

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Comejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador.

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

34

Quito - Ecuador, abril de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: El conflicto fronterizo marca la coyuntura económica / 7 - 19

Coyuntura Política: El conflicto territorial Ecuador Perú: Más allá de los nacionalismos / 20 - 29

Conflictividad: El conflicto: octubre 1994 - enero 1995 / 30 - 41

Coyuntura Internacional: El escenario de la "crisis del siglo XXI" en México / 42 - 56

EQUIPO DE COYUNTURA -CAAP-

TEMA CENTRAL

De la violencia urbana a la convivencia ciudadana / 59 - 78

FERNANDO CARRION M.

Crisis económica y violencia social / 79 - 95

MILTON MAYA DIAZ

Hemos hecho el relato del espectáculo, ahora lo encarnamos / 96 - 99

JAVIER PONCE

Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado? / 100 - 115

ALVARO CAMACHO GUIZADO

Violencia y sociabilidad: Tendencias de la actual coyuntura urbana en el Brasil / 116 - 129

LUIS ANTONIO MACHADO DA SILVA

La guerra interminable: Fundamentos de la idea de seguridad nacional / 130 - 140

ADRIAN BONILLA

PUBLICACIONES RECIBIDAS

R224 RW 9838 E3-

DEBATE AGRARIO

Cuestiones distributivas en la economía ecológica / 145 - 164

JOAN MARTINEZ ALIER / JEANNETTE SANCHEZ

La economía política de la gestión ambiental en América Latina / 165 - 181

DAVID KAIMOWITZ

ANALISIS

Modelos, ideologías del desarrollo y culturas políticas: Los casos de Chile y Nicaragua / 185 - 206

ROBERTO SANTANA

Opinión pública y partidos políticos / 207 - 222

FREDY RIVERA VELEZ

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Alimentación, género y pobreza en los andes ecuatorianos / 223 - 227

ROCIO VACA BUCHELI

BIBLIOTECA



Editorial

Hemos querido dedicar la presente edición de Ecuador Debate, a un tema que súbitamente ha llamado el interés de nuestras ciencias sociales, quizás porque resulta inocultable en la realidad y porque clama una mejor intelección -al menos-, por parte de la sociedad entera. La importancia en aumento de la violencia en las ciudades latinoamericanas, privilegió siempre una mirada entre asombrada y conservadora, que muchas veces se unía a la más fría de la represión, justificando los excesos de una respuesta violenta a la violencia, que la asumía como una patología ajena e invasora, que nada tenía que ver con nosotros.

En realidad, lo que quieren gran parte de los artículos que hoy presentamos, es hacernos pasar del estupor ante las violencias que sufrimos o ejercemos, y mostrarnos que ellas están vergonzosamente juntas con la falta de predicción, lógica y hasta estética con que hemos dejado crecer nuestras ciudades estrepitosas: este es por ejemplo el intento de Fernando Carrión. O como, la violencia deja de ser un problema coyuntural y se convierte en uno estructural, perversamente adherido a la caída de los salarios, al desempleo, al empobrecimiento veloz, al abandono de lo social por lo privado, cuestión abordada por Milton Maya. Violencias que, observadas por Javier Ponce, se han convertido de tumultos repugnantes, en presas jugosas para los canales de televisión, que con impudicia las exhiben, sin contar que tras el violentador hay un hombre o una Mujer más bien víctimas de las exclusiones sin fin de este mundo; violencias y TV, ejercicio cruel de una pedagogía social que se ufana con reproducir esas mismas exclusiones.

Pero... y qué de las respuestas y ensayos de sofocación de la violencia que se conciben en las políticas de Estado? Alvaro Camacho desentraña los discursos y prácticas antiviolentas ideadas por el Estado colombiano que, hace de la violencia parte del repertorio de políticos y empresarios reclamando mayores garantías ante la agresividad latente de los pobres, mientras ese mismo Estado abdica de su papel de corrector de las inequidades y árbitro de conflictos. Con el trabajo de Luis Antonio Machado, se descubre que la violencia urbana en Brasil, ha logrado niveles imprevistos de sofisticación y eficacia porque disputa al Estado su monopolio en el uso de la violencia, hasta el punto de lograr niveles de organización que compiten con la policía por la hegemonía y el control de grandes áreas del crimen organizado

y el tráfico de drogas. Por último Adrián Bonilla, analiza las diferencias de concepción entre las doctrinas de seguridad nacional que rigen en los países del norte, y Ecuador: diferencias en la percepción del orden mundial, las relaciones entre Estado, paradigma de nación y sociedad, la creación y postulación de valores identificatorios y diferencias en el cómo, éstas doctrinas cierran o abren resquicios para relacionar la idea de seguridad con intereses alternos de las organizaciones de la sociedad civil.

En *Debate Agrario*, Joan Martínez Alier y Jeannette Sánchez nos traen un muy rico análisis de cómo la economía ecológica observa a la economía de mercado: ésta se encuentra inmersa en un sistema físico - químico - biológico, mucho más amplio. Por tanto, surge necesariamente la cuestión del valor de los recursos naturales y los servicios ambientales para la economía, intraducibles a valores monetarios. En la misma sección David Kaimowitz trata lo insostenible del patrón actual de desarrollo en América Latina por estar asociado con el uso y degradación de los recursos naturales renovables y no renovables, más rápido que lo que estos pueden ser producidos o sustituidos.

En nuestra sección de Análisis presentamos un artículo de Roberto Santana en el que interpreta a Chile y Nicaragua, enfrentadas al desafío del desarrollo y más ampliamente al desafío de la modernización del conjunto de sus estructuras socioeconómicas. A este artículo se suma uno de Fredy Rivera quien desentraña los diversos mecanismos comunicativos así como la puesta en escena de múltiples ámbitos discursivos en las campañas electorales, apelando y hasta secuestrando la sensibilidad de la opinión pública.

Cabe relieves en nuestra sección de Coyuntura el tratamiento de lo que ya se está denominando como "la crisis del siglo XXI" inaugurada en México. Destacamos también un pormenorizado análisis de los imaginarios que sobre el territorio y el concepto de nación se han tejido a lo largo de la conflictiva historia de nuestro país en sus relaciones y enfrentamientos armados con el Perú. Inauguramos con este número una nueva sección de Coyuntura que abordará en cada entrega un análisis de la conflictividad social suscitada en el país a lo largo del período.

JUAN CARLOS RIBADENEIRA
EDITOR

Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?

Alvaro Camacho Guizado (*)

El tema de la seguridad ciudadana suscita profundas controversias. Forma parte del repertorio ideológico favorito de políticos típicamente conservadores, tema de las clases propietarias que reclaman mayor protección de la fuerza pública y de ciudadanos asustados que claman por una mano dura que les proteja en sus vidas y bienes; espacio de construcción social de clases peligrosas y elementos amenazantes e indeseables para el buen rostro de una sociedad. De otra parte, miradas alternativas que reconocen no sólo las situaciones objetivas de mala distribución de los recursos y la riqueza, las dificultades de acceso a bienes y servicios por parte de vastos sectores sociales, sino la abdicación del Estado en su papel de corrector de las inequidades, de árbitro superior de conflictos y garante de transformaciones sociales en un clima de paz.

EL PROBLEMA CENTRAL DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Es claro, por lo demás, que la seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber. Junto con la defensa de las amenazas externas y las garantías de mantenimiento de la paz y orden, la seguridad material constituye uno de los pilares sobre los cuales se

asientan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Forma parte, por lo mismo, del repertorio de obligaciones de los gobiernos con sus asociados, y de éstos con aquéllos, y es a la vez una de las fuentes prioritarias de la legitimidad requerida por un sistema político que pretenda concitar la aquiescencia necesaria para su desempeño.

La noción de seguridad vista así supera la estrecha concepción de la protección contra las clases peligrosas, y tendría que volcarse a la estructura de las relaciones sociales tanto en el ámbi-

(*) Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Consejero de Seguridad del Alcalde de Bogotá.

to privado como en el público y el estatal. Vendría a ser, como lo expresa Barrington Moore, la contribución que se espera del gobernante, y que se concreta en la seguridad contra la depredación foránea o interna, contra las amenazas sobrenaturales, naturales y humanas a la provisión de alimentos y otros soportes materiales de la vida diaria ¹.

Incluye así mismo las garantías de que sean realizables las expectativas de bienestar que el mismo sistema promete a sus asociados como parte de sus demandas de adhesión. Y también exige a los asociados el cumplimiento de sus obligaciones con un orden en el que la justicia y equidad de los beneficios prometidos, el pago de impuestos, el respeto a disposiciones que tienden a extender derechos a la mayoría de la población, la obediencia a la normatividad democráticamente ganada, el acatamiento del monopolio estatal sobre la justicia, la fuerza y la fiscalidad, son deberes sociales que se corresponden con las exigencias elevadas al Estado y al orden social en su conjunto.

Paralelamente con lo anterior está la frecuente dicotomía entre las responsabilidades del Estado consigo mismo, como supuesta expresión de una voluntad colectiva, y la protección de los ciudadanos que depositan en él la autoridad para su seguridad. Si bien es obligación del Estado la protección del territorio y la soberanía nacional, también

lo es que tal responsabilidad no puede suplantar la exigencia de protección de la reproducción de la vida colectiva de los ciudadanos. Los extremos de esta dicotomía pueden conducir, si no hay un claro balance, a ideologías absolutistas o extremo-liberales. El tema, pues, incluye fuertes cargas emocionales, y su examen por tanto no está exento de lineamientos ideológicos.

Este tipo de debates ha sido lamentablemente precario en el acontecer político colombiano. A título de constatación, el presidente Gaviria fue el primero que buscó plantearse el tema de una manera explícita. Por ello, en este artículo pretendo hacer una somera revisión de los principales documentos en los que el gobierno aludido planteó sus políticas de seguridad. Como tesis central sostendré que si bien el intento es valioso, se encuentra a medio camino entre la pre-ocupación central de garantizar la seguridad del Estado y la de propiciar la correspondiente a los ciudadanos. Espero mostrar que este medio camino, y sus correspondientes carencias y contradicciones, se suscitan principalmente a partir del establecimiento de una ecuación entre Estado y sociedad, que en el contexto de un clima de violencia polimórfica, la seguridad del Estado ha venido ocupando un lugar prioritario, y que solo como subproducto de la misma se confrontan, con grandes vacíos, los temas de la seguridad de los ciudadanos.

1 . Barrington Moore, Jr., *Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt.*, White Plains, New York, M. E. Sharpe, 1978, pp.

EL ITINERARIO DE LAS POLITICAS

El problema de la seguridad del Estado, o seguridad nacional en Colombia, aunque no ha sido suficientemente estudiado, sí ha recibido alguna atención. Los varios analistas han coincidido en que ha sido justamente el gobierno actual el que más énfasis ha puesto en elaborar un cuerpo de doctrina y un conjunto de medidas destinadas a configurar una política que escape de los lineamientos militares tradicionales y ponga más acento en la capacidad global del Estado para confrontar las múltiples amenazas a su estabilidad ².

Sin embargo, como se deduce de la lectura de la documentación, la preocupación central de tal política se concreta en un conjunto de medidas para defender a ciudadanos "de bien" de las amenazas planteadas por la existencia de clases peligrosas.

Tales amenazas se localizan en la presencia de formas variadas de delincuencia que incluyen tanto la rebeldía política como la delincuencia común. De esta manera el tema de seguridad se traduce en una preocupación sistemática por su componente delincencial, con lo que ello significa en términos de fortalecimiento de los cuerpos armados del Estado.

En lo que sigue se examinará con algún detalle el desarrollo de las políticas.

La primera Estrategia contra la violencia

En mayo de 1991 el gobierno colombiano publicó masivamente su **Estrategia Nacional contra la Violencia**, destinada a organizar innovación en el manejo del conflicto social y político imperante en el país. Allí el gobierno reconoció que en Colombia coexisten múltiples formas de violencia que se expresan con diversas lógicas e intensidades, y que contribuyen a dificultar la realización de algunas de las obligaciones ordinarias del Estado, como la provisión de servicios públicos en vastas áreas de nuestra geografía y la tarea específica de afianzar la democracia y aclimatar definitivamente la paz en el territorio nacional. En concreto el gobierno lo resaltó cómo:

"La amplia gama de violencias presente en el país incluye la violencia política producida por las organizaciones guerrilleras en acciones contra el Estado y la población civil; la violencia ligada a conflictos de naturaleza social; la violencia e intimidación contra grupos o personas en razón a su pertenencia a determinadas corrientes políticas

2. Entre los trabajos más recientes merecen destacarse el de Francisco Lean Buitrago, "Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia", en *Análisis Político*, N° 15, enero a abril de 1992; Eduardo Pizarro, "La reforma de las FF. AA. en un contexto de negociación de paz", inédito. Ver también Alvaro Camacho y María Enma Wills Obregón, "Cesar Gaviria con el sol a las espaldas: "nubes en el futuro incierto", *Análisis Político*, N° 15, enero a abril de 1992; Alejandro Reyes Posada, "La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad", *Análisis Político*, N° 18, enero a abril de 1993.

ejercida por grupos de justicia privada o llamados paramilitares; la de carácter sociocultural ejercida contra minorías étnicas; la delincuencia común y formas de criminalidad individual y difusa; la delincuencia organizada y el sicariato, que cobija la violencia perpetrada por las redes criminales propuloras del narcoterrorismo y la violencia propia del negocio del narcotráfico, la cual es ejercida para efectos de intimidar a la justicia, el Estado y la sociedad, eliminar rivales, dirimir asuntos relativos a los dividendos del negocio, apuntalar actividades delictivas y ejercer hegemonías territoriales y, finalmente, la violencia relacionada con la violación de los Derechos Humanos por parte de miembros de organismos del Estado que por decisión individual, en casos focalizados y en contra de las normas institucionales vigentes, se extralimitan en el ejercicio de la guarda del orden público”³.

A semejante diagnóstico correspondieron cinco grandes políticas:

“La primera... está dirigida a fortalecer la iniciativa de las autoridades del nivel regional y local -gobernadores, intendentes, comisarios, alcaldes-, y a reforzar la coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad, los cuales deben elaborar planes regionales de seguridad, de acuerdo con las características de la violencia que predominan en cada jurisdicción y hacer el seguimiento respectivo. Dentro de un contexto de de-

mocracia participativa, se busca abrir nuevos espacios para que las organizaciones cívicas, y la comunidad en general, contribuyan en el desarrollo de estos planes y en la programación y puesta en práctica de la rehabilitación económica y social en sus respectivas regiones.

En el marco de un proceso integral dirigido a reducir los niveles de violencia que hoy tenemos, la segunda política busca solucionar el problema de la impunidad, para lo cual se requiere fortalecer o modernizar la Justicia, su administración, promover el sometimiento a la ley e impulsar los nuevos procedimientos institucionales -no judiciales- para dirimir querellas entre ciudadanos. En tercer lugar, se exponen los principios y criterios que orientan la política de paz y los procedimientos de negociación con la guerrilla que conduzcan a poner fin a su alzamiento armado. La cuarta política contempla los planes y acciones concretos tendientes al robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar con eficacia los diversos agentes de la violencia -guerrilla, narcotráfico, delincuencia, terrorismo- y fenómenos delincuenciales como el secuestro y la extorsión. Finalmente, se otorga una especial atención a las medidas específicas para la protección y promoción de los Derechos Humanos en el país” (p.6).

Las políticas se inspiraban en dos grandes consideraciones: de una parte, en la necesidad de robustecer el Estado

3. Presidencia de la República, *Estrategia Nacional Contra la Violencia*, Mayo de 1991, p. 8.

a través de la reducción de las amenazas contra su estabilidad; de otra, los parámetros ideológicos y políticos desarrollados en torno de la nueva Constitución, cuya vigencia se inició en julio del mismo año y que hacían énfasis en postulados de democracia y participación. Lo primero se concretó en los principios de justicia e investigación criminal, negociación con los grupos insurgentes y defensa de los Derechos Humanos; lo segundo en el fortalecimiento del sentido de la civilización y el énfasis en la participación ciudadana.

La Directiva Presidencial N° 05

En diciembre de 1991 se expidió la Directiva Presidencial N° 05, destinada a precisar las responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional, contra la Violencia. Dado que para la fecha de expedición de esta Directiva ya estaba en vigencia la nueva Constitución, el documento se apoyó en sus preceptos para dar más énfasis a los componentes de participación y democratización. En ella

el Ejecutivo resaltó las tareas concretas que deberían realizar las diferentes dependencias del Estado. Es notorio como en esta Directiva se dieron plazos cortos y perentorios para que las diversas dependencias del Estado formularan planes y programas concretos de acción en sus respectivas áreas. Se evidenciaba así una clara decisión política de hacer efectivas las políticas trazadas en la Estrategia.

El Plan Quinquenal para la Fuerza Pública

Tanto la Estrategia como el Plan Quinquenal, de diciembre de 1991, como lo ha señalado Juan Tokatlian, compartían ciertos supuestos que signaban su naturaleza: primero, la inexistencia de un referente externo significativo en términos de “amenaza” o “hipótesis de conflicto”, segundo, una percepción positiva de la capacidad y eficiencia de la Policía; tercero, un marcado acento en la eficacia de las instancias e instrumentos para derrotar la violencia; cuatro, la valoración de lo civil en el manejo del orden público⁴. Tokatlian, sin embargo,

4. Juan Gabriel Tokatlian, “La política gubernamental contra la violencia: ¿continuidad o cambio?, *El Tiempo*. Al hacer una rápida evaluación de la Estrategia, el autor señala, entre los avances, la labor de la Fiscalía, el establecimiento de algunos Consejos Regionales de Seguridad, al mejoramiento de las tareas de inteligencia, la continuidad y rigor del combate a los diversos eslabones del narcotráfico, la creación de brigadas móviles, el aumento en la financiación de las FF.AA., y el aumento de la remuneración y la reestructuración de las áreas de salud y seguridad social de los miembros de la Fuerza Pública. Y entre los fiascos y equivocaciones estarían la falta de control de operativos militares que se traducen en deterioro de la situación de los derechos humanos, las dificultades en las relaciones internacionales, especialmente luego de los dos intentos de golpe en Venezuela y las tablas en la delimitación de fronteras con Costa Rica y Nicaragua, la nueva política de reducción de arsenales y de defensa de los derechos humanos del gobierno de Clinton, la transformación del principio de soberanía clásica y las nuevas olas de intervencionismo, la reaparición del narcoterrorismo, la exacerbación de los homicidios, el potenciamiento de la guerrilla y las dificultades de mantener los esfuerzos financieros respecto de los presupuestos militares.

encuentra serias diferencias entre los dos documentos. En primer lugar, “mientras la E.N.V. tiene como horizonte ‘teórico’ la consecución de la paz mediante el diálogo —con ingredientes políticos y sociales— en la superación de la violencia (sin descuidar el robustecimiento de la capacidad operativa de las fuerzas armadas) el P.Q.F.P. se inserta, de manera tentativa, en la lógica de un conflicto armado prolongado en lo interno” En segundo lugar, “mientras la E.N.V. define unos objetivos que implican el fortalecimiento de la fuerza aérea y de la armada nacional, el P.Q.F.P. señala la necesidad de reducir los contingentes de estas fuerzas”. Tercero, “mientras la E.N.V. denota un sesgo optimista en cuanto a la solución de las distintas problemáticas de violencia, el P.Q.F.P. se inscribe en una óptica pesimista en relación a ellas”⁵.

De esta evaluación, Tokatlian concluye:

Las condiciones internas y externas han cambiado notoriamente. La Administración tiene una oportunidad irre-

*petible: así como avaló y propició la Asamblea Constituyente y la Constitución de 1991, puede hoy diseñar una política de Estado de largo plazo —y no meramente de gobierno y coyuntural— para hacer frente creativa y audazmente a los desafíos de seguridad interna y externa del país y a los requisitos de defensa democrática que tiene Colombia. Aunque parezca utópico o exagerado se necesita una estrategia colombiana por la paz que cuente con un respaldo civil y militar y el concurso de la derecha, el centro y la izquierda legales. En este terreno, el mandato del Presidente Gaviria todavía tiene el sol de frente y no a sus espaldas*⁶.

LAS POLITICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana en la Primera Estrategia

A pesar de que se trató, como es claro, de una estrategia destinada a confrontar prioritariamente las amenazas a

5. Tokatlian sostiene que la Estrategia quedó, para los fines prácticos, en un olvido transitorio, y que, en cambio, en el Plan Quinquenal, el gobierno asumió una línea de mano dura. En su sentir, se han cometido errores, entre los cuales destaca el desconocimiento de la orientación del Estado social de derecho de la nueva Constitución, el que se viole la legitimidad constitucional al incorporar a la legislación ordinaria, los decretos de conmoción interior, el incremento de funciones a la Policía Nacional sin haber repensado sus problemas internos y operativos, la ausencia de un amplio debate ciudadano sobre los temas de la seguridad y la defensa, el excesivo optimismo sobre el papel del Plan nacional de Rehabilitación en el proceso de acercamiento Estado-Sociedad en el contexto de la paz y la seguridad, las deficiencias en los planes de erradicación de la impunidad y la corrupción y el predominio de una visión “cuantitativa” de la acumulación de poder militar y policivo, en detrimento de una perspectiva más política, la persistencia de las disputas burocráticas intra-fuerzas en la orientación presupuestal en el seno de la Fuera Pública, y el retorno al esquema defensivo-correctivo respecto de los derechos humanos.

Loc. cit.

6. Ibid.

la estabilidad del Estado y a restablecer y consolidar el orden público, algunos puntos hicieron referencia explícita a temas de seguridad ciudadana. Entre ellos está el tratamiento a la juventud, al que se dedicó una sección especial, a partir de su vulnerabilidad como sector víctima y victimaria. Tal tratamiento se basa en el estímulo a espacios de diálogo, la ampliación del Código del Menor, la creación de centros de recepción, de observación y de reeducación; la organización de comisarías de familia; mayor capacitación de organismos judiciales en el tratamiento de asuntos de la juventud, y programas de recreación, deporte y cultura. Otros campos de la seguridad ciudadana fueron la política de descongestión de la justicia a través del fortalecimiento de las inspecciones de policía, el estímulo a prácticas de conciliación y arbitramento y la creación de los Conciliadores en Equidad. En el terreno del control de la delincuencia, las políticas principales consistían en 1) fortalecer la familia a través de la acción del Instituto Colombiano Bienestar Familiar, y en el fomento a programas de recreación familiar; 2) propiciar un replanteamiento del sistema carcelario, para propender por una resocialización de los reclusos; 3) estudiar mecanismos para reducir el porte de armas, y 4) mayor servicio a la comunidad, en particular en lo que respecta a la gestión de la Policía Nacional.

Finalmente, la política de defensa y protección de los Derechos Humanos recibió un fuerte apoyo, mediante los compromisos de combatir la impunidad, or-

ganizar una política de prevención, facilitar la denuncia y seguimiento de casos, establecer procedimientos para afrontar los casos de desaparición, prestar atención humanitaria a los desplazados por la violencia, elaborar un informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el país, realizar campañas educativas y permitir a la Cruz Roja visitar los centros de detención.

La Segunda Estrategia de Seguridad

En mayo de 1993 el Presidente Gaviria anunció una nueva estrategia de seguridad, esta vez dirigida a la protección del ciudadano. Después de que se tomaron medidas como la reforma de la Policía nacional, la expedición de la política de control de tenencia y porte de armas y la creación de la Superintendencia de Seguridad, entidad encargada de vigilar las agencias privadas que prestan ese servicio, el gobierno dio a la luz, en octubre de 1993 su **Seguridad para la Gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional Contra la Violencia**. En este documento, profusamente anunciado y publicado como separata en los principales diarios del país, el Gobierno plasmó las nuevas direcciones que debería asumir una política de esta naturaleza.

El principio central que explícitamente inspira la nueva Estrategia se postula así:

“Esta nueva fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia se perfila a partir de los grandes propósitos que han orientado la acción del Gobierno

de garantizar el monopolio del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para combatir la impunidad y ampliar el cubrimiento institucional del Estado. De igual forma, mantiene el enfoque general sobre el liderazgo civil, planeamiento integral, mayor interacción entre ciudadanía y autoridades y robustecimiento de la justicia, la fuerza pública y la inteligencia. El respeto y promoción de los Derechos Humanos permanece como una de las orientaciones centrales de los objetivos y medidas que se desarrollarán dentro de esta política”⁷.

Y en efecto, el programa básico de la política consiste en que:

“El Gobierno avanzará en una segunda etapa de la Estrategia Nacional contra la Violencia, en la cual se establece una política que busca trabajar por la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. Esta política se fundamenta en la aplicación armónica de dos criterios: Primero, la consolidación de los esfuerzos de robustecimiento de la justicia y la fuerza pública; y segundo, la profundización en el enfoque preventivo y de planeamiento de la seguridad con el liderazgo del Gobierno Nacional, los gobernadores y los alcaldes” (p. 23).

A partir de estas intenciones las políticas centrales de seguridad ciudadana se concretan en el robustecimiento de la justicia y la fuerza pública, un enfoque

preventivo de la delincuencia, integralidad de la planeación de la seguridad bajo la dirección de las autoridades civiles, énfasis en la participación ciudadana y respeto por los derechos humanos.

En lo anterior se destaca un hecho central: la Segunda Estrategia es sin duda una reiteración de los enunciados de la primera, y en consecuencia los temas específicos de la seguridad ciudadana quedan relegados a un plano secundario. En efecto, el cambio principal consiste en que lo que en la Primera Estrategia es la cuarta política (“*los planes y acciones concretos tendientes al robustecimiento del Estado en su capacidad para afrontar con eficacia los diversos agentes de la violencia -guerrilla, narcotráfico, delincuencia, terrorismo- y fenómenos delincuenciales como el secuestro y la extorsión*”), se convierte en prioritaria en la segunda.

El problema conceptual

Parecería que una de las bases de esta reiteración responde a la heterogeneidad conceptual que maneja el Gobierno respecto de la noción de seguridad. De hecho, mientras en un pasaje, la Segunda Estrategia define la seguridad ciudadana como “... un ámbito de bienestar donde priman la resolución pacífica de conflictos y una amplia interacción entre las autoridades y la comunidad” (p.11.), en otro sostiene que:

7. Presidencia de la República, **Seguridad para la Gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional Contra la Violencia**, octubre de 1993, p. 11. En adelante será citada como II Estrategia.

*“Actualmente el narcotráfico, la guerrilla y las distintas formas de justicia privada constituyen retos para la seguridad nacional debido no tanto a su capacidad desestabilizadora, sino a la amenaza que representan contra la vida, el trabajo, la familia y el porvenir del ciudadano común”*⁸.

El problema radica en que la primera noción define la seguridad como la capacidad de solución pacífica de conflictos en un ámbito de bienestar, lo que implica involucrar a los ciudadanos en ella mientras que la segunda la localiza en enemigos concretos cuya acción amenaza prioritariamente al Estado y a sus instituciones, y sólo en segundo término al ciudadano común. Es decir, juegan en el documento dos nociones de seguridad cuyas implicaciones para la construcción de políticas son bien diferentes. En el primer caso el problema es el orden público propiamente militar, entendido a partir de la función que la Constitución le asigna a las Fuerzas Militares, cuya finalidad primordial es *“la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”* (Art. 217). En el segundo se trata del llamado orden público policial, y que correspon-

da más a la función asignada a la Policía, o sea el *“mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz”* (Art. 218).

Quizás la confusión conceptual emana de un principio teórico más global, cual es la identificación del Estado y la sociedad, de modo que los enemigos del primero también lo son de la segunda. En efecto, el primer capítulo reveladoramente se titula *“La seguridad del Estado es también la seguridad de la gente”*. De allí se infiere que los principales enemigos de la ciudadanía sean la guerrilla, el narcotráfico y la justicia privada.

El documento, más aún, establece unos límites en los cuales la sociedad se confunde, más que con el Estado, con el régimen político. Pretender el cambio de éste es colocarse por fuera de aquella —la sociedad es lo político, y lo político es lo definido por el régimen—. Es preferible pensar que se trata de un infortunado **lapsus calami**, porque de otra manera el sentido totalitario de la frase quita esperanzas a los procesos de democratización y pacificación enunciados por el mismo gobierno⁹.

8. A su turno la Comisión Consultiva para la Reforma de la Policía Nacional definió la Seguridad Pública (sic) como *“aquella situación de hecho en la cual todas las manifestaciones legítimas de la vida social transcurren exentas de daño y amparadas contra los riesgos previsibles”*. *Revista Fuerzas Armadas*, Año XXXI N° 406, mayo-junio de 1993, separata especial *“Reorganización, modernización y actualización de la Policía Nacional”*, p.4.

9. Una ilustración de este problema se encuentra en la p. 31, en la cual, al enunciar la reforma del Código Nacional de Policía, se adjudica a las autoridades de policía *“la tarea de educación, conducción y desarrollo de la comunidad”*. Es decir, ya no son los filósofos de Platón, ni los legisladores - de santo Tomás, ni los científicos de Comte, quienes asumen las tareas de educación y conducción de la comunidad. Ahora son, para el gobierno colombiano, las autoridades de policía. Es de desear que se trate de otro **lapsus calami**.

Problemas de situación, problemas de teoría?

El contexto político en el que surge la Segunda Estrategia puede explicar parcialmente el excesivo énfasis antisubversivo del documento. Las escaladas guerrilleras y el proceso de penetración y control sobre aparatos estatales locales y la relativa eficiencia de su estrategia político-militar, han ido conduciendo al gobierno a un cambio consistente en buscar la degradación y derrota política del enemigo. Es decir, el gobierno también combina todas las formas de lucha.

Y respecto del narcotráfico, el giro que parte de este asumió, una vez que se transformó en narcoterrorismo, y que se centró en el combate contra instituciones estatales, lo "politicó" de modo tal que el combatirlo se convirtió en una verdadera razón de supervivencia del Estado, más que en una fuente de amenaza ciudadana. En este sentido el énfasis en esta dimensión de la violencia e inseguridad es justificado. Sin embargo, ya en la Primera Estrategia se habían diseñado las políticas respectivas, y recibían toda la importancia que merecen. El problema nuevo, y que la Segunda Estrategia no resuelve, realmente, es pasar de una estrategia de defensa de las instituciones a otra de defensa de los ciudadanos.

Por ello, a lo largo del documento se observa una tensión permanente entre los diagnósticos y políticas relativos a la seguridad estatal y los relacionados con la seguridad ciudadana:

"El panorama de la violencia y criminalidad en Colombia en los años 90 es bien distinto del que se vivió en la década pasada. Hoy la situación ha cambiado con respecto de lo que existía cuando se inició el Gobierno del Presidente César Gaviria. Lo que antes eran grandes organizaciones criminales o subversivas, que orientaban principalmente su acción contra las instituciones y el orden establecido, hoy se han convertido en un problema de seguridad para los colombianos, para sus familias, su trabajo y su bienestar" (p.13).

Pero más adelante:

"Es claro que una parte del elevado nivel de homicidios es responsabilidad de las acciones de la guerrilla, el narcotráfico, los llamados grupos de justicia privada y otras formas delincuenciales. Sin embargo, cuando se analiza el problema, se encuentra que la mayoría de los homicidios (cerca del 80%) hacen parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no directamente relacionada con organizaciones criminales" (p. 15)¹⁰.

Como si el segundo texto desconociera al primero, en el rubro de robustecimiento de la fuerza pública se asignan

10. Valdría la pena recordar que este diagnóstico sobre la violencia que se asocia directamente con la seguridad ciudadana había sido recalado por la Comisión de Estudios de la Violencia en 1987. Cfr. Colombia: violencia y democracia, Bogotá, Universidad Nacional, 1987. De hecho, algunas de las recomendaciones de ese informe se retoman en la II Estrategia.

prioridades a las Fuerzas Militares, en consonancia con el P.Q.F.P., a pesar de que uno de los mayores esfuerzos estatales respecto de la protección y defensa del ciudadano recaen sobre el fortalecimiento de la Policía Nacional:

“... el gasto en fuerza pública deberá incrementarse del 2,8% del PIB en 1993 al 4% para los próximos diez años. En este incremento, el mayor impacto lo tendrá la nivelación salarial. En el futuro, en la medida en que se disminuyan los problemas con organizaciones guerrilleras, el volumen del gasto deberá cambiar su composición concentrándose en forma progresiva en la Policía, instituciones más directamente relacionada con la guarda de la seguridad ciudadana” (p.30).

La seguridad para la gente

Si bien la noción de seguridad ciudadana se asocia más directamente con el tema del llamado orden público policial que con el militar, y a pesar de que las condiciones de la acción armada insurgente imponen papeles militares a la policía, en particular en algunas regiones del país, también es cierto que una política de seguridad no puede agotarse en el tema policial.

Una perspectiva más global tendría que dar prioridad, más que a las relaciones del ciudadano con las amenazas potenciales de la insurgencia armada y con la delincuencia llamada común, a los tratamientos a las fuentes de inseguridad

localizadas en las condiciones de la reproducción social, o sea el conjunto de medidas destinadas a proteger a la población más vulnerable de las amenazas planteadas por las ausencias o malas condiciones de equidad, justicia, libertad, democracia, tolerancia y habitabilidad (vivienda, transporte, recreación y cultura, empleo). Es decir, a la preocupación por la construcción de un orden social en el que los parámetros del bienestar y por ende de seguridad, y los espacios sociales de garantía al acceso del bienestar prometido por el sistema, sean los criterios rectores de la actividad del Estado. Y esto porque en algunos espectros de las relaciones sociales de los ciudadanos, y de éstos con el Estado y el régimen político se anidan fuentes de conflictos ciudadanos que, justamente por carencias de éste en sus responsabilidades, con la garantía de la reproducción de la vida colectiva, derivan en situaciones de violencia. Así lo reconoció la Comisión de Estudios de la violencia cuando afirmó que *“mucho más que las del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle”*¹¹.

Es claro que por tratarse de una estrategia de políticas, no se puede esperar que el documento se detenga en análisis y planteamientos teóricos destinados a fundamentar la tesis de la amenaza de las clases peligrosas, más allá de la constatación empírica de cifras relativas a la magnitud de la delincuencia y su distribución en el territorio nacional

11. Colombia: **violencia y democracia** ..., op. cit., p.18.

(pp. 13., ss). Sin embargo, llama la atención el no reconocimiento de que en la base de esas amenazas se incuben problemas reales de las calidades de las relaciones sociales. De hecho, en la base de delincuencia presumiblemente hay fuertes componentes de desafección con un orden social que no ha logrado crear las condiciones para que una mayoría de la ciudadanía acceda satisfactoriamente a las promesas del sistema. Y respecto de la rebeldía política es un truísmo decir que los insurgentes encuentran claramente insuficientes las promesas y ofertas de democratización, apertura política y reformas sociales que se les presentan como alternativas a la lucha armada.

Los niveles generalizados de insatisfacción y desafección social y/o política revelan la profunda fragmentación que caracteriza a nuestra estructura social. En el contexto de un acelerado proceso de cambio social, a las disparidades de la distribución de bienes, servicios y oportunidades se agrega el creciente proceso de atomización de comunidades y formas de asociación tradicionales, sin que aparezcan, por parte del Estado, las políticas explícitas destinadas a cerrar las brechas así abiertas. Aunque ciertamente no se trata de un retorno a un supuestamente idílico pasado agropastoril, sí se echa de menos en la gestión estatal la ausencia de propuestas destinadas a superar la fragmentación y a construir nuevos espacios de relaciones sociales en los que la población pueda encontrar fuentes de seguridad.

Algún reconocimiento merecen estas dimensiones en la segunda Estrategia, especialmente respecto de la necesidad de incrementar la participación ciudadana:

“Dentro del espíritu de democracia participativa que garantiza la Constitución, la comunidad está llamada a jugar un papel activo como componente indispensable de esa política. La convivencia pacífica sólo es posible en la medida en que haya voluntad y responsabilidad de cada ciudadano frente a la seguridad de la misma comunidad. Para ello se desarrollarán e impulsarán tanto mecanismos que permitan una mayor participación, cooperación y organización de la comunidad en torno a los problemas que afectan su seguridad, como iniciativas para estrechar las relaciones con las autoridades y planes concretos de prevención y educación cívica” (p.23).

Las políticas prioritarias en este campo son dos: el planeamiento preventivo de la seguridad, y una mayor capacidad del Estado para prevenir y sancionar el delito, que incluye la lucha contra la impunidad y el sometimiento a la justicia, una administración de justicia más eficaz, una nueva política y profesionalización de las Fuerzas Militares, la modernización y tecnificación de la inteligencia, el mejoramiento de la información y estadística criminal, un sistema de tratamiento de contravenciones y conciliación y una reiteración de la oferta de diálogo con los grupos insurrectos. Sin embargo, estas formulaciones se

contrastan con otras en las que, de nuevo, el tema de la fuerza pública y su fortalecimiento ocupa un lugar prioritario:

“Esta política (de seguridad ciudadana y convivencia pacífica) se fundamenta en la aplicación armónica de dos criterios: primero, la consolidación de los esfuerzos de robustecimiento de la justicia y la fuerza pública; segundo, la profundización en el enfoque preventivo y de planeamiento de la seguridad con el liderazgo del Gobierno nacional, los gobernadores y los alcaldes” (p.23).

En síntesis, ante el reconocimiento de exigencias de gestiones más decididas en el ámbito de lo social, se recae continuamente en la idea de que las autoridades armadas del Estado deben ejercer una tutoría permanente sobre los ciudadanos y que ellas constituyen el pivote a partir del cual se provee a éstos de seguridad.

El conjunto de este tipo de orientación se revela además en las diferencias en los niveles de detalle con que se formulan políticas, planes y programas para la fuerza pública y la vaguedad de las contrapartes en las gestiones sociales. Al lado de la precisión con que se precisan y cuantifican los rubros de fortalecimiento de la fuerza pública, aparecen a lo largo de las propuestas de acción en lo social frases como “se promoverán planes y programas, se buscará el decidido apoyo del sector privado”, “se fortalecerá el derecho de familia”... Los planes y programas concretos, y las respectivas responsabilidades quedan en un inquietante nivel de vaguedad. En este

sentido poco se avanzó en relación con la Primera Estrategia.

La política de paz

El principio teórico que iguala Estado y sociedad se traduce también en el esfuerzo sistemático de combinar la oferta de reinserción y garantías a las guerrillas con la reducción de estas a la condición de delinquentes comunes. Y ello por qué:

“Los límites entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se han ido desdibujando. Estos grupos comparten, cada vez más procedimientos de acción y actúan de manera mancomunada en ciertas zonas del territorio nacional. Hoy las organizaciones del narcotráfico no cuentan con el mismo grado de articulación. La guerrilla a su turno, ha venido experimentando un proceso de degradación, desarticulación y de pérdida de espacios políticos y respaldo popular” (pp. 9-10).

La actitud frente a ella se repite sistemáticamente a lo largo del texto:

“Los resultados de esta política, complementada y reforzada con los decretos de Conmoción Interior encaminados a dotar a la justicia y a la FP de mejores herramientas para combatir las organizaciones criminales, muestran avances evidentes frente a los grandes factores perturbadores de la paz nacional y la tranquilidad ciudadana”; p.9 ...la guerrilla amenaza la vida, el trabajo, la familia y el porvenir del ciudadano común; p.10 *“... las FARC no sólo incentivan cultivos ilícitos, sino ade-*

más promueven, protegen o controlan el procesamiento de sustancias psico-trópicas ...El actual auge en el cultivo de amapola y el reciente resurgimiento de la marihuana son, en parte, el resultado de las formas de financiamiento adoptados por los frentes guerrilleros...”; (p.20) “... debido a la mala imagen que causa la práctica del secuestro, algunos frentes guerrilleros han optado por subcontratar la primera fase de los plagios...” “La subversión también ha adquirido procedimientos típicos de la delincuencia común...”; (p.21). “La meta del Gobierno es neutralizar la amenaza armada que las organizaciones guerrilleras constituyen para la población”; (35). “Frente a las campañas de desinformación e intimidación de la guerrilla, el Gobierno difundirá elementos veraces que permitan la apreciación objetiva de la realidad nacional y de los fundamentos de la política del Estado”; (p. 36).

Se trata así de una reiteración de la actitud gubernamental de buscar argumentos tendientes a degradar a las organizaciones guerrilleras y a negarles su carácter de rebeldes políticos. Sin duda, alguna de las aseveraciones del documento son ciertas, y en su actividad bélica estas organizaciones han cometido con insólita frecuencia violaciones del Derecho Internacional Humanitario, y han actuado desconociendo elementales principios democráticos. Más aún, el carácter prolongado de la lucha armada guerrillera crea un conjunto de condiciones que permite que en torno de la actividad proselitista armada se come-

tan tropelías con la población civil, pero ello no le quita el carácter político de la lucha, y de los métodos utilizados por la guerrilla no se puede deducir su transformación en delincuencia común.

De otra parte, el esfuerzo de presentar a la subversión como un enemigo de la sociedad no sólo desplaza el problema político real, sino que hace innecesariamente más difíciles eventuales procesos de negociación. Una continuación de esta pretensión de convertir a las organizaciones guerrilleras en delincuentes comunes, puede construir una situación en la que sea un imposible no sólo político, sino moral, cualquier entendimiento.

De hecho, la política de paz contemplada en el documentos es congruente con lo expuesto arriba:

“En cuanto a la solución política del problema guerrillero, el Gobierno mantiene abierta las puertas de la negociación para aquellos grupos que demuestren, en los hechos, voluntad sincera de paz y reincorporación a la vida civil. Pero de ninguna manera, el Gobierno permitirá que, como ha sucedido tantas veces en el pasado, que la guerrilla utilice este procedimiento para otros propósitos. De manera complementaria, se ampliarán y diseñarán nuevos mecanismos para facilitar la desvinculación de estas organizaciones, de manera que quienes deseen dejar la lucha armada cuentan con garantías suficientes para reintegrarse a la vida civil” (p.12).

“En Colombia, la guerrilla que demuestra con hechos su voluntad de paz, a partir de lo cual llegue a acuerdos

que conduzcan a la dejación de las armas, será beneficiada con planes de reinserción que contemplen garantías jurídicas, sociales y políticas, así como de seguridad, para facilitar su incorporación a la sociedad” (p.33).

Es decir, los temas propios de la negociación serían limitados a los procesos de reinserción y garantías, porque la guerrilla está por fuera no sólo de la vida civil, sino de la sociedad misma.

Como ejemplo habría que comprar estos principios con lo expuesto al respecto en la Primera Estrategia:

“Una verdadera política de paz incorpora en su definición, además del diálogo con la guerrilla como recurso para la terminación definitiva de la confrontación armada, acciones específicas y permanentes en los campos social, económico, político, jurídico y por supuesto militar, lideradas por el Gobierno en su carácter de representante genuino de los colombianos, pero en cuya ejecución deben comprometerse todos los sectores sociales, como prenda de garantía para obtener resultados tangibles que beneficien al conjunto de la sociedad” (p.25).

Los derechos humanos

Mientras en la Primera Estrategia el tema aparece como una prioridad del gobierno, en la segunda, la importancia del tema es evidentemente menor, y el documento se limita a ratificar algunos de los puntos de la anterior. Se destacan la participación ciudadana en asuntos de policía, principio ya establecido

previamente en la ley de reforma a la Policía Nacional; la creación de comités de coordinación entre las Consejerías de Derechos Humanos y Seguridad y las instituciones de control del Estado (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría del Pueblo); el estímulo a programas docentes; la creación de mecanismos de identificación de víctimas de homicidios, de apoyo a víctimas de la violencia. Nada se dice sobre la intención gubernamental de presentar al parlamento el Protocolo II de Ginebra o un proyecto sobre el delito de desaparición forzosa para su conversión en leyes; el impulso a reformas en la legislación relativa al enjuiciamiento de militares por parte de tribunales civiles; la necesaria eliminación que extiende el fuero de las Fuerzas Militares a la Policía Nacional o la lucha sistemática contra la impunidad. Medidas de esta naturaleza atestiguarían sobre una decisión verdaderamente radical de respetar y hacer respetar los derechos humanos.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

De lo expuesto se pueden inferir ciertos puntos claves en un debate de esta naturaleza y unas líneas que insinúan una posible política de seguridad ciudadana. En primer lugar, es claro que el gobierno de César Gaviria realizó un notable esfuerzo para diseñar una política de seguridad ciudadana, y de que algunas de sus líneas apuntaron en tal dirección. Sin embargo, también lo es que esos propósitos se quedaron cortos en lo que respecta a la protección de los

ciudadanos, no sólo por la precariedad de las medidas propuestas, sino porque éstas se encontraban claramente subordinadas a los requisitos de defensa del Estado y el orden público en su versión militar. Cuando el gobierno plantea que “la seguridad del Estado es la seguridad de la gente”, está subsumiendo la defensa de los ciudadanos a la del andamiaje del primero. De allí que las principales políticas vayan dirigidas a dar prioridad a esta dimensión.

Es claro también que para el gobierno el problema de la seguridad se concentra en la protección de ciudadanos indefensos contra las amenazas de las “clases peligrosas”: la delincuencia, la subversión y los grupos de justicia privada. Las propuestas dirigidas a crear mecanismos para confrontar tales amenazas hacen un excesivo énfasis en el fortalecimiento de la fuerza pública y, dentro de ella, las Fuerzas Militares reciben la mayor atención.

Los mecanismos destinados a incidir sobre el conjunto de conflictos sociales que no involucren a clases peligrosas y que se incuban en la calidad de

las relaciones sociales, en particular en lo que respecta a la precariedad de la democracia, la equidad, la justicia, la libertad, la tolerancia y las condiciones de habitabilidad (vivienda, transporte, recreación, cultura y empleo), y que constituyen las claves de una política integral de seguridad ciudadana, no sólo no merece la debida atención, sino que cuando se mencionan, son dejados en un limbo de imprecisiones respecto de los planes, programas e instituciones responsables de activarlos. No parece aventurado pensar que el tema de la seguridad ciudadana va a adquirir una creciente importancia y que se va a colocar en un importante lugar en la agenda de la política y las preocupaciones sociales en esta década. En este sentido el avance realizado hasta ahora puede ser un buen punto de partida, aunque si el tema no se confronta con una política más integral, que contemple las condiciones concretas de reproducción de la vida social, los colombianos corremos el riesgo de terminar por convencernos de los problemas de seguridad ciudadana se arreglan dando cuenta de las clases peligrosas.