegiando la recuper-

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 87 19/11/2010 06:09:57 p.m.

la coordinación de las diferentes instituciones vinculadas, a nivel nacional y local[87]; y priorizará el desarrollo de programas de prevención, control policial, justicia efectiva, convivencia y cultura ciudadana, y de fortalecimiento de los sistemas de denuncia y respuesta institucional que apunten a resolver problemáticas como la criminalidad, la delincuencia juvenil, el fomento de espacios físicos y virtuales de reconciliación y convivencia, la resolución pacífica del conflictos, entre otras.

La ciudadanía cumplirá un papel fundamental en el éxito de la implementación de la política formulada, debido a que es a través de la construcción de ciudadanía y de tejido social que se puede dar sostenibilidad a las intervenciones que apunten a la construcción de condiciones de paz y convivencia (DNP, 2006). Para que esto suceda, la política nacional deberá garantizar la disposición de servicio de las autoridades del Estado hacia el ciudadano, su disposición al control social y la rendición de cuentas. En este punto se debe enfatizar que, aunque las políticas tengan un adecuado diseño y el Estado esté comprometido con la defensa de los derechos y de la seguridad, corresponde a los ciudadanos tejer un blindaje moral y social que rechace de manera unánime cualquier manifestación de violencia. De esto se desprende, como componente fundamental de esta política, la cultura ciudadana, como eje articulador entre el mejoramiento de condiciones objetivas de seguridad y la construcción de ciudadanía.

En 2019, la participación, la cultura ciudadana, la resolución pacífica de conflictos y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para el logro de las condiciones de convivencia y seguridad, implicará el fortalecimiento de la confianza institucional de los ciudadanos, tanto en el sistema de justicia como en la Policía Nacional, como herramienta clave para la construcción de la convivencia y la seguridad en las ciudades, la organización por parte de los ciudadanos y el establecimiento de canales y dinámicas para la participación, el intercambio de propuestas y el diálogo constructivo. La necesidad de acercar las autoridades a las demandas ciudadanas, el énfasis en nuevos métodos de planeación (como la planeación participativa) y la importancia de la generación de confianza institucional, son buenas muestras de que la corresponsabilidad es un horizonte de acción que requiere medidas concretas y canales para su ejecución.

Una política pública nacional de convivencia y seguridad ciudadana deberá atender múltiples y variados retos, y deberá ajustarse a las nuevas realidades y desafíos que supondrá la consolidación de la convivencia y la seguridad ciudadana en 2019. Además de los retos señalados, esta política deberá fortalecer las políticas y programas de prevención específica del delito, mejorar el control policial, impulsar una justicia efectiva, optimizar los sistemas de denuncia y respuesta institucional, fortalecer la convivencia y cultura ciudadana, además de desarrollar ejes transversales a la seguridad

ación del espacio público, el acceso a servicios públicos y el mejoramiento de viviendas ubicadas en asentamientos precarios. El MIB también promueve la generación de condiciones de seguridad y convivencia, a través de la implementación de programas que fomenten el manejo de conflictos y la reconciliación, la priorización de los espacios públicos caracterizados por la presencia de fuertes conflictos sociales, la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar y la coordinación interinstitucional para garantizar los logros alcanzados y la sostenibilidad de las intervenciones (dichas líneas de acción son tomadas del componente de convivencia y seguridad ciudadana del Programa Sur de Convivencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

87 En el nivel territorial las instituciones pertinentes en el área de convivencia y seguridad son las gobernaciones, alcaldías, secretarías de gobierno, departamentos de Policía y regionales de las instituciones nacionales, así como los centros académicos y Cámaras de Comercio que intervengan en el tema, entre otros actores.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 88 19/11/2010 06:09:57 p.m.

y convivencia ciudadana como la gestión territorial y la generación y administración de sistemas de información que alimenten y hagan seguimiento a la política. A continuación, se explican los ejes estratégicos que compondrían la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

4.1. PREVENCIÓN: REDUCIR, NEUTRALIZAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS DE LA OCURRENCIA DE DELITOS

4.1.1. *Fortalecer el control del tráfico ilícito de armas y de la tenencia de armas pequeñas y ligeras*

Con respecto a las armas de fuego, en 2019 Colombia habrá fortalecido sus capacidades operativas y de monitoreo para el control del tráfico de armas pequeñas y ligeras en el territorio nacional[88]. Adicionalmente, habrá consolidado la comunicación, interacción y retroalimentación con la sociedad civil y las autoridades territoriales, entendiendo que éstas son parte fundamental del desarrollo de campañas de sensibilización y concientización frente al manejo y tenencia de armas de fuego.

En relación con las autoridades territoriales, se habrá generado un mecanismo legal de coordinación entre la entidad territorial y los organismos de seguridad para lograr un mayor control local del tráfico y el porte de armas.

En este contexto, en 2019 ya se habrá implementado y estará en funcionamiento un sistema de registro para las armas ilegales en el país (Sistema Unificado de Información de Armas Ilegales [SUITIA]) que permitirá un mayor conocimiento del fenómeno para la toma de decisiones informadas.

Con respecto al desarme ciudadano, se habrán implementado políticas nacionales y territoriales, de promoción de una cultura en esta materia, como producto de la cultura ciudadana, de la promoción efectiva de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la disminución de incentivos para el porte de armas.

4.1.2. *Consolidar la atención y prevención de la delincuencia en niños, niñas y adolescentes*

La familia y la sociedad civil tendrán un papel activo en la prevención y la atención de las conductas punibles de los adolescentes, ejerciendo efectivamente el principio de corresponsabilidad en la protección de los derechos de quienes aún no alcanzan su mayoría de edad.

Para el año 2019, la estabilización del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) y el fortalecimiento de su sistema de información, entre otras actuaciones; habrá permitido evaluar sus resultados e impactos, al igual que brindará los insumos necesarios para articular una

[88] Actualmente dichas instituciones son: el Ministerio de Defensa Nacional, la DIAN y el DAS.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 89 19/11/2010 06:09:57 p.m.

política integral de prevención de la delincuencia juvenil, que garantice la protección integral[89] de los derechos del niño y su prevalencia.

Con tal propósito, en 2019 el Estado colombiano ejecutará una política de prevención de la delincuencia en niños, niñas y adolescentes, que reconozca los esfuerzos ya realizados por la Policía Nacional y el SENA, a través de programas piloto, y la iniciativa del Ministerio del Interior y de Justicia junto con el ICBF, para la formulación de unos lineamientos de política. Dicha política priorizará estrategias que prevengan todos aquellos factores de riesgo[90] para la delincuencia en niños, niñas y adolescentes y fomentará factores protectores[91] que permitan la disminución de actos delictivos en dicha población, a través de la generación de oportunidades educativas y laborales, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la corresponsabilidad entre las entidades nacionales y territoriales.

Con respecto a la prevención del reclutamiento y utilización[92] de niños, niñas y adolescentes, en 2019 Colombia habrá contrarrestado aquellas causas que favorecen la persistencia de este fenómeno como resultado de las acciones de prevención y de los procesos de restablecimiento de derechos implementados. Adicionalmente, habrá visibilizado la problemática nacional, regional y local, reconociendo social y culturalmente el reclutamiento y utilización como una vulneración de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, y como un delito penalmente castigado.

Asimismo, el Estado y la comunidad trabajarán para que en 2019 los entornos y las redes familiares, comunitarias e institucionales (oferta educativa, salud, justicia y servicios) de los niños, niñas y adolescentes no sean espacios que fomenten la violencia, sino que los reconozcan como sujetos de derechos y fortalezcan las acciones de protección integral, garantizándoles un proyecto de vida en la civilidad y legalidad, al igual que el ejercicio efectivo de sus derechos.

A través de estas estrategias el Estado colombiano, en coordinación con el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y el SENA, entre otras entidades encargadas del

---

89 La atención integral se entiende como la prestación de servicios que cubre todas las dimensiones de la vida del adolescente, garantizándole el servicio de salud, educación básica y la capacitación para el trabajo, al tiempo que se garantizan y restituyen los derechos del adolescente y su familia.

90 Los factores de riesgo están clasificados según el tipo de violencia: violencia social, comunitaria, interpersonal e individual. **Violencia social:** inequidades, normas que apoyan la violencia, disponibilidad de armas de fuego, debilidad de la Policía y la justicia criminal, violencia en los medios de comunicación, alta densidad poblacional, migración y falta de espacios públicos. **Violencia comunitaria:** concentración de la pobreza, aislamiento social, tráfico ilegal de drogas y desorganización social. **Violencia interpersonal:** débil vínculo de los jóvenes con los padres, violencia entre los padres, amigos involucrados en violencia, falta de supervisión parental y abuso por parte de los padres. **Violencia individual:** agresividad en la infancia, historia de abuso, falta de escolaridad, uso de drogas y participación en actos delictivos. (OPS y GTZ, 2008)

91 A su vez, los factores protectores están clasificados también según el tipo de violencia: **violencia social:** divulgación de experiencias positivas de convivencia, participación de jóvenes en la dinámica social, y alianzas y redes entre instituciones y organizaciones. **Violencia comunitaria:** visión positiva sobre los jóvenes, construcción de tejido social y visión concertada de futuro. **Violencia interpersonal:** dinámica familiar positiva, coherencia entre acciones y mensajes en el hogar, redes de apoyo, fomento y apoyo escolar, y valoración de logros académicos. **Violencia individual:** proyecto de vida, rendimiento escolar adecuado, actuar con independencia y habilidades de resolución creativa de problemas, y búsqueda de recursos. (OPS y GTZ, 2008)

92 El reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en los GAML es considerado como un delito tipificado en el Código Penal (art. 162) y como una violación a los derechos humanos. Este hecho puede ser catalogado como *forzado,* en la medida es que no media la voluntad del niño, niña o adolescente, sino que se realiza a través de la coerción, y *forzado obligatorio,* cuando la vinculación se produce a través de la persuasión.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 90 19/11/2010 06:09:57 p.m.

restablecimiento de los derechos y la atención de niños, niñas y adolescentes, priorizará la generación de incentivos para terminar los estudios, el desarrollo de programas de prevención del embarazo no deseado en la adolescencia, la capacitación a padres en situación de riesgo con su primer hijo, la capacitación en desarrollo de habilidades de crianza sin violencia, la promoción de tutorías, terapia familiar, vigilancia y control de comportamientos intimidatorios en la escuela con desarrollo de competencias sociales, cambio de conducta cognitiva, resolución de problemas y autocontrol, participación estructurada en actividades deportivas y de recreación que fomenten un uso sano y constructivo del tiempo libre, y apoyo a la comunidad y participación de hombres en actividades comunitarias con enfoque de género.

4.2. CONTROL POLICIAL: RECUPERAR, MANTENER Y MEJORAR LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA NACIONAL

4.2.1. *Fortalecer la presencia y las capacidades de la Policía Nacional en todo el territorio*[93]

En un nuevo escenario en el que se haya neutralizado y desarticulado los GAML, y se continúe con el avance de los procesos de reparación y reconciliación en el país, le corresponde a la Policía Nacional consolidar legítimamente el control integral del Estado sobre el territorio. Así, las acciones de la Policía Nacional se articularán con el fortalecimiento de sus actividades como garante y protector de los derechos humanos, y con la continuación de sus actividades para garantizar la convivencia y seguridad de las comunidades y sus bienes, la tranquilidad social y la ecología (medio ambiente, salubridad y recursos naturales).

Bajo este contexto, la Policía concentrará sus esfuerzos en la prevención y el control del delito y las contravenciones, al tiempo que continuará atendiendo los desafíos que imponen la criminalidad transnacional, la delincuencia organizada y la complejidad delictiva y social en los centros rurales y urbanos, producto de la desarticulación y desmovilización de los GAML.

Así pues, la Policía Nacional consolidará una estructura organizacional horizontal, que fortalezca sus funciones civiles, de prevención, protección y garantía de los derechos humanos, sus capacidades en el ámbito rural y urbano, y el desarrollo de estrategias de despliegue estratégico en el territorio, fortaleciendo las regiones de Policía y su capacidad de investigación criminal, como insumo para el fortalecimiento del sistema de justicia. El afianzamiento de la Policía como cuerpo armado de naturaleza civil requerirá reformas legales que le permitan fortalecer su papel y misión. Para el año 2019 se habrá implementado el Nuevo Código de Policía, el cual introducirá el concepto de la convivencia pacífica, reforzará la función preventiva de la Policía, unificará la labor de esta institución asignando competencias de regulación a los Consejos Municipales y las Asambleas Departamentales, y actualizará temas como las contravenciones y las multas.

[93] La información incluida a continuación se basa en documentos de la Policía Nacional (ver Policía Nacional, 2008a y Sánchez, 2008).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 91 19/11/2010 06:09:58 p.m.

Para 2019, la Policía contará con una presencia integral en el territorio nacional, ampliando su cobertura, su presencia efectiva en las áreas urbanas y rurales, su eficiencia en la reducción de los tiempos de respuesta y su orientación estratégica[94] entre las unidades de la Policía, mediante sus regiones. Estas regiones articularán a las Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía bajo un modelo de desconcentración institucional que optimizará los recursos (talento humano, financiero y logístico) y desarrollará estrategias operacionales regionales conjuntas para la reducción del crimen organizado. Para esto, la institución requerirá aumentar los medios de movilidad, mejorar los programas de vigilancia, las comunicaciones y la adecuación logística e informática, fortaleciendo las Unidades Operativas[95].

Bajo el mismo enfoque de acción por regiones, el trabajo en el ámbito rural deberá seguir siendo orientado al mantenimiento de las condiciones favorables para la convivencia y la seguridad ciudadana en todo el campo colombiano, donde se promueva un servicio de Policía eficiente que soporta y apoya el desarrollo integral de las regiones. De esta forma, el Policía Carabinero y de seguridad rural contará con las capacidades para ejercer las funciones de la Policía bajo un modelo polivalente, en el que integre la policía comunitaria, la investigación criminal, la inteligencia, las especialidades del servicio de Policía que aplican a la ruralidad[96], y asistirá a la población rural con guías prácticas y conocimientos técnicos y agropecuarios.

4.2.2. *Consolidar el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*

En 2019, la Policía conservará y fortalecerá los grupos especiales[97] y enfatizará las labores misionales de vigilancia comunitaria, a través de la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. La implementación del modelo de Vigilancia Comunitaria (Vicom) concretará el postulado constitucional de la participación ciudadana para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia. En 2019, el Vicom contará con mecanismos de avanzada en materia de: a) redes de apoyo y solidaridad, integradas a los centros automáticos de despacho de la Policía Nacional, lo que facilitará la respuesta institucional ante cualquier situación que amenace la seguridad y convivencia ciudadana; b) frentes de seguridad local, orientados a integrar a los vecinos por cuadras, sectores y barrios, con el fin de promover la participación de

---

94 La orientación estratégica se hará de acuerdo con los criterios para garantizar la protección de las comunidades, desplegar las unidades respectivas a los escenarios criminales y de delito, neutralizar a las Bacrim y al crimen organizado, integrar las acciones de lucha contra el narcotráfico (cobertura sobre zonas claves, bloqueo y aseguramiento sobre corredores de movilidad), y contribuir a la seguridad para el desarrollo económico del país.

95 Entre las que se encuentran las unidades de los Escuadrones Móviles de Carabineros (Emcar), los Escuadrones Móviles Antidisturbios (Esmad), la Fuerza de Control Urbano (Fucur), la Coordinación de Tránsito y Carreteras, la Coordinación de Servicios Especiales, la Coordinación Antinarcóticos, la Coordinación Policía Fiscal y Aduanera, y el Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (Goes).

96 Entre estas especialidades del servicio de Policía en el ámbito rural se encuentran el medio ambiente, la protección a personas, antinarcóticos y Policía de tránsito y carreteras.

97 Entre los grupos especiales se encuentran los Escuadrones Móviles de Carabineros (Emcar), los Escuadrones Móviles Antidisturbios (Esmad), las Fuerzas de Control Urbano (Fucur), los Grupos de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (Goes) y los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (Gaula).

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 92 19/11/2010 06:09:58 p.m.

la comunidad en las tareas de seguridad; y c) las escuelas de seguridad ciudadana, también con el objetivo de promover la participación de la comunidad en las tareas de seguridad en coordinación y con el liderazgo de la Policía. La adecuada implementación de este modelo continuará dando como resultado un mejoramiento sustancial en la percepción de tranquilidad pública y en la protección de la integridad personal y de los derechos de propiedad de los ciudadanos.

4.3. JUSTICIA EFECTIVA: CONSOLIDAR LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y LOS MECANISMOS DISEÑADOS PARA PROMOVER LA RESOLUCIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS

4.3.1. *Mejorar los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y la justicia restaurativa*

Para alcanzar el logro de una convivencia pacífica y de la seguridad ciudadana, es necesario que los colombianos puedan resolver sus conflictos de forma pacífica, acudiendo no sólo a la administración de justicia formal, sino también a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y a la justicia en equidad (jueces de paz y conciliadores en equidad). El documento de Visión Colombia 2019 *Garantizar una justicia eficiente* señala que la justicia no formal está encaminada a la "no judicialización de los conflictos y la reconstrucción del tejido social, principalmente, en entornos afectados por los fenómenos de violencia, asociados a la operación de la delincuencia común y organizada" (DNP, 2008).

Asimismo, dicho documento señala que:

> "[L]os MASC estarán enmarcados en una metodología de mejoramiento continuo, bajo el enfoque de sistema de gestión de calidad, planeación, verificación y acción, que permita tomar decisiones de política frente al comportamiento de cada mecanismo y su coherencia con la problemática que buscan resolver. Asimismo, la justicia en equidad –jueces de paz y conciliadores en equidad– estará completamente articulada y contará con esquemas que aseguren su sostenibilidad y evaluación permanente".

Esto está estrechamente relacionado con el marco constitucional, jurisprudencial y con los desarrollos legislativos que han introducido con mayor fuerza el paradigma de la justicia restaurativa, cuyo interés no es el castigo, sino la solución del conflicto y la reparación del daño ocasionado por éste[98]. Así pues, su proceso avanza en la desjudicialización (promueve salidas anticipadas)[99], la des-

[98] La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-979 de 2005, acogió el concepto de justicia restaurativa presente en la Resolución 2000/14 del Consejo Económico y Social de la ONU. En tal sentido, señaló que la justicia restaurativa considera que el delito afecta a las personas y sus relaciones, ergo, el logro de la justicia demanda subsanar el daño.

[99] El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, señala que la administración de justicia en adolecentes tiene como finalidad la justicia restaurativa. El Sistema Penal Acusatorio, Ley 906 de 2004 (artículo 521) establece los siguientes mecanismos de justicia restaurativa: la conciliación preprocesal, la conciliación mediante el incidente de reparación y la mediación.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 93 19/11/2010 06:09:58 p.m.

criminalización, la desinstitucionalización y el debido proceso, lo cual implica un cambio cultural en el sistema judicial y demás entidades involucradas en su implementación y operación. De la misma forma, requiere una oferta de servicios, escenarios y espacios para cumplir con su finalidad, de tal manera que propicie el encuentro de las partes en conflicto, la adopción de medidas para reparar el daño causado, la reintegración de las partes y su inclusión en la solución del conflicto.

4.3.2. *Fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)*

En relación a la atención de la delincuencia en adolescentes, para 2019 estará en funcionamiento en todo el país el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) (Ley 1098 de 2006), en todos los distritos judiciales, contando con la infraestructura y personal institucional requerido[100]. Las instituciones responsables por el funcionamiento de este sistema[101] estarán articuladas, coordinadas y destinarán los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento del mismo. La garantía de los derechos de los adolescentes y la justicia restaurativa del sistema, orientará la oferta de servicios a la atención de quienes han sido vinculados al SRPA.

Para 2019 se habrá mitigado la ocurrencia de hechos punibles por parte de niños, niñas y adolescentes, como consecuencia del carácter preventivo del SRPA, el cual estará encaminado a evitar las reincidencias de los adolescentes ya vinculados y, adicionalmente, a emitir mensajes sobre la responsabilidad penal a esta población.

4.4. SISTEMAS DE DENUNCIA Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

4.4.1. *Mejorar los sistemas de denuncia y respuesta institucional*

A 2019, Colombia contará con un sistema moderno de seguridad ciudadana, que garantice que las víctimas del delito no tengan que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes. Se habrá fortalecido la capacidad de los sistemas de denuncia y respuesta institucional, asegurando la debida protección de las víctimas del delito, lo que incrementará la confianza frente al mismo y estimulará la denuncia y la participación de las víctimas en el proceso penal.

Para el año 2019 existirán en el país centros especializados de atención a víctimas del delito, que, a través de una adecuada oferta de servicios de atención psicosocial, jurídica y de salud, permitirán

---

[100] En 2013, las acciones para consolidar la Política de Atención del Adolescente en Conflicto con la Ley (Conpes 3629 de 2009) se habrán implementado y ya habrán consolidado el SRPA.

[101] Policía de Infancia y Adolescencia, Policía Judicial de Infancia y Adolescencia, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, jueces penales con función de garantías, jueces penales con función de conocimiento, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Defensoría de Familia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Defensoría Pública o particular, ICBF, entes territoriales como gobernaciones y alcaldías, SENA, Medicina Legal, Dirección Nacional de Reclutamiento y Reservas y organizaciones sociales.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 94 19/11/2010 06:09:58 p.m.

prevenir la re-victimización y atender oportuna e integralmente a las víctimas de delitos de abuso sexual y violencia intrafamiliar.

Adicionalmente, el Estado colombiano habrá avanzado en la investigación y judicialización de delitos ejercidos contra niños y niñas en materia de trata, prostitución, utilización en actividades de pornografía, violencia intrafamiliar y sexual, así como en el restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas de estos delitos.

4.5. CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA: INCREMENTAR EL APEGO Y LA ADHESIÓN DE LOS CIUDADANOS A UNA CULTURA CIUDADANA BASADA EN EL RESPETO A LAS LEYES Y A LAS NORMAS DE CONVIVENCIA, QUE FORTALEZCA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DEL RÉGIMEN DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO

4.5.1. *Aumentar el cumplimiento de la ley por parte de la ciudadanía, promover la solución pacifica de conflictos, la capacidad de realizar acuerdos y fortalecer la confianza ciudadana*

En el año 2019, Colombia contará con programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales, promuevan la regulación social para los comportamientos violatorios de las normas, promuevan las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del bueno gobierno y la participación ciudadana, y utilicen estrategias pedagógicas para difundir los valores constitucionales y legales.

Por otra parte, en el horizonte hacia la reconciliación, se habrán promovido procesos de reintegración comunitaria orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales, y a la generación de oportunidades, para que los participantes puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad y miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole al mismo tiempo a la convivencia y a la reconciliación.

Para 2019, estará consolidado el modelo de intervenciones comunitarias, privadas e institucionales, facilitando la aceptación social de los participantes de los procesos de reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

De igual forma, se habrán fortalecido los espacios de encuentro y deliberación pública y se habrá dado inicio al proceso de construcción de consensos y de una cultura de legalidad y participación ciudadana.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 95 19/11/2010 06:09:58 p.m.

4.6. FORTALECER LOS COMPONENTES TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA

4.6.1. *Mejorar los sistemas de información de la convivencia y la seguridad ciudadana*

Para el año 2019, Colombia habrá generado un sistema nacional que articule y coordine los sistemas y fuentes primarias de información de la convivencia y la seguridad ciudadana. Este sistema permitirá el seguimiento, la evaluación, la medición y la comparación interinstitucional de los eventos y ampliará la capacidad de los tomadores de decisiones para la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas relacionadas con este tema.

Como parte de este proceso de mejoramiento, a 2019, se habrá institucionalizado la realización de encuestas periódicas de percepción[102] y victimización, con el fin de contar con la información real del comportamiento de fenómenos que se caracterizan por el subregistro, tales como la violencia intrafamiliar, el abuso y el asalto sexual, o de asuntos que sólo pueden medirse a través de encuestas, como la percepción de seguridad, el cumplimiento de normas y/o pactos de convivencia, los niveles de tolerancia de una sociedad, entre otros. Los datos generados a partir de encuestas periódicas y comparables contribuirán a la prevención, el control y el seguimiento de los fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana.

Estos esfuerzos se complementarán y coordinarán a nivel territorial con los sistemas de CCTV y líneas 123 del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES), más los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), que estarán implementados en todo el país.

Si bien el registro y la articulación de información de las entidades nacionales es fundamental para contar con una información actualizada y pertinente, que permita a las autoridades tomar decisiones informadas, para 2019 se deberá contar con sistemas de información municipales y departamentales que admitan el registro, la sistematización y el análisis de los eventos locales. Dichos ejercicios, se nutrirán de los avances y esfuerzos hechos a nivel nacional, como insumo primario de las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana.

4.6.2. *Profundizar los esquemas de gestión territorial de la seguridad ciudadana y la convivencia*

Como se señaló inicialmente, la convivencia y la seguridad ciudadana requieren un tratamiento integral liderado por las autoridades civiles territoriales y las autoridades étnicas (resguardos y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas), en la medida en que los fenómenos de convivencia y seguridad ciudadana se encuentran directamente relacionados con las particularidades del contexto local en el que se producen.

---

[102] Las encuestas de percepción buscan identificar el fenómeno de aumento o disminución en la sensación o percepción de inseguridad en los ciudadanos, generando información fundamental para el diseño y la evaluación de políticas públicas encaminadas a esta materia.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 96 19/11/2010 06:09:58 p.m.

Dichos esquemas de gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana dependerán de dos factores. En primer lugar, la sensibilización y la asistencia técnica por parte del Gobierno nacional, con el objetivo de fortalecer las herramientas de política y de promover la importancia estratégica de la planeación en la materia. En segundo lugar, la generación de capacidades locales de formulación, implementación y evaluación de políticas y programas que apunten a mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana a nivel local.

En tal escenario, las autoridades locales deberán fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación de los actores involucrados y promover un uso eficiente de los recursos de los fondos-cuenta de seguridad[103], acceder de manera frecuente a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) y destinar partidas presupuestales del Sistema General de Participaciones (SGP)[104], para atender el área de convivencia y seguridad ciudadana.

La gestión de los gobernadores y alcaldes continuará fortaleciéndose con el apoyo de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de un trabajo conjunto y la concertación de tareas realizadas actualmente bajo el programa de Departamentos y Municipios Seguros (DMS). El apoyo de la Policía seguirá siendo fundamental para el desarrollo de los planes de seguridad[105], la implementación de los mismos de acuerdo con las prioridades fijadas en los Consejos de Seguridad[106] (municipales y departamentales) y la ejecución de las políticas de convivencia y seguridad concertadas a nivel local. Dicho apoyo se verá concretado en la obligatoriedad de los instrumentos de gestión de las autoridades locales, su respectiva apropiación presupuestal y el tratamiento operativo en las instancias existentes.

[103] Actualmente, entre los objetivos de financiación del Fonsecon y los fondos-cuenta se incluye la dotación y la adquisición de equipos policiales, recompensas a colaboradores de la justicia, programas de fortalecimiento y difusión de mecanismos de resolución pacífica de conflictos, y, en general, todas aquellas iniciativas y acciones que generen condiciones de reconciliación y convivencia en los municipios y departamentos del país.

[104] Ley 715 de 2001. Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que podrán ser usados en temas de convivencia y seguridad ciudadana corresponden al rubro de propósito general.

[105] Los planes integrales de seguridad, creados mediante la Ley 62 de 1993, deben ser realizados por los gobernadores y alcaldes junto con los comandantes de Policía, donde se identifiquen las principales necesidades del municipio o departamento, sus posibles soluciones y un plan de acción para un determinado período de tiempo.

[106] Los Consejos Metropolitanos, Municipales, Departamentales y Regionales de Seguridad, creados por el Decreto 2615 de 1991, deben elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad, mantener una estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público, asesorar a la primera autoridad en las situaciones específicas de alteración del orden público, coordinar los recursos disponibles de los fondos de seguridad y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público, entre otros.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 97 19/11/2010 06:09:58 p.m.

META 5. PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA PARA LA CONCERTACIÓN DE MEDIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

5.1. CONCIENTIZAR Y SENSIBILIZAR A LA POBLACIÓN SOBRE EL RESPETO A LOS DD. HH

Para el año 2019, la sociedad colombiana habrá avanzado significativamente en el respeto a los DD. HH y en la exigencia de su garantía, de tal forma que la misma ciudadanía coadyuvará al respeto, prevención y, si es del caso, a la limitación y repudio de las acciones de violencia ejercidas por los grupos armados, al tiempo que se generarán las condiciones necesarias para la resolución pacífica de conflictos. Para esto, el Estado divulgará los procedimientos por medio de los cuales se accede al restablecimiento de los derechos de las víctimas en caso de amenaza o efectiva violación de los mismos.

El fortalecimiento del programa educativo en derechos humanos hará parte integral del sistema educativo, el cual promoverá una cultura que genere valores de reconocimiento del otro y el aprecio por la diversidad y la diferencia, donde se impulsen estrategias de solidaridad para con las personas en especial situación de indefensión. En la difusión de los derechos humanos se privilegiará tanto el contenido valorativo que los fundamenta como su pertinencia en la práctica, lo que permitirá que se reconozcan como referentes de la vida cotidiana. El reconocimiento de la diferencia contribuirá a la resolución pacífica de los conflictos y el ejercicio activo de la ciudadanía. En el mismo sentido, la efectividad y oportunidad de la justicia permitirá el disfrute de la libertad, la integridad y la seguridad personal.

En 2019, se espera que la sociedad colombiana fortalezca los valores, significados y prácticas que reconocen la dignidad humana, y su actuar cotidiano se base en los principios que fundamentan el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos. Asimismo los DD. HH deberán ser visibles en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, en la construcción de lo público, el ejercicio de la ciudadanía y el ámbito privado de los colombianos. Aunque puedan persistir situaciones que involucren violaciones a los derechos humanos, éstas se harán evidentes ante la sociedad y serán objeto de rechazo por parte de ésta y de investigación por el lado de las autoridades competentes.

Del mismo modo, se propenderá para que los medios masivos de comunicación, públicos y privados, colaboren con sentido de corresponsabilidad en la promoción del respeto a estos derechos, a través de campañas y acciones diseñadas para tal fin. Para esto se fortalecerá la formación y capacitación de los comunicadores sociales y periodistas en derechos humanos.

5.2. GARANTIZAR EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE LOS GAML

Para el año 2019, ya se habrán diseñado e implementado herramientas que permitan superar el pasado de abusos a los derechos humanos y que garanticen el goce efectivo del derecho a la re-

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 98 19/11/2010 06:09:58 p.m.

paración integral de las víctimas de los GAML, a través de programas y proyectos que respondan adecuadamente a la demanda de atención y reparación por parte de los afectados.

5.2.1. *Implementar políticas, planes y programas para la atención adecuada de las víctimas de los GAML*

A 2019, el Estado continuará enfocando sus esfuerzos hacia el goce efectivo de los derechos de las personas que han sido víctimas de la violencia. Esto en el marco del reconocimiento de la vulnerabilidad poblacional y con un enfoque diferencial para poblaciones como mujeres, niños y niñas, adolescentes, grupos étnicos y discapacitados.

El Estado colombiano consolidará su proceso de adecuación de la capacidad institucional para atender con calidad y de manera efectiva a las víctimas de los GAML, para lo cual se centrará en complementar y perfeccionar en el desarrollo de bases de datos y sistemas de información ajustados e integrados, y en la orientación de las políticas y programas de las entidades con un enfoque de goce efectivo de derechos de las víctimas. Adicionalmente, las políticas estarán articuladas de manera que se brindará una atención integral, con una adecuada coordinación con los entes territoriales.

Todo esto permitirá desarrollar metas progresivas acordes con la realidad fiscal y macroeconómica del país. Asimismo, se fortalecerá y ampliará la cobertura del seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos, de tal forma que sea posible conocer los avances y retrocesos en esta materia e introducir los ajustes de política que sean necesarios.

Además, con la implementación de la política de acción integral contra minas antipersonal se espera lograr el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades vulnerables por la ocurrencia de estos eventos. Para el logro de este objetivo se disponen las siguientes estrategias: 1) La coordinación efectiva de la AICMA a nivel nacional y territorial para orientar intervenciones oportunas y sostenibles; 2) El fortalecimiento de las capacidades institucionales para contener la contaminación y desminar el territorio de minas antipersonal y municiones sin explotar; en este sentido, se incrementará la capacidad de desminado de las Fuerzas Militares y se desarrollarán herramientas de información dirigidas exclusivamente a la descontaminación de tierras y a la certificación del proceso en los términos previstos en la Convención de Ottawa; 3) El aumento de las capacidades de las comunidades para gestionar adecuadamente el riesgo por minas antipersonal; 4) La reparación integral de las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados frente a las medidas de rehabilitación física y psicológica, e inclusión socioeconómica. La acción integral de esta estrategia se enfocará en garantizar el acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios establecidos para la reparación integral, la rehabilitación y la inclusión socioeconómica, a integrar la oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas, y a desarrollar un esquema de asistencia comprensivo en materia de reintegración socioeconómica.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 99 19/11/2010 06:09:58 p.m.

5.2.2. *Implementar políticas, planes y programas para la reparación integral de las víctimas de los GAML*

En 2019, se habrá adecuado y fortalecido la estructura institucional con el objetivo de reconocer el impacto desproporcionado que la violencia ha tenido sobre grupos poblacionales de especial vulnerabilidad. Dicha adecuación incluye el diseño de mecanismos de coordinación, articulación, seguimiento y control.

Se habrán diseñado e implementado programas y proyectos que procuren por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de los derechos de las víctimas. Así, a 2019, como parte del esfuerzo de construcción de condiciones de paz, la prioridad estará centrada en el desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar la reparación integral de las víctimas de los GAML, a través de la adecuación de las herramientas de justicia transicional a las particularidades de la realidad colombiana, con el objetivo de garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación integral, y de manera coherente, del derecho a la verdad y la justicia. El Estado verificará que la implementación de estos programas y proyectos incluya las garantías necesarias para que se cumplan integralmente las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, generando las condiciones necesarias para el fácil acceso de las víctimas a las entidades competentes, desarrollando, de manera paralela y complementaria, programas de divulgación, y garantizando su seguridad personal.

Se continuarán y fortalecerán las políticas y programas para la reparación integral de las víctimas, por medio de los procesos de restitución de derechos, logrando el restablecimiento social y económico de las mismas; a través de la indemnización para la cobertura de daños físicos y morales, la pérdida de oportunidad y daños materiales; la rehabilitación mediante atención médica, psicológica y psiquiátrica; y la asistencia legal, tanto para las víctimas individuales como para las colectivas y su núcleo familiar. Asimismo, se fortalecerá la orientación y la asistencia a las víctimas, por medio de programas articulados interinstitucionalmente y distribuidos geográficamente para responder a los derechos y necesidades de las víctimas.

Frente a la restitución de tierras, el Estado habrá logrado redefinir el marco jurídico que permitirá el avance y el cumplimiento efectivo de las obligaciones pertinentes. En este sentido, las instituciones y programas relacionados tendrán claras sus funciones y competencias, y existirá un registro unificado de tierras y de derechos sobre éstas y sus titulares, agilizando así los procesos de restitución.

Adicionalmente, el Estado contará con un sistema unificado de información sobre todas las víctimas de los GAML a partir del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, el cual se encuentra actualmente en desarrollo. Dicho sistema será periódicamente actualizado para responder efectivamente a las necesidades de las víctimas.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 100 19/11/2010 06:09:58 p.m.

A 2019, la mayor parte de las víctimas habrá recibido una indemnización por vía administrativa en los términos del Decreto 1290 de 2008[107]. Las víctimas que hayan optado por la vía judicial para su reparación contarán con fallos que la ordenen, en los cuales se incluirán todas las medidas para su reparación.

En lo que se refiere a la coherencia externa con las iniciativas tendientes a la garantía de los derechos a la verdad y a la justicia, para 2019, se habrán fortalecido las iniciativas regionales de reconstrucción de la verdad sobre los abusos y las violaciones a los derechos humanos, de manera tal que se facilite el conocimiento de la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que fueron cometidos, y se reconozca la memoria histórica resultantes de ellos. Paralelamente, se habrá cumplido con la investigación y sanción de tales violaciones, se habrán diseñado, implementado y ejecutado fondos documentales históricos que son protegidos por las entidades archivísticas responsables de los mismos.

Frente al fortalecimiento de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, a 2019, se contará con un proceso eficaz y eficiente que contribuya a que las entidades estatales responsables encuentren a los desaparecidos y, por lo tanto, favorezcan la realización de los procesos de cierre o de duelo de los familiares, proporcionándoles una medida de satisfacción como parte de su derecho a la reparación integral. Entre los ejes estratégicos que estarán asociados a la eficacia del sistema se encuentran la protección y la conservación de fuentes de información vital para el hallazgo, la identificación y la entrega de restos a familiares, la generación y la disponibilidad de información crítica para los procesos de búsqueda, hallazgo, identificación y reporte, y el incremento de la capacidad de identificación plena en relación con los restos exhumados.

Igualmente, los actores responsables de la violaciones a los derechos humanos, que se hayan desmovilizado o que hayan sido capturados, serán judicializados y condenados. En estos procesos se garantizará el esclarecimiento de los hechos y la adecuada reparación del menoscabo a los derechos de las víctimas. Éstas tendrán acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación.

En conclusión, las políticas de reparación integral y los procesos de reconciliación estarán orientados a la implementación de las siguientes estrategias: 1) generar una sociedad que se desarrolle bajo un ambiente de respeto por los DD. HH, la dignidad humana y la convivencia pacífica; 2) desarrollar programas restaurativos dirigidos a atender el desarrollo humano y social de las víctimas, las comunidades y los ofensores, con el fin de restablecer los vínculos sociales; y 3) ejecutar programas destinados a recuperar, analizar, sistematizar y difundir la memoria histórica, para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se generó el fenómeno de la violencia y su impacto sobre la población civil, las organizaciones estatales y el conjunto de la sociedad.

[107] En consecuencia de importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves; o a la familia de las víctimas, en particular a las personas a cargo, que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 101 19/11/2010 06:09:58 p.m.

5.2.3. *La prevención y las garantías de no repetición*

Para 2019, Colombia habrá avanzado en la desarticulación de las capacidades operativas de los GAML por medio de los incentivos para su desarme, desmovilización y reintegración. La Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) será un plan de Estado y de sociedad con visión a largo plazo, que promueva e incentive la integración de la población desmovilizada y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras, dentro de un marco de corresponsabilidad. Asimismo, el Estado deberá continuar con su obligación de investigar, juzgar y sancionar las trasgresiones a la normatividad penal, y la correspondiente reparación a las víctimas.

Para lograr este propósito, se deberá, en primer lugar, fortalecer la PRSE. Esta política será la base y referente para la reintegración, por lo cual contará con una estructura institucional sólida y coordinada, con un proceso regionalizado y con el apoyo y confianza de la cooperación internacional. De la misma forma, las acciones institucionales habrán incorporado, de manera integral, el enfoque diferencial y diversidad en todos los aspectos de la política de reintegración.

En segundo lugar, se fortalecerán las acciones tendientes a disuadir el rearme o ingreso a la vida armada. A 2019, el Estado habrá avanzado en la construcción de paz, en el establecimiento de garantías de no repetición de actos violentos y en la disminución de víctimas de los GAML, componente fundamental de la reparación integral y de la convivencia pacífica de los colombianos. En este contexto, los incentivos para la desmovilización así como la PRSE, habrán logrado estimular la desarticulación de los GAML.

De esta forma, la PRSE promoverá la reintegración comunitaria en aras de contribuir en el fortalecimiento de las capacidades de absorción y aceptación de la población desmovilizada en las comunidades receptoras. La estrategia incluirá actividades tales como: formación ciudadana en ética y valores, derechos humanos, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, cultura de la no-violencia, cultura de la legalidad, acciones simbólicas públicas, intervención en imaginarios colectivos, fortalecimiento del liderazgo comunitario y apoyo a la democracia participativa, entre otras.

Paralelamente, la protección de testigos, víctimas y funcionarios relacionados con los procesos de judicialización de las violaciones a los DD. HH estará fortalecida, a través programas de protección, los cuales les brindarán seguridad y mejorarán la cooperación entre las autoridades judiciales, las Fuerzas Armadas, la sociedad civil y las organizaciones de las víctimas.

5.3. IMPLEMENTAR EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DD. HH Y DIH

Consecuente con el trabajo desarrollado hasta el momento, el Plan Nacional de Acción en DD. HH y DIH propenderá por "fortalecer las condiciones para el ejercicio y el goce efectivo de los derechos humanos, reducir hasta eliminar las afectaciones a los mismos […], dentro del marco de

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 102 19/11/2010 06:09:59 p.m.

la Constitución Política de Colombia, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, ratificadas por el país y a partir de los progresos que en esta materia existen hoy en Colombia"[108]

Este ejercicio de planeación y acuerdos, en el que han participado y participarán diversos sectores sociales, será un referente permanente de las aspiraciones de la sociedad y de la formulación de las políticas públicas a nivel nacional y territorial. Derivado de su aplicación, el sistema de justicia será equitativo y ágil en la atención a las denuncias que se presenten. Se reducirán las violaciones a los derechos humanos significativamente, lo cual se corroborará a través de los sistemas de información pública con los que contarán las diferentes instancias del Estado. Dichos sistemas dispondrán de información válida y confiable sobre el disfrute de los derechos humanos de las personas, en particular, sobre las principales violaciones a estos derechos y sobre las infracciones al DIH.

Para conseguir esto, será necesario avanzar en la articulación y la coordinación entre entidades estatales, con el fin de asegurar la efectiva e integral actuación del Estado en prevención, gestión y reacción frente a las violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH, y será una prioridad diseñar e implementar la política de derechos humanos en todos los municipios del país. El Ministerio del Interior y de Justicia y la Vicepresidencia de la República, con el concurso de las demás entidades del Estado, continuarán adelantando acciones de concertación, capacitación y acompañamiento a las autoridades locales y a las comunidades, a lo largo de todo el proceso.

El enfoque de derechos será el marco y guía en la formulación de las políticas públicas y de los planes de desarrollo. De esta forma, las personas identificarán los derechos humanos como una línea base que, de manera transversal, guíe la formulación de las acciones del Estado. En las entidades públicas existirá una cultura institucional que promueve el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos.

Por su parte, las recomendaciones y obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en los acuerdos internacionales en materia de DD. HH y DIH, harán parte de ese Plan Nacional de Acción.

5.4. FOMENTAR Y APOYAR ESPACIOS PARA LA FORMULACIÓN Y LA APLICACIÓN PARTICIPATIVA DE MEDIDAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

El espíritu participativo y descentralizador de la Constitución Política de 1991 se habrá consolidado en el año 2019 a través de la creación y consolidación de espacios de participación ciudadana, encaminados al análisis y la creación de caminos promisorios para la construcción de la paz y el logro de condiciones de seguridad y de convivencia.

En uso de sus facultades civiles y partiendo del supuesto de la necesaria corresponsabilidad, grupos de ciudadanos participarán en la planeación, la ejecución y el seguimiento conjunto de los distintos

[108] Tomado del documento borrador del Plan Nacional Acción en DD. HH y DIH elaborado por el Programa Presidencial de DD. HH y DIH, 2008.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 103 19/11/2010 06:09:59 p.m.

proyectos, programas y planes fomentados por las autoridades estatales, con el propósito de abordar las razones estructurales de las distintas formas de violencia, combatir sus manifestaciones tempranas y cotidianas, y restituir los derechos de las poblaciones que han sido víctimas de los GAML.

Esta participación, que se podrá realizar en el marco de los mecanismos previstos en la normativa vigente y en los diferentes espacios de índole cívica que se impulsen con este propósito, se darán tanto nacional como territorialmente, bajo los principios de colaboración y reciprocidad entre las autoridades legítimamente constituidas, una ciudadanía que conoce y exige sus derechos, y la inviolabilidad de la dignidad humana como elemento fundamental de la convivencia pacífica y del buen trato.

Esta dinámica permanente de intercambio permitirá a las distintas autoridades comprometidas con la promoción de condiciones de convivencia contar con un conocimiento cercano de las necesidades y las realidades de la población, y con el concurso y la aprobación de la ciudadanía, al mismo tiempo que ésta se verá reconocida y recogida en las propuestas de las instituciones y sus programas. De esta forma, se generarán los espacios necesarios para construir políticas públicas que dialoguen y se basen, de modo efectivo, en las experiencias de los ciudadanos que reciban su respaldo, que recojan sus experiencias y a las que la ciudadanía pueda realizar un adecuado control social.

Para 2019, la participación ciudadana se entenderá como un proceso necesario y permanente, que irá más allá del voto popular, y comprometerá a la ciudadanía en procesos de definición y priorización de propuestas para el logro de sus metas y objetivos.

5.5. FORTALECER LA LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD DEL ESTADO MEDIANTE EL ÉNFASIS EN LA DEFENSA DE LOS DD. HH

Las estrategias del Estado para garantizar el derecho a la justicia, a través de la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH, se encuentran desarrolladas en el documento Visión Colombia. II Centenario *Garantizar una justicia eficiente*. En complemento a lo mencionado en dicho documento, la Fuerza Pública avanzará en la implementación de la política integral de DD. HH y DIH, adecuando la educación, la instrucción y el entrenamiento en DD. HH y DIH a las necesidades del contexto estratégico. Se fortalecerá la disciplina operacional, mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales, y se establecerá una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública, garantizando así la atención a grupos vulnerables.

Para alcanzar este objetivo se continuará con el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas y de seguridad, se garantizará que todos los procedimientos civiles y militares se ajusten a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad, y se velará por mantener la independencia del poder judicial. Por otra parte, se continuará con la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, de la información y de otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 104 19/11/2010 06:09:59 p.m.

Bibliografía

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) (2009), "Avances, logros y retos. Programa de gestión presidencial contra cultivos ilícitos (PCI), Consejo Comunal de Gobierno", San Andrés Islas.

_____ (2010), "Resumen ejecutivo del Plan Nacional de Consolidación", Bogotá.

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional: derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y derecho penal internacional*, vol. I, 3ª edición, Colombia.

_____ (2007), "Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia", Consejo de Derechos Humanos [en línea], disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/2007/Informe%20Alta%20Comisionada%202007%20Espanol%20ADVANCE%20EDITED.pdf.

_____ (2008), "Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia", Consejo de Derechos Humanos [en línea], disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf.

Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) (2007), *Plan Nacional de Búsqueda*, Bogotá.

Comisión de seguimiento de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado (2008), *Notas sobre el informe presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en cumplimiento de la Sentencia T-25 de 2004 y autos subsiguientes*, Bogotá.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, Informe No. 1 del Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración, Bogotá.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 105 19/11/2010 06:09:59 p.m.

_____ (2008), *Documento estratégico sobre reconciliación*, Bogotá.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser. L/V/II.102, Doc.9 rev.1, Washington D.C.

Comité Interinstitucional de Justicia y Paz (2009), *Matriz de Justicia y Paz*, Bogotá.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (11 de febrero de 1998), *Informe del Representante Especial (Francis Deng) del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Ginebra.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Corte Constitucional (2003), Sentencia T-602.

_____ (2004), Sentencia T-025.

_____ (2005), Sentencia C-979.

_____ (2008), Sentencia T-496.

_____ (2004), Auto 185.

_____ (2005), Auto 178.

_____ (2005), Auto 218.

_____ (2006), Auto 266.

_____ (2008), Auto 116.

_____ (2009), Auto 008.

Dammert, L., y Bailey, J. (2005), *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, México, Siglo Veintiuno Editores y Flacso.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003), *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá.

_____ (2006a), *Visión Colombia II Centenario 2019. Fomentar la cultura ciudadana*, Bogotá.

_____ (2006b), *Balance Plan Colombia 1999-2005*, Bogotá.

_____ (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*, Bogotá.

_____ (2008a), *Boletín de resultados en seguridad democrática*, Bogotá.

_____ (2008b), *Visión Colombia II Centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*, Bogotá.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 106 19/11/2010 06:09:59 p.m.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1995), *Conpes 2804: Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*, Bogotá.

_____ (1997), *Conpes 2924: Sobre el sistema nacional de atención integral a la población desplazada*, Bogotá.

_____ (1998), *Conpes 2994: Modificación a la segunda fase estrategia de generación y conservación de empleo en vivienda de interés social*, Bogotá.

_____ (1999), *Conpes 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*, Bogotá.

_____ (2001), *Conpes 3115: Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*, Bogotá.

_____ (2006a), *Conpes 3437: Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) de Colombia*, Bogotá.

_____ (2006b), *Conpes 3411: Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción*, Bogotá.

_____ (2008), *Conpes 3554: Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados al margen de la ley*, Bogotá.

_____ (2009a), *Conpes 3567: Política nacional de acción integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)*, Bogotá.

_____ (2009b), *Conpes 3590: Consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia*, Bogotá.

_____ (2009c), *Conpes 3629: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Política de atención al adolescente en conflicto con la ley*, Bogotá.

_____ (2010a), *Conpes 3669: Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial*, Bogotá.

_____ (2010b), *Conpes 3673: Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolecentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y de los grupos delictivos organizados*, Bogotá.

Duncan, G., Vargas, R., Rocha, R. y López, A. (2005), *Narcotráfico en Colombia: economía y violencia*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

Echandía, C. (1999), *Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia*, Bogotá, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 107 19/11/2010 06:09:59 p.m.

Escobar, M. (2001), "Algunas limitaciones institucionales para la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial", en: *Revista Planeación y Desarrollo*, vol. XXXII, No. 1, Bogotá.

Fernández, C., García-Durán M. y Sarmiento F. (2004), "Movilización por la paz en Colombia 1978-2002", en: *Controversia*, Número extraordinario, Bogotá, pp. 18-23.

Forero, E. (2003), *El desplazamiento forzado interno en Colombia*, documento preparado para el encuentro "Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future", organizado por Kellog Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz, Washington.

Fundación Ideas para la Paz (2005), *Cuadernos del conflicto: justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*, Bogotá.

_____ (2009), *Rastreo de Armas. Perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia.* Bogotá.

Fundación Seguridad y Democracia (2008), "Los grupos armados emergentes en Colombia", Boletín No. 20 [en línea], disponible en: http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin20Completo.pdf.

Galtung, J. (1985), *Sobre la paz*, Barcelona, Editorial Fontamara.

Giha, Y., Riveros, H. y Soto, A. (1999), "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en: *Revista de la CEPAL*, No. 69, Santiago de Chile, pp.163-180.

Hernández, V. (2002), "Nueva estructura de las Fuerzas Armadas", en: *Revista Española de la Defensa*, Año 15, No. 175, Madrid. ESTA SE ELIMINA Y SE ELIMINA TAMBIÉN LA REFERENCIA A HERNÁNDEZ EN LA PÁGINA 80, PÁRRAFO 4, RENGLÓN 4: "La cual, según Hernández (2002), mejorará. Dejar: la cual mejorará".

International Crisis Group (2008), "Correcting Course: Victims and the Justice and Peace Law in Colombia", en: *Latin America Report*, No. 29, Bogotá/Bruselas, pp. 1-13.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2009), *World Drug Report 2008*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas [en línea], disponible en: ftp://190.144.33.2/UNODC/wdr2008web.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional (2003), *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.

_____ (2007a), *Política Integral de DD. HH y DIH*, Bogotá.

_____ (2007b), *Directiva No.10*, Bogotá.

_____ (2007c), *Directiva Permanente No.19*, Bogotá.

_____ (2007d), *Directiva Permanente No. 300-28*, Bogotá.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 108 19/11/2010 06:09:59 p.m.

_____ (2009a), *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*, Bogotá.

_____ (2009b), *Guía de planeamiento estratégico para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) 2009-2010*, Bogotá.

_____ (2010), *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PSCD)*, Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional y Departamento Nacional de Planeación (2009), *Metodología para el cálculo en defensa y seguridad* [en línea], disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/Metodología_Cálculo_Gasto_Seguridad_Defensa.pdf.

Ministerio de Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes (2008), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*, Bogotá.

_____ (2009), *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*, Bogotá.

Moreno, D. (2007), "El Estado Mayor Conjunto: sus fortalezas", en: *Revista de las Fuerzas Armadas*, vol. LXII, Edición 201, pp. 6-11.

North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización de las Naciones Unidas (1961), "Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes" [en línea], disponible en: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf, consultado en mayo de 2009.

_____ (2005), Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo de 2005. Modificación libre a la traducción de la ACR.

ONUDD-CICAD/OEA (2003), *Informe de Desarrollo Humano - Colombia 2003. El conflicto, callejón con salida*, Bogotá.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington D.C., Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2008). *¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes*", Washington [en línea], disponible en: http://www.paho.org/Spanish/ad/fch/ca/Una_sintesis_de_intervenciones_efectivas.pdf, consultado en mayo de 2009.

Palacios, M. (1995), *Entre la legitimidad y la violencia*, Bogotá, Editorial Norma.

Palacios, M. y Safford, F. (2002), *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Editorial Norma.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 109 19/11/2010 06:09:59 p.m.

Pardo, R. (2008), *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia.

Pinzón, J. C. (2009), *Resultados y futuro del Plan Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo.

Pizarro, E. (2004), "Una luz al final del túnel: balance estratégico del conflicto armado en Colombia", en: *Nueva Sociedad,* No. 192, julio-agosto, pp. 72-84.

_____ (2005), "Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?", en: *Nuestra guerra sin nombre*, IEPRI, Bogotá, Editorial Norma.

Policía de Carabineros de Chile (2009), *Plan Cuadrante* [en línea], disponible en: http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=11.

Policía Nacional (2008a), *Revista Criminalidad*, vol. 50, No. 1, mayo 2008, Bogotá.

_____ (2008b), *Política estratégica operacional y del servicio de Policía*, Tomo 2.1, Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994: un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Nueva York.

_____ (2010), *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010: abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, El Salvador.

Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2008), *Plan Nacional de Acción en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*, documento borrador, Bogotá.

Rangel, A. (2005), *El poder paramilitar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

República de Colombia (2003), *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*, documento suscrito el 15 de julio de 2003 por el Gobierno Nacional de Colombia, representado por el Alto Comisionado para la Paz, y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Santa Fe de Ralito (Córdoba).

República de Colombia, Decreto 1355 de 1970. Por el cual se dictan normas sobre la Policía.

_____, Decreto 2615 de 1991. Por el cual se reorganizan los Concejos Departamentales de Seguridad y el Concejo de Seguridad del Distrito Capital, se crean los Concejos Regionales de Seguridad y los Concejos Metropolitanos de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Concejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público.

_____, Decreto 128 de 2003. Por el cual se por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

_____, Decreto 2170 de 2004. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 110 19/11/2010 06:09:59 p.m.

_____, Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

_____, Decreto 4760 de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.

_____, Decreto 3043 de 2006. Por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

_____, Decreto 4222 de 2006. Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.

_____, Decreto 4508 de 2006. Por el cual se establece el Comité de coordinación nacional para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

_____, Decreto 395 de 2007. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003.

_____, Decreto 2150 de 2007. Por el cual se crea un programa presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

_____, Decreto 3990 de 2007. Por el cual se reglamenta la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga); se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas; se establecen las condiciones generales del seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, Soat; y se dictan otras disposiciones.

_____, Decreto 4690 de 2007. Por el cual se crea la Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley.

_____, Decreto 929 de 2007. Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada por la Ley 589 de 2000.

_____, Decreto 122 de 2008. Por el cual se modifica la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

_____, Decreto 1290 de 2008. Por el cual se crea el Programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los Grupos Armados al Margen de la Ley.

_____, Decreto 3600 de 2009. Por el cual se reglamenta la Ley 1288 de 2009, "por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones".

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 111 19/11/2010 06:09:59 p.m.

_____, Decreto 1737 de 2010. Por el cual se modifica el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005, creado mediante el Decreto 3570 de 2007.

_____, Decreto 1740 de 2010. Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, y se dictan otras disposiciones

_____, Ley 7 de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 4 de 1991. Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 12 de 1991. Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

_____, Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para esta institución, se constituye la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

_____, Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 104 de 1993. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 270 de 1996. Estatutaria de la administración de justicia.

_____, Ley 282 de 1996. Por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente, el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones.

_____, Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación física y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; se dictan disposiciones sobre la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país.

_____, Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 469 de 1998. Por la cual se aprueba la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, hecha en Ginebra, el 10 de octubre de 1980, y sus cuatro (4) protocolos: "Protocolo I. Sobre fragmentos no localizables", adoptado el 10 de octubre

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 112 19/11/2010 06:09:59 p.m.

de 1980 con la Convención. "Protocolo II. Sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos", enmendado el 3 de mayo de 1996 en Ginebra. "Protocolo III. Sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias", adoptado el 10 de octubre de 1996 con dicha Convención. "Protocolo Adicional, considerado como IV, sobre armas láser cegadoras", aprobado en Viena el 13 de octubre de 1995.

_____, Ley 548 de 1999. Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 554 de 2000. Por la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción", hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997.

_____, Ley 559 de 2000. Por la cual se aprueba la "Convención sobre prerrogativas e inmunidades del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL)", hecho en Ciudad de México D.F., el 23 de diciembre de 1969.

_____, Ley 589 de 2000. Por la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura, y se dictan otras disposiciones.

_____, Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal colombiano.

_____, Ley 704 de 2001. Por la cual se aprueba el "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación", adoptada por la 87ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, el 17 de junio de 1999.

_____, Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política de 1991, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

_____, Ley 742 de 2002. Por la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el 17 de julio de 1998.

_____, Ley 759 de 2002. Por la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción", y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.

_____, Ley 782 de 2002. Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y se modifican algunas de sus disposiciones.

_____, Ley 833 de 2003. Por la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 113 19/11/2010 06:09:59 p.m.

_____, Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de Grupos Armados 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.

_____, Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia.

_____, Ley 1106 de 2006. Por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones.

_____, Ley 1288 de 2009. Por la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.

Rettberg, A. (2006), *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua. Un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (desde los 90 hasta hoy)*, Bogotá, Universidad de los Andes, CESO, PNUD.

Rojas Rodríguez, J. (2004), "La construcción política de la paz en Colombia: un desafío de la sociedad civil", en: *Controversia*, Número extraordinario, febrero de 2004, pp. 36-39. Bogotá.

Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, Bogotá, Editorial Planeta e IEPRI.

Sánchez, E. (2008), *Desarrollo y prospectiva del servicio de Policía en el marco de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia.

Velásquez, E. (2007), "Historia del paramilitarismo en Colombia", en: *Historia*, vol. 26, No. 1, São Paulo, pp. 134-153.

Velásquez, F. y González, E. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 114 19/11/2010 06:09:59 p.m.

PAIS EN PAZ cuartas artes_b.indd 115 19/11/2010 06:09:59 p.m.