

Colección Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales

El Estado ante emergencias sociales

Manuel Bermúdez-Tapia
Paola Alexandra Sierra-Zamora
Andrés Eduardo Fernández-Osorio
Editores



Miles Doctus

El Estado ante emergencias sociales



ESCUELA MILITAR DE CADETES

“General José María Córdova”

Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

El objetivo central de esta colección es profundizar en la discusión sobre los temas geopolíticos de mayor incidencia hoy en el mundo y los canales diplomáticos hasta ahora dispuestos para buscar una pronta solución a los problemas de carácter social más acuciantes en Colombia, América Latina y el mundo. De ahí la necesidad de ubicar estas diversas aristas de las relaciones entre Estados según su contexto local, regional e internacional.

El Estado ante emergencias sociales

**Manuel Bermúdez-Tapia
Paola Alexandra Sierra-Zamora
Andrés Eduardo Fernández-Osorio**

Editores



Bogotá, D. C., 2020

Catalogación en la publicación - Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

El Estado ante emergencias sociales / editores Manuel Bermúdez-Tapia, Paola Alexandra Sierra-Zamora y Andrés Eduardo Fernández-Osorio. -- Bogotá: Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", 2020.

124 páginas; ilustraciones, gráficos y cuadros, 17 cm.

Incluye bibliografía al final de cada capítulo

ISBN 978-958-52848-5-2

E- ISBN 978-958-52848-6-9

(Colección Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales)

1. Seguridad Nacional -- Aspectos sociales 2. Ciencia política -- Colombia -- Perú 3. Niños |b Violencia -- Colombia
4. Geopolítica -- Política y Gobierno -- Latinoamérica 5. Paz -- Política y Gobierno -- Latinoamérica i. Bermúdez-Tapia,
Manuel (editor - autor) ii. Sierra-Zamora, Paola Alexandra (editor - autor) iii. Fernández-Osorio, Andrés Eduardo,
Teniente Coronel (editor - autor) iv. Quintero Cordero, Sara Patricia (autor) v. Paternina Feria, Andrea Carolina (autor)
vi. Gaitán Navarro, Ángela María (autor) vii. Cubides-Cárdenas, Jaime (autor) viii. Barreto Cifuentes, Paula Andrea
(autor) ix. Sierra Aponte, Sara Gabriela (autor) x. Colombia. Ejército Nacional.

H97.E88 2020

Registro Catálogo SIBFuP 114400

342.085 -- 23



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esmic114400>

Título: El Estado ante emergencias sociales

Primera edición, 2020

Manuel Bermúdez-Tapia

Paola Alexandra Sierra-Zamora

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Cubierta: fotografía de María Antonieta Corcione Nieto

2020 Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"

Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

Calle 80 N.º 38-00. Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: +57 (1) 3770850 ext. 1104

Correo electrónico: selloeditorial@esmic.edu.co

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Impreso por Multi Impresos S. A. S.

ISBN impreso 978-958-52848-5-2

ISBN digital 978-958-52848-6-9

<https://dx.doi.org/10.21830/9789585284869>

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".



Los libros publicados por el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.esr>



ESCUELA MILITAR DE CADETES
"General José María Córdova"

DIRECTIVOS

DIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES
Brigadier General **Arnulfo Traslaviña Sáchica**

SUBDIRECTOR ESCUELA MILITAR DE CADETES
Coronel **Javier Hernando Africano López**

VICERRECTOR ACADÉMICO ESCUELA MILITAR DE CADETES
Coronel **Milton Mauricio Lozada Andrade**



DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN,
DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE I + D + I

Teniente Coronel Carlos Andrés Díaz Irreño

COORDINADOR DEL SELLO EDITORIAL ESMIC

William Castaño Marulanda

CORRECCIÓN DE ESTILO

Jorge Enrique Beltrán Vargas

ASESORA DE TRADUCCIÓN

Gypsy Bonny Español Vega

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

Contenido

Introducción / 9

Capítulo 1

¿Seguridad preventiva o acción punitiva? Las perspectivas del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes en Colombia / 13

Sara Patricia Quintero Cordero y Ángela María Gaitán Navarro

Capítulo 2

La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes durante el conflicto armado en Colombia / 43

Jaime Cubides-Cárdenas, Andrea Carolina Paternina Feria, Paula Andrea Barreto Cifuentes y Paola Alexandra Sierra-Zamora

Capítulo 3

El papel de las Fuerzas Militares en el control y erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia y Perú ante los desplazamientos forzados / 53

Paola Alexandra Sierra-Zamora, Sara Gabriela Sierra Aponte, Manuel Bermúdez-Tapia y Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Capítulo 4

Las diferencias entre Colombia y Perú en la finalización del conflicto armado interno / 85

Paola Alexandra Sierra-Zamora, Manuel Bermúdez-Tapia y Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Capítulo 5

El cambio de la geopolítica internacional frente al narcotráfico tras el Acuerdo Final en Colombia / 101

Manuel Bermúdez-Tapia y Paola Alexandra Sierra-Zamora

Capítulo 6

La construcción de la paz y el desarrollo de un nuevo modelo jurídico en Latinoamérica / 113

Manuel Bermúdez-Tapia, Paola Alexandra Sierra-Zamora y Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Introducción

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.00>

Teniente Coronel Carlos Andrés Díaz Irreño

Jefe del Departamento de I+D+i

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Cuando se inició la planificación de la publicación de este libro, se partió la idea de analizar el *conflicto armado interno* de Colombia, en particular, porque este núcleo temático podía generar una serie de textos con elementos de referencia para el desarrollo de proyectos de investigación tanto en la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” —con su Grupo de Investigación en Ciencias Militares— como en otras instituciones de educación superior. Sin embargo, en el desarrollo del proyecto surgieron elementos que nos hicieron ampliar el espectro, especialmente, por las siguientes razones:

- a. Existe la posibilidad de hacer estudios e investigaciones de orden comparado, en particular, con Perú, toda vez que con dicho país las semejanzas resultan muy próximas. Colombia y Perú han asumido épocas de violencia extrema en sus territorios y han optado por desarrollar políticas autónomas que han tratado de atender sus necesidades. El resultado es diferente, pero ambos países han generado condiciones muy similares; incluso han llegado a desarrollar una misma línea de proyección económica, política y social con un

alcance macrorregional, dado que la alianza con México y Chile optimiza sus registros e índices económicos.

- b. Con la ampliación del ámbito teórico sería posible dotar de mayor profundidad las investigaciones, gracias al apoyo en estudios doctrinales, procesales, constitucionales y de naturaleza penal. De este modo, se hace factible hacer aportes originales, fundamentados en nuevas propuestas de modelos jurídicos con miras a una eventual incidencia en la *ley* y en la doctrina especializada. En efecto, más allá de teorizar, el objetivo concreto es *llegar a satisfacer* las necesidades locales, en particular, en lo tocante a la inaplicabilidad de los elementos referenciales del Estado-nación europeo de la Edad Moderna.

Sin que se plantee una crítica a la doctrina clásica, dentro de los objetivos de los autores está el examen de una realidad sumamente particular y compleja, para poder plantear alternativas viables, eficientes y ejecutivas que atiendan las necesidades básicas de la población en Latinoamérica. Ello complementa el inicial objetivo de *evaluar* el contexto judicial y jurisdiccional aplicable al análisis de la etapa posconflicto en Colombia, por cuanto su estudio exigía el análisis de elementos procesales, constitucionales y penales que, en forma complementaria, permiten detallar la importancia de justificar la *reforma del Estado*. Reforma que pretende garantizar la vinculación de cada uno de los países latinoamericanos con la población y, así, garantizar el cumplimiento del *bien común* a favor de la comunidad y de la persona (ciudadano), factor legitimador del Estado.

- c. Se espera generar un punto de referencia en cuanto a la participación social de las Fuerzas Militares en el ámbito teórico y práctico para la realidad colombiana. Se estima que se aproximan épocas en las que el rol del Ejército tendrá distintas variaciones, sin dejar de estar vinculado a la tutela de la integridad del territorio colombiano y los intereses de la nación.

A partir de estos parámetros, se desarrollan ocho artículos, presentados en una línea progresiva y temática que permite su análisis y posterior debate. En ellos, los lineamientos centrales vinculados al ámbito de la tutela de los derechos humanos se convierten en el eje transversal que aglutina los textos desarrollados.

El análisis teórico en este ámbito permite resaltar los siguientes elementos en cada capítulo. En el Capítulo 1 se analiza un aspecto muy importante en situaciones de *emergencia social*, especialmente cuando se debe atender el contexto criminológico que se desarrolla en el ámbito de la delincuencia, por lo cual resulta importante evaluar acciones específicas en el ámbito de una *política pública*.

En el Capítulo 2 se analiza la dramática realidad que han vivido niños, niñas y adolescentes durante el conflicto armado interno respecto de la explotación sexual de la que fueron víctimas.

En los Capítulos 3 y 4 se lleva a cabo un análisis comparativo del modo en que los Estados de Colombia y Perú han ejecutado acciones de control y erradicación de cultivos ilícitos, en particular, del cultivo de coca y de amapola. En este sentido, la evaluación del modo en el cual un Estado ha atendido una situación de crisis social extrema resulta sumamente interesante, dado que tanto Colombia como Perú han registrado contextos de conflicto armado interno y, por ello, la evaluación comparativa resulta representativa en un contexto de posacuerdo en Colombia.

Tomando en cuenta el alcance de los Acuerdos de Paz, el Capítulo 5 desarrolla la situación que se generará en el ámbito internacional, porque el *narcotráfico* pasará a ser un asunto que involucre el interés y expectativa no solo de Colombia sino de varios países en el mundo, en particular, debido a los alcances negativos para las fronteras y el mercado interno.

Finalmente, en el Capítulo 6 se analiza *la construcción de la paz y el desarrollo de un nuevo modelo jurídico en Latinoamérica*, sobre la cual se articula el análisis del Estado, la justicia y la ley como elementos teóricos. Por este motivo, es necesario evaluar las condiciones naturales que existen en la región para así poder materializar una alternativa viable, especialmente, en épocas de emergencias sociales.

Se propone, así, una serie de capítulos con claras líneas de estudio, a fin de detallar un aporte a la teoría legal, a partir de insumos teóricos y referenciales suficientes y pertinentes para construir en el entorno de las realidades contemporáneas de la región.

Esta página queda intencionalmente en blanco

¿Seguridad preventiva o acción punitiva? Las perspectivas del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes en Colombia¹

1

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.01>

Sara Patricia Quintero Cordero²

Ángela María Gaitán Navarro³

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Introducción

La historia, en su devenir y constante cambio en las sociedades, nos ha mostrado un panorama complejo en el que la violencia y la criminalidad resisten a la fuerza policiva y represiva del Estado. Surgen, en este sentido, nuevas modalidades de violencia en las distintas capas de la sociedad, y la respuesta del Estado ante el incremento de la inseguridad y de la percepción de riesgo por parte de los ciudadanos muestra su rostro más diverso, de forma que coexisten diferentes perspectivas de seguridad, en las que la acción punitiva y penalizadora del acto criminal convive con la acción preventiva del crimen.

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “La construcción de la identidad nacional en Colombia a partir de la consolidación de la seguridad nacional” del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), registrado con el código COL0082556 de Minciencias. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

2 Internacionalista. Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Docente e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9053-377X> - Contacto: sara.quintero@esmic.edu.co

3 Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista en Educación Militar del Centro de Estudios Militares (CEMIL). Actualmente cursa la Maestría en Seguridad y Defensa en la Universidad Nebrija (España). Docente de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0831-8246> - Contacto: angela.gaitan@esmic.edu.co

Colombia es un claro ejemplo de la compleja situación de violencia y criminalidad. Como señala la Organización Panamericana de la Salud (Krug et al., 2002), América Latina se constituye en la actualidad como la región con mayor incremento en la tasa de delitos en las ciudades, y Colombia es uno de los primeros de la lista en cuanto a homicidios, muertes violentas y otras modalidades de crimen. Además, los costos de la violencia en nuestro país no se limitan solo a sus víctimas; como señala Búvinic, esta “impide el desarrollo económico, [...] y genera gastos en el sistema policial y judicial” (1999, p. 9), sin contar, por supuesto, otros aspectos de orden social y cultural.

Una de las diversas respuestas del Estado colombiano frente a la ola de violencia y criminalidad en las ciudades es el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC). La evolución y transformación que ha tenido dicho programa mediante su consolidación en el 2010 permite visualizar una nueva estrategia del Estado en cuanto a políticas criminales. Cabe preguntarse, en efecto, si en este nuevo programa subsiste una perspectiva de seguridad preventiva o si, por el contrario, se trata de una perspectiva biunívoca de política criminal, definida por Delmas-Marty como de “coexistencia de la respuesta preventiva y la acción represiva y penalizadora” (1986, p. 19).

A lo largo de este capítulo se revisarán los principios y objetivos del PNVCC, el contexto en el cual se desarrolla y las acciones preventivas frente a las punitivas con que cuenta, de manera que se pueda comprender cuál es el accionar de la Policía Nacional frente al control de los delitos, las contravenciones y la garantía de la seguridad en los territorios.

1. Nuevo modelo de gestión policial: PNVCC

El PNVCC contiene un principio de cambios y transformaciones en las formas en que la Policía Nacional ejerce sus funciones y se relaciona la comunidad, por lo que se propone establecer relaciones de confianza con la población, de manera que puedan trabajar de forma articulada y velar conjuntamente por la seguridad de los territorios. Llevar a la práctica esta premisa hace posible que se promuevan acciones conjuntas con los habitantes de los territorios para generar mejores condiciones de convivencia, disminuir las contravenciones e instaurar acciones preventivas frente a los actos delictivos.

El Plan se puso en marcha en julio del 2010, en ocho ciudades del país: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín y Pereira, como también en algunos municipios aledaños (Llorente et al., 2011). En los diferentes espacios territoriales se propuso implementar estrategias operativas que incidieran directamente en el incremento positivo de las percepciones de seguridad, para lo cual fue necesario emprender acciones orientadas a disminuir los índices de delitos y promover mecanismos que trajeran como resultado una buena convivencia entre las comunidades.

El PNVCC se propuso como una experiencia novedosa en el país, gracias a sus proyecciones, alcances, mecanismos de implementación y formas de gestión de la Policía Nacional. Por otra parte, su ejecución se estableció a través de una metodología progresiva, de manera que en las estaciones en las que el Plan entró primero en vigencia fueron aquellas que habían mantenido históricamente altos índices de contravenciones, conflictos y dificultades de convivencia, que eran las mismas en las que las percepciones de seguridad eran más bajas.

[El Plan] establece la necesidad del fortalecimiento de la estrategia en los municipios priorizados por la política, la focalización de la acción policial en las áreas de alta criminalidad en las zonas priorizadas y la modernización y unificación de los sistemas de comunicación y consulta de datos de la Policía. (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2012a, p. 2)

Con el fin de entender qué es el PNVCC y cuáles son sus alcances y proyecciones reales, a continuación se explica cuáles son sus principios, premisas y objetivos. A partir de esto, se podrá analizar mejor su estructura, la metodología de evaluación y los resultados que se han obtenido hasta el momento por medio de su aplicación.

1.1 Componentes y principios del PNVCC

La Policía Nacional implementó este Plan como una política de seguridad, a través de la cual se busca generar mecanismos de mejora y fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la institución y los habitantes de los territorios. Por tanto, se pretende generar mecanismos para garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, mediante el trabajo conjunto entre ambas partes.

La implantación de la policía comunitaria en Bogotá es el resultado de una decisión interna de la propia Policía. [...] La iniciativa ha contado con el apoyo del mando policial y con la colaboración de la Cámara de Comercio de Bogotá [...]; el gobierno nacional a su vez, estableció como una de sus políticas centrales en materia de seguridad ciudadana la adopción del modelo comunitario por parte del conjunto de la institución. (Frühling, 2003, p. 17)

El funcionamiento del PNVCC depende de una estrategia y metodología de implementación, que fue diseñada con miras a cumplir el objetivo de optimizar el servicio y la efectividad de la Policía Nacional. A través de su implementación, se espera incrementar las percepciones de seguridad en cada una de las estaciones de las ciudades en las que el Plan se ha puesto en marcha. Con el fin de obtener mayor efectividad en el ejercicio de las funciones de la Policía Nacional, su formulación consta de cinco criterios base:

- a) Alcanzar mayor interacción con el ciudadano
 - b) Contar con una respuesta oportuna a los requerimientos de la ciudadanía
 - c) Lograr una mejor integración con la comunidad
 - d) Generar corresponsabilidad frente a la seguridad ciudadana
 - e) Conocer detalladamente las causas y fenómenos que afectan el cuadrante
- (Policía Nacional, 2010a)

El PNVCC —como se establece de forma explícita en su nombre— propone una división del territorio por cuadrantes, con el fin de conocer de forma cercana las diferentes dinámicas que allí se establecen e instaurar relaciones más directas con la comunidad. Los cuadrantes son definidos como

un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. (Policía Nacional, 2010a, p. 24)

De esta forma, en los territorios geográficos delimitados se debe establecer una integralidad sobre las unidades del cuerpo policial que prestan el servicio de vigilancia en la zona y garantizan la seguridad, así como el control de contravenciones y la disminución de los delitos. Es por ello que los policías encargados de trabajar directamente con las comunidades deben estar capaci-

tados para adaptarse a las transformaciones y cambios sociales que se presenten en el proceso, al tiempo que deben generar propuestas positivas en torno a sus funciones y formas de gestión.

Cada uno de los cuadrantes tiene asignadas patrullas con el personal necesario para cubrir tres turnos diferentes; sin embargo, teniendo en cuenta las características y dinámicas de cada territorio delimitado, se puede incrementar en número el personal de apoyo. Se espera, por lo tanto, que los policías que hacen parte de las patrullas tengan al menos una permanencia mínima de dos años. Es a partir de la continuidad en el tiempo de cada policía dentro del territorio que se logran generar los vínculos de confianza, credibilidad y responsabilidad que necesita el trabajo con la comunidad flotante y permanente del territorio.

Por otra parte, la información sectorizada por cuadrantes permite que se creen y adopten estrategias de prevención, atención especializada y ejecución efectiva de las políticas que conciernen al territorio. Además, permite evaluar la gestión y la forma de ejecución de las funciones de los policías que permanecen en los cuadrantes.

Con la implementación de dicha estrategia metodológica y de intervención de trabajo con las comunidades, se abre la posibilidad de conseguir información confiable sobre los problemas, contravenciones, conflictos y dinámicas recurrentes en el territorio, al tiempo que se plantean soluciones y se generan acciones de prevención y control para disminuir los actos delictivos. Es por ello que resulta trascendente involucrar en los procesos de implementación de planes de seguridad como los detallados a los habitantes del territorio y a la Policía, al tiempo que se incluyen las entidades e instituciones públicas (Llorente et al., 2011).

La relación con la comunidad se convierte en un eje transversal para el ejercicio de las funciones de la patrulla, ya que la aproximación integral hacia los dilemas del territorio debe hacerse con el acompañamiento de los directamente afectados. De igual forma, las soluciones que la Policía promueva y proponga a largo plazo para contrarrestar los conflictos que tienen una base estructural deben incluir a la población, teniendo en cuenta sus aportes e involucrándolos en los ejercicios de prevención.

Aplicar el PNVCC como estrategia operacional de la Policía Nacional se establece con el objetivo de mejorar los resultados del manejo de los recursos institucionales y la capacidad de gestión para la resolución de conflictos y problemas de los territorios. Consecuentemente, se busca trabajar en las capacidades de respuesta integral por parte del Estado frente a las demandas, requerimientos y necesidades de la población en torno a la seguridad de los territorios. Se busca, por tanto, que los diferentes problemas que afectan la seguridad de los cuadrantes sean intervenidos por todas las entidades competentes a través de un ejercicio de cooperación y control por parte de las poblaciones.

El trabajo desarrollado para lograr tales alianzas constituye un avance notable hacia la efectividad y eficiencia de la prestación de servicios de la Policía Nacional para la comunidad. Al mismo tiempo, se trata de establecer proyectos en común con las entidades públicas y privadas, de la mano de la sociedad civil, con el fin de mejorar la calidad de vida de los y las colombianas.

En el trabajo coordinado con dichas instituciones (actores externos al cuadrante) y la comunidad se ponen en evidencia las capacidades de la Policía para entablar relaciones con los y las ciudadanas, proponer soluciones, mantener los lazos de confianza y cumplir los objetivos y metas señaladas en el PNVCC; en otras palabras, disminuir los actos violentos, el crimen, los delitos, los problemas y conflictos, lo cual configura el éxito y el nivel de impacto logrado.

Es por ello que entre los aportes principales del cambio administrativo del cuerpo de la Policía y la organización interna se encuentran el incremento de policías asignados a los espacios territoriales delimitados; las capacitaciones permanentes que apunten a mejorar la forma en que prestan el servicio y dan respuesta oportuna a la comunidad; y las formas de planeación, coordinación y supervisión de los servicios prestados a la ciudadanía.

Por otra parte, aquellos policías que implementen buenas prácticas y que presten un servicio eficiente a la comunidad son premiados por medio de una serie de estímulos como bonos, condecoraciones, distintivos, reconocimiento al mejor equipo de trabajo, al personaje del mes y permisos especiales. Este programa de estímulos pretende mantener un ambiente institucional positivo, que favorezca la calidad de vida laboral y el bienestar del cuerpo policial en

general. Un valor agregado de esta estrategia para destacar los casos y experiencias exitosas es que se fomenta el sentido de pertenencia, para lo cual es fundamental mantener una cultura del reconocimiento e incentivar el fortalecimiento de las competencias vistas a nivel individual y colectivo.

Con el fin de fortalecer la aplicación y ejecución del PNVCC —que es un programa en desarrollo permanente—, el cuerpo policial debe encargarse de consolidar la información en unas memorias que incluyan los procesos con las comunidades. Esta información debe incluir la atención prestada por parte de las patrullas y las demás instituciones que se encuentren coordinadas. De esta forma, se obtiene valiosa información sobre las relaciones establecidas y las respuestas dadas a las inquietudes de la ciudadanía, gracias a lo cual se conocen claramente los precedentes para solucionar de manera efectiva futuros conflictos y problemas.

Para llevar a cabo la planeación participativa en los cuadrantes, es importante tener claro quiénes son los sujetos directamente involucrados en el proceso, de manera que se distribuyan de forma efectiva las acciones, según los grados de corresponsabilidad que se generen. Se espera, por lo tanto, que en los procesos mencionados participen de forma activa los habitantes del territorio, los policías que se encuentran encargados de velar por la seguridad y la buena convivencia en los cuadrantes, y las entidades u organizaciones que tienen algún nivel de relación con las dinámicas de los espacios geográficos delimitados.

Si bien el proceso de planificación e integración de la comunidad al PNVCC constituye uno solo de los componentes del Plan, es importante seguir una metodología clara, ya que del trabajo coordinado depende en buena medida la efectividad de las acciones emprendidas por la policía para mejorar las condiciones de seguridad y disminuir los índices delictivos. Así, se busca que el componente social sea parte fundamental del trabajo que realizan los policías en los cuadrantes, de manera que se establezcan procesos de perdurabilidad en los territorios de ejecución del PNVCC. De allí la importancia de que el cuerpo de la Policía se capacite en diferentes áreas, para poder asumir y responder cabalmente con los objetivos del Plan.

2. Metodología de evaluación y resultados

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) diseñó y planteó su programa de Seguridad Interior, Seguridad Ciudadana y Policial, a través del cual se propone analizar los alcances y las limitaciones detentadas en el PNVCC, reconociéndola como una política de seguridad ciudadana con una proyección prevista hacia la disminución de conflictos y contravenciones (Llorente et al., 2011).

Dentro de sus estrategias, y en concordancia con los principios del PNVCC, propende a la participación de los y las ciudadanas para realizar un trabajo conjunto, con el fin de promover el ejercicio de sus derechos y de convocar a la reflexión sobre la responsabilidad en materia de seguridad y el sentido de bienestar en los territorios. Por ello, las funciones de la FIP se concentran no solo en la evaluación, sino en ser parte estratégica del funcionamiento e impacto del PNVCC: las formas de evaluación y control, aparte de medir los resultados e impactos, se proponen como mecanismos para fortalecer las capacidades de los ciudadanos en la creación de redes y trabajo comunitario. Es allí en donde se concentra el valor agregado de la propuesta empleada.

El diseño de la metodología empleada se basa en una formulación experimental, que propone comparar resultados para estudiarlos en relación con la línea de base y el diagnóstico, los cuales fueron previamente elaborados en el propio territorio. De forma simultánea, esta metodología permite evaluar el impacto generado en las diferentes estaciones en las que PNVCC se ha puesto en marcha. La evaluación se realiza de forma sincrónica —simultáneamente— y diacrónica —a través del tiempo— (FIP, 2011a). La metodología propuesta se encuentra dividida en dos componentes:

- a. Monitoreo de la implementación del Plan frente a la gestión, disposición y actitud del cuerpo policial destinado a trabajar directamente en los territorios.
- b. Medición y evaluación de impacto de los delitos, crímenes, problemas, rencillas y percepciones de seguridad de la ciudadanía.

Para la medición de la gestión de la Policía Nacional en la prestación del servicio y las relaciones establecidas con la comunidad, se formuló una meto-

dología de seguimiento periódico, que busca indagar por las formas en que el policía asume sus funciones, entra en contacto con los habitantes del territorio y se establecen los vínculos de confianza necesarios para la efectividad y el éxito del PNVCC.

Por otra parte, el diseño y la implementación de la metodología propuesta por la FIP para la medición de los problemas, los conflictos de seguridad y la buena convivencia en los territorios proviene de la premisa de que si se establecen prácticas organizacionales de forma adecuada, entonces ello se verá reflejado en las acciones ejercidas por el cuerpo policial en el cumplimiento de sus funciones. Así, se espera que se logre un despliegue de competencias, actitudes requeridas y el uso correcto de las estrategias operativas y preventivas, a fin de generar un impacto en la disminución de delitos y mejorar las percepciones de la ciudadanía (Quintero Cordero, 2020).

Por lo tanto, se presupone que, mientras se promueve y se consigue aumentar la calidad de los factores implícitos en el PNVCC propuestos para su efectividad y eficacia, disminuirían los hechos criminales del sector. Así, se contemplan cuatro elementos clave que deben pasar por la evaluación de impacto:

- a. Las prácticas de las organizaciones
- b. El capital humano, entendido como el compromiso y las competencias adquiridas para poder estar en relación constante con la comunidad
- c. La asignación efectiva de los policías en cada cuadrante
- d. Los principios y procesos de las estrategias operativas, componente para el cual también se elaboró un diagnóstico previo y una línea de base

A partir de los primeros ejercicios de evaluación realizados en el 2011 en cuanto a la aplicación del PNVCC en los territorios, se ha encontrado que

En aquellas Estaciones de Policía en las cuales la estrategia ha sido bien implementada, es decir, donde el policía del cuadrante se ha acercado más a la comunidad, tiene un plan de trabajo, recibe retroalimentación y supervisión de sus superiores y trabaja en coordinación con otras entidades locales, las

condiciones de seguridad han mejorado cuando se comparan con las condiciones de seguridad de aquellas estaciones donde el desarrollo del PNVCC va menos avanzado. (FIP, 2011b, p. 3)

Así mismo, la FIP pudo establecer que en aquellas estaciones en las que entró en vigencia el PNVCC se logró disminuir en un 11 % el total de los delitos presentados, en comparación con los cuadrantes pertenecientes a aquellas estaciones en las que no se había puesto en marcha. En cuanto a los principales problemas, conflictos y contravenciones de seguridad que se presentan en los territorios en los que se obtuvieron resultados positivos, se registraron los siguientes resultados:

- a. Una reducción en los índices de las riñas en la vía pública
- b. Una disminución de casos de registro de hurto de vehículos, residencias y establecimientos comerciales
- c. Una reducción de la tasa de homicidios
- d. Una disminución en el tráfico de armas y la ejecución de actos de extorción

Una de las principales estrategias del PNVCC es la forma de gestión por parte de la Policía al momento de hacer presencia en los territorios y dar respuesta efectiva e inmediata a sus necesidades. En efecto, a los cambios realizados en este sentido se les atribuye parte del éxito obtenido en las experiencias en los territorios. Es por ello que se puede hablar de una disminución importante de los delitos y un aumento en las percepciones de seguridad en comparación con aquellos cuadrantes en donde el Plan no ha entrado en vigencia y se mantienen los modelos tradicionales para garantizar la seguridad en los territorios (FIP, 2012a).

3. Acciones preventivas frente a las acciones punitivas

Como se ha visto hasta ahora, dentro del PNVCC priman las acciones preventivas sobre las represivas, por lo que el Plan apunta hacia los procesos de educación ciudadana, trabajo articulado con los habitantes del territorio,

potencialización del capital humano y resolución de los conflictos por medio del reconocimiento de las diferentes dinámicas que se encuentran establecidas en cada uno de los cuadrantes. En otras palabras, se trata de buscar e identificar las causas y los factores que son reconocidos como generadores de los delitos, contravenciones, actos violentos y disturbios, de manera que sea posible realizar una serie de acciones directas de intervención para contrarrestarlos y eliminarlos.

[El PNVCC] se planteó como un servicio distinto al que tradicionalmente ha prestado la policía en el área de vigilancia (patrullaje) [...]. En contraposición, la modalidad comunitaria propuesta hacía hincapié en un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un trabajo de equipo entre la policía, la comunidad, y otras autoridades y organizaciones locales. (Llorente & Rivas, 2004, p. 326)

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el PNVCC es un proceso de larga duración y que, por sus características, hasta ahora está entrando en ejecución en todos los cuadrantes de las ciudades en las que se ha puesto en marcha como una estrategia nacional y local de seguridad. De este modo, resulta necesario e importante indagar por las propuestas y formas de ejecución de las acciones preventivas y punitivas que se encuentran en los principios y estrategias del Plan, así como por las formas de gestión de la labor realizada por los policías que hacen presencia en los territorios.

Las *acciones preventivas* se encuentran encaminadas a evitar los hechos y factores que inciden en la falta de seguridad ciudadana, por lo que es necesario generar mecanismos que permitan anticipar las causas que los generan. Es importante que los policías designados a cada territorio delimitado inicien procesos que faciliten identificar los riesgos para las condiciones de bienestar de las comunidades.

En la modificación del PNVCC, realizada en noviembre de 2010, se define la prevención como “toda acción orientada a identificar e intervenir de manera integral las causas y factores que generan inseguridad” (Policía Nacional, 2010a, p. 23). Para esto se propusieron siete estrategias puntuales:

1. Gestión interinstitucional o interagencial
2. Gestión comunitaria

3. Creación y fortalecimiento de frentes de seguridad
4. Realización de encuentros comunitarios
5. Conformación y fortalecimiento de las redes de apoyo y comunicaciones
6. Fortalecimiento de la red de cooperantes
7. Elaboración y seguimiento de los informes de gestión ambiental, escombros y basuras, contaminación visual y alumbrado público

Para su correcto funcionamiento, es importante la identificación de las *causas originadoras* pero también de las *causas facilitadoras*. Las primeras son identificadas como aquellas que son consecuencia directa de las dificultades y conflictos sociales generados por la insatisfacción de las necesidades básicas las comunidades. Algunos de estos problemas son el desempleo, la falta de educación y de oportunidades y la pobreza. Por su parte, las causas facilitadoras son

Todas aquellas acciones u omisiones del individuo con relación a su rol social, que permiten preparar y ejecutar con menor dificultad los crímenes, las contravenciones y los conflictos ciudadanos por parte del victimario, haciéndose más fácil su comisión o repetición, tales como la indiferencia social, falta de cooperación, el miedo común, etc. (Policía Nacional, 2010a, p. 25)

Además, se trata de indagar por los factores socioculturales y estructurales directa o indirectamente involucrados con las dinámicas de los territorios y sus problemas, conflictos y contravenciones. De esta manera, se pueden generar acciones preventivas a largo tiempo, que incidan directamente en las problemáticas señaladas y en las causas previamente identificadas.

Los factores estructurales se encuentran relacionados con aquellas insuficiencias y debilidades del entorno físico del sector que influyen en las causas de los hechos delictivos o criminales. En otras palabras, los factores estructurales son aquellos que le brindan al escenario unas condiciones adecuadas y acordes para que se presenten hechos que alteren la seguridad y afecten la buena convivencia de los cuadrantes, por ejemplo, los callejones mal iluminados, los parques abandonados, los lotes descuidados, el mal alumbrado público, las basuras y el mal estado de la malla vial, entre otros.

Los factores socioculturales, por su parte, tienen que ver con aquellas acciones u omisiones colectivas que se encuentran fuertemente arraigadas a las

costumbres y que, por lo general, están ligadas a aquellas prácticas definidas como *de mala costumbre*, es decir, van en contra de las leyes y normas morales o éticas socialmente aceptadas, mientras que son practicadas directa o indirectamente por la mayoría de las personas que conforman las comunidades. Entre estas, se encuentra la *cultura de la ilegalidad*, que hace referencia principalmente a la compra y venta de productos cuya procedencia no es legítima. Ante hechos de este tipo, la respuesta de la ciudadanía suele ser de indiferencia social, apatía o descuido (Quintero Cordero & González, 2017).

4. Plan Nacional de Inteligencia Comunitaria por Cuadrantes

Con el objetivo de cumplir y abarcar los aspectos mencionados anteriormente, el PNVCC se apoya en el Plan Nacional de Inteligencia Comunitaria por Cuadrantes (PNICC). Puesto que las estrategias de inteligencia constituyen uno de los cuatro procesos misionales de la Policía, resulta imperioso que se incluya en el PNVCC de manera positiva y acertada, para que pueda contribuir a las acciones emprendidas con el fin de garantizar la seguridad de los territorios y la buena convivencia de los ciudadanos (Policía Nacional, 2010a).

Con el objetivo de ajustarse a los requerimientos y principios del Plan, las estrategias de inteligencia se han propuesto adecuar su plataforma operacional con el fin de generar mecanismos de inteligencia que sean primordialmente preventivos y tengan la capacidad de anticiparse a la multiplicidad de expresiones de violencia y criminalidad usuales en los territorios.

El PNICC, además de generar acciones para prevenir y eliminar los aspectos asociados a la criminalidad de los territorios delimitados, enfatiza sus acciones y análisis en las diferentes dimensiones que en algún momento puedan generar condiciones que afecten la seguridad y sana convivencia de las poblaciones. Por lo tanto, su trabajo se encuentra dirigido a identificar y trabajar positivamente en las percepciones de seguridad, las dinámicas sociales, la protección del medioambiente, los fenómenos criminales y los factores económicos (Quintero Cordero & Molina Orjuela, 2013).

Esta estrategia de reorientación de la inteligencia policial pretende generar conocimientos sobre los fenómenos de carácter delincriminal o potencializadores de los conflictos sociales, cuyas consecuencias se pueden observar en lo nacional, lo regional y lo local —es decir, en los cuadrantes, por lo cual resultan apropiados los principios propuestos en el PNCC de atención oportuna, cercana y especializada en las dinámicas de los territorios delimitados—.

Así, para la implementación del PNICC, se propone el diseño y la formulación de un modelo de inteligencia policial que, a su vez, funcione por cuadrantes, teniendo en cuenta las dinámicas y el diagnóstico previamente elaborado con las comunidades y los habitantes de los territorios. De esta manera, el PNICC estará orientado a la recolección de la información de zonas específicas y delimitadas, para generar acciones de prevención de aquellas situaciones causantes de inseguridad, conflictos y contravenciones. En otros términos, se plantea que,

mediante la identificación temprana de factores generadores de riesgo, [se establezca] una inteligencia accionable que, a través de una alta capacidad de recolección de información, producción y difusión de inteligencia, se anticipa a la comisión de conductas delictuales y restablece los niveles de seguridad. (Policía Nacional, 2010a, p. 39)

De esta manera, por medio de la ejecución del PNICC, se espera obtener conocimiento importante y necesario sobre las dinámicas de los territorios, cuyo contenido principalmente sea de carácter estratégico y accionable, que permita la comprensión de los problemas y conflictos estructurales, junto con su evolución y las alternativas integrales propuestas como mecanismos de control y eliminación de las causas generadoras de problemas identificadas dentro del proceso.

El PNICC se establece como un componente importante dentro del Plan, ya que contribuye de manera efectiva a la convivencia ciudadana y la seguridad de los territorios. De hecho, dentro de sus principios se establece brindar apoyo oportuno a las demás instituciones y cuerpos de la policía, con el fin de contribuir a la eliminación de la impunidad, los actos delictivos y criminales. La estrategia de inteligencia contribuye, además, a la seguridad preventiva, ya que sus mecanismos de investigación permiten enfocar los

esfuerzos en las causas de los problemas (factores y dimensiones) que necesitan una intervención directa por parte de la Policía en un trabajo articulado con las comunidades (Quintero Cordero & Molina Orjuela, 2013).

4.1 Tabla de Acciones Mínimas Requeridas

De acuerdo con la metodología y el proceso de evaluación implementados por la FIP, en el PNVCC se encuentra propuesta la utilización de la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (Tamir), como instrumento que permite organizar y guiar el trabajo de las patrullas en los cuadrantes. Esta herramienta es considerada como un instrumento básico que apoya el proceso y los mecanismos de planeación, ejecución y evaluación del servicio prestado por parte de la Policía Nacional en los cuadrantes. En este instrumento se consignan todas las actividades realizadas en relación directa con las metas de desempeño, la ejecución previamente acordada y las estrategias de prevención implementadas.

Es así que el registro se divide en tres unidades (Policía Nacional, 2010a) que se explican a continuación. La primera unidad se destina a las actividades de prevención y disuasión: las campañas educativas, la gestión comunitaria, la capacitación a la policía cívica de menores, las reuniones realizadas con los líderes de frentes de seguridad, los informes de inteligencia, los reconocimientos de las fuentes comunitarias de información, los actos de control, las acciones de orientación a la ciudadanía, la intervención en comunidades específicas, el contacto con cooperantes, la regulación del tránsito, los informes especiales y la gestión ambiental (Quintero Cordero, 2020).

La segunda unidad está destinada a registrar las acciones de corresponsabilidad, que incluyen las campañas como Desarma tu Corazón, Entornos Viables y Seguros, Concierto por la Vida, Por mi Bella Ciudad, Por una Ciudad Segura y Por mi Buen Barrio.

La tercera unidad concentra las acciones específicas de control, que incluyen las actividades operativas, la incautación de armas de fuego y estupefacientes, la recuperación de automotores y mercancía, y las capturas en flagrancia y por orden judicial.

4.2 Programas de prevención inscritos en el PNVCC

Los programas que se encuentran en el PNVCC destinados al área de prevención y educación ciudadana son los siguientes: campañas de gestión comunitaria, campañas educativas, encuentros comunitarios, escuelas de seguridad, frentes de seguridad, gestión interinstitucional, policía cívica de mayores, policía cívica juvenil, red de apoyo y comunicaciones, red de apoyo y solidaridad y red de cooperantes (Policía Nacional, 2010a).

Todos los programas mencionados enfatizan sus acciones e intereses en sectores y problemáticas puntuales; sin embargo, tienen en común hacer partícipes a las comunidades en los procesos, de manera que se tiende a los mecanismos de participación y articulación con los habitantes del territorio (Quintero Cordero & Molina Orjuela, 2013).

Para llevar a cabo y ejecutar los mecanismos de participación ciudadana en los cuadrantes, es importante tener claro quiénes son los sujetos directamente involucrados en el proceso, de manera que se distribuyan de forma efectiva las acciones según los grados de corresponsabilidad que se generen. Así, se espera que, en los procesos que se ponen en marcha con el fin de disminuir los actos violentos y las contravenciones, al tiempo que aumentan los índices de percepción de seguridad, participen de forma activa los habitantes del territorio, los policías encargados de velar por la seguridad y la buena convivencia en los cuadrantes, y las entidades u organizaciones que tengan algún nivel de relación con las dinámicas de los espacios geográficos delimitados.

Si bien el proceso de planificación e integración de la comunidad al PNVCC constituye uno solo de los componentes del Plan, es importante seguir una metodología clara, ya que del trabajo coordinado depende en buena medida la efectividad de las acciones emprendidas por la Policía para mejorar las condiciones de seguridad y disminuir los índices delictivos. Se busca, de esta manera, que el componente social sea parte fundamental del trabajo que realizan los Policías en los cuadrantes, con el fin de que haga parte de las acciones preventivas. Es así como se establecen procesos de perdurabilidad en los territorios, que requieren un tiempo de ejecución constante del PNVCC. De allí la importancia de que el cuerpo de la Policía se capacite en diferentes áreas para poder asumir y responder cabalmente a los objetivos del Plan.

El desarrollo metodológico establece las pautas para orientar el servicio de policía en todos los niveles de despliegue. Parte de la definición de los verbos rectores marcan la ruta que orienta la implementación de las tres fases, así: fase 1: comprensión contextual del territorio (comprender, identificar, caracterizar, priorizar); fase 2: intervención y coordinación (intervenir); fase 3: evaluación y seguimiento (evaluar), desplegada en los niveles estratégico, táctico y operacional. (Policía Nacional, 2014, p. 26)

El proceso de planeación, desarrollo y ejecución de los diferentes programas que buscan involucrar y articular a las comunidades se convierte en un eje central para las acciones preventivas con el fin de disminuir las acciones punibles que se desarrollan en el marco de la respuesta y la solución inmediata, como se explica a continuación.

Como se puede observar, las diferentes estrategias promovidas en la implementación de un enfoque preventivo por parte de la Policía Nacional responden a un esquema asociado a la seguridad democrática, a partir de la cual se pone de relieve la importancia de garantizar la tranquilidad y el bienestar de los individuos en el territorio. En este sentido, se observa un cambio frente a los mecanismos empleados al momento de enfrentar y contrarrestar los actos delictivos, criminales y contravenciones que ponen en riesgo el bienestar de las comunidades. La Policía Nacional, en consecuencia, ha puesto en marcha diferentes estrategias para estar en concordancia con los principios (incluidos en el PNVCC) de esta política de seguridad preventiva.

El modelo de seguridad preventiva, como su nombre lo indica, tiene como principal objetivo la actuación antes de que ocurran los hechos, de manera que propone una estrategia que prioriza la inteligencia. Esto lo hace a través de la indagación de las causas originarias y el diagnóstico de cada cuadrante. A lo anterior se le suma el ejercicio diario de registro de actividades, gracias al cual es posible hacer un seguimiento de las acciones emprendidas por los policías que hacen presencia en los territorios y de los resultados obtenidos, así mismo, se ubican las actividades diarias que se realizan con las comunidades.

En consecuencia, es importante que los mecanismos empleados por la institución —como los mencionados hasta el momento—, el PNICC y la Tamir fortalezcan y optimicen la implementación de cada uno de los programas diseñados para garantizar la seguridad desde una perspectiva preventiva antes que reactiva.

4.3 Acciones punibles

Las *acciones punibles* están relacionadas con los hechos susceptibles de ser sancionados por la ley como un delito, es decir, aquellos cuyo accionar provoca un daño a una tercera persona. Las leyes y normas que se dictan para castigar tales actos tienen como objetivo principal proteger la seguridad pública, mantener la sana convivencia entre los ciudadanos y garantizar la seguridad en el territorio nacional (Velázquez, 2000).

Es así que dentro del PNVCC —y dentro de cualquier estrategia encaminada a garantizar la seguridad de los territorios y de la ciudadanía—, las acciones o hechos punibles se encuentran ligados a los castigos aplicados a quienes cometan actos en contra de la ley. En el PNVCC, este tipo de acciones se encuentra definido como “acto o conducta antijurídico, típico y culpable que merece la imposición de una pena o castigo” (Policía Nacional, 2010b, p. 124). De esta manera, se infiere que, si bien hay una predisposición a generar procesos encaminados a la prevención como forma de control de los delitos, subsisten mecanismos que se encuentran asociados con la represión por medio del castigo penal y judicial.

Los modelos tradicionales estuvieron encaminados a mantener mecanismos de reacción y control de delitos de manera reactiva; esto significa que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad en los territorios reaccionan a los sucesos luego de que estos han tenido lugar, es decir, sus acciones se dirigen a encontrar y culpabilizar a los actores de los hechos. Por el contrario,

las nuevas tendencias intentan transformar la conducta policial en proactiva, en el sentido que los policías pueden llevar a cabo tareas sumamente enriquecedoras para la Comunidad, como lo sería recabar datos acerca de las problemáticas existentes en el barrio. El policía como profesional de la seguridad, es un estudioso de las circunstancias sociales que generan la emergencia del desorden, el delito y el temor al delito. (Risco, 2009, p. 6)

Esto quiere decir que, en los nuevos modelos de seguridad —dentro de los que se encuentra inscrito el PNVCC—, los policías que hacen presencia en los territorios se encargan de conocer las dinámicas, de mapear los conflictos y contravenciones más frecuentes y de indagar por las causas originarias de los hechos. Así, pues, sus acciones se realizan antes de que los hechos punibles y

delictivos tengan lugar, por lo tanto, se hace referencia a las acciones preventivas explicadas anteriormente en las que participa la comunidad, para la solución de los conflictos y problemas de los cuadrantes.

Por otra parte, en los modelos tradicionales (en los que prima el control de los delitos mediante la aplicación de la ley frente a los actos delictivos), las policías mantienen una forma de gestión vertical, es decir, las decisiones se toman jerárquicamente, por lo que los habitantes de los territorios no tienen autonomía para decidir sobre los hechos a los que se enfrentan, sino que están sujetos a decisiones que han sido tomadas con anterioridad. Tales modelos implican un orden de actuación y operación por parte de la Policía en un marco descontextualizado de las dinámicas de cada territorio.

5. Plan Nacional de Investigación Criminal por Cuadrantes

De la misma manera que el PNVCC contiene el Plan Nacional de Inteligencia Comunitaria por Cuadrantes (PNICC) para fortalecer las formas de gestión de la Policía en su accionar preventivo, también instaura el Plan Nacional de Investigación Criminal por Cuadrantes (PNIPC), como mecanismo de acción frente a los hechos punibles. Mantener ambas perspectivas le da una mayor coherencia al Plan, de manera que puede desarrollar adecuadamente los procesos emprendidos para promover la prevención antes que la actuación frente a los hechos delictivos.

[El PNIPCC] tiene como objetivo articular el proceso misional de Investigación Criminal al PNVCC y el PNIPC, con el fin de contribuir de manera efectiva a la seguridad y convivencia ciudadana, orientada a brindar apoyo oportuno a la administración de justicia en la lucha contra la impunidad. (Policía Nacional, 2010a, p. 61)

Por lo tanto, el PNIPC y PNICC se convierten en una estrategia integral que hace parte del PNVCC con el fin de garantizar la seguridad de los territorios, al tiempo que apoya los procesos de larga duración emprendidos a favor de las acciones de prevención. Con la articulación de PNICC y PNIPC, el PNVCC se concentra en tres ámbitos o dimensiones de actuación específicas.

La primera tiene que ver con la *cobertura*, es decir, los procesos de investigación criminal emprendidos por la Policía Nacional generalmente se encuentran estructurados a partir de un nivel central, con el fin de operar en todo el territorio nacional a través de unas unidades de actuación desconcentradas, como las Seccionales de Investigación Criminal. Esto significa que en el proceder del cuerpo policial se ha detectado la necesidad de optimizar y fortalecer la presencia de la institución encargada de velar por la seguridad y el bienestar de la ciudadanía, especialmente, en aquellos territorios en donde los actos criminales y delitos ascienden cada vez más y generan altas percepciones de inseguridad entre las comunidades.

La segunda dimensión es la de *oportunidad*, que tiene que ver con el desarrollo de las capacidades de la institución para hacer frente a los problemas y delitos por medio de la aplicación de Laboratorios Regionales de Policía Científica y Criminalística, cuyo proyecto es desarrollado por la Dirección de Investigación Criminal de la Interpol en el marco de la Ley 906 de 2004.

Acá se busca desconcentrar y descentralizar la prestación de los servicios de la Policía para darle celeridad y prontitud a los requerimientos y necesidades de las comunidades, por medio del uso de tecnologías avanzadas, en las que se concentran las experiencias y la información total de los hechos, de forma que se logre establecer las conexiones que existen entre los actos delictivos y criminales y los autores o participantes de los hechos.

La tercera dimensión es la *tecnológica*, en la cual se hace uso de las innovaciones en investigación criminal, para dar respuesta inmediata cuando suceden los hechos, al tiempo que se espera lograr una reducción efectiva de los actos delictivos y criminales.

Por otra parte, el PNICC se encuentra encargado principalmente de cuatro acciones específicas, establecidas en el PNVCC (Policía Nacional, 2010a, p. 35):

- a. *Capturas en flagrancia*: Se trata de dar respuesta inmediata durante el tiempo mismo en que se están realizando las acciones delictivas en los territorios geográficos delimitados. Se da captura inmediata y se recogen las pruebas necesarias para la posterior judicialización y aplicación de la ley.

- b. *Remisión de detenidos:* Una de las acciones a tomar por parte de los policías que integran los cuadrantes es el traslado de personas privadas de la libertad de un lugar a otro, realizando una labor de protección de la persona detenida y de la comunidad o los habitantes del territorio.
- c. *Incautación de mercancía:* El equipo de la Policía que hace presencia en los territorios, cuyas funciones se encuentran relacionadas con las formas de gestión de reacción, están encargados de realizar las diversas incautaciones de elementos que circulan de forma ilegal, es decir, aquellos cuya procedencia se desconoce o no se encuentra debidamente legitimada, por ejemplo, mercancías y combustibles portados sin permiso legal.
- d. *Conducciones preventivas:* Se refiere al acompañamiento realizado por los policías de cada cuadrante a una persona en un alto estado de ebriedad, con el objetivo de evitar posibles riñas o malas conductas. Se trata acá de la protección de la persona implicada y de los habitantes del territorio, con el fin de garantizar su seguridad y las condiciones óptimas de convivencia.

El registro de las acciones por el PNICC es, en parte, lo que permite definir si el PNVCC ha cumplido con los objetivos en cada cuadrante, ya que se realiza una medición del registro de los delitos y actos criminales junto a las acciones de intervención directa de la Policía en el momento en el que se producen los hechos.

6. Hojas de Servicio

En la metodología del proceso de evaluación del PNVCC implementado por la FIP, se encuentra propuesto el uso de las Hojas de Servicio, documento en el cual

el coordinador del cuadrante plasma las consignas, puntos críticos, misiones, tareas a desarrollar y un análisis estadístico de la parte delictiva y operativa, indicando días y horarios de mayor afectación de cada cuadrante, esto como

elemento orientador para la prestación del servicio de las patrullas. (Policía Nacional, 2010a, p. 31)

Los instrumentos de recolección de información (Tamir y las Hojas de Servicio) permiten una evaluación integral del accionar de la Policía, es decir, valorar las acciones en el campo preventivo y de reacción. Además, con la información recogida y registrada en cada herramienta es posible evaluar puntualmente cada tipo de accionar y convertirlo en un insumo para mejorar procedimientos y, a su vez, la política criminal del Estado.

En este sentido, las Hojas de Servicio contienen información que se establece de manera puntual dentro de las acciones de reacción, es decir, aquellas formas de actuación de la Policía que se dan en el mismo momento en que se producen los hechos delictivos con carácter punible. Entre los puntos más relevantes a ser consignados en el instrumento se encuentran los siguientes:

- a. Estadísticas de la semana anterior frente a las acciones operativas y delictivas del cuadrante
- b. Un análisis estadístico sobre los hechos delincuenciales y de contravención, con la clasificación de los días en que se registra mayor afectación
- c. Un análisis estadístico sobre los hechos delincuenciales y de contravención, con la clasificación de las horas en las que se registra una mayor afectación
- d. Según los análisis realizados, se ubican los puntos críticos de cada cuadrante, de manera que la información contribuya a las acciones de prevención que se formulen para actuar en cada espacio específico

7. Programas y áreas de intervención para enfrentar las acciones punibles contenidas en el PNVCC

Los programas y áreas de intervención que se encuentran en el PNVCC destinados a enfrentar las acciones y hechos delictivos, cuyo carácter se define como punible, son: el control de disturbios, los eventos electorales, las infrac-

ciones cometidas por personas con fuero, el uso indebido del espacio público, las manifestaciones, los desalojos por orden de autoridad competente y la incautación de armas de fuego, municiones y diferentes elementos cuya apropiación por parte de la ciudadanía sea de carácter ilegal.

Dentro de las estrategias generales del PNVCC, se encuentra la necesidad de promover la respuesta inmediata para enfrentar las acciones delictivas que se presenten en los territorios; de manera que en la formulación y el diseño del Plan se observa la necesidad de promover estrategias preventivas y todas aquellas que contrarresten los comportamientos punibles. Así, los diferentes programas y las áreas de intervención que hacen parte de los mecanismos para enfrentar las acciones punibles se mantienen vigentes y funcionan de forma paralela con las estrategias y propuestas encaminadas a orientar las acciones de prevención.

8. Nuevo modelo de gestión policial: ¿prelación de acciones preventivas o punitivas?

El PNVCC se puso en marcha con el fin de mejorar las condiciones de seguridad del territorio, mediante la modificación de las formas de gestión con que los Policías hacen presencia en la ciudad y entran en relación con las comunidades; de allí que la propuesta inicie con la sectorización del espacio por cuadrantes, al tiempo que establezca una forma de atención personalizada, cercana y articulada con la población para dar respuesta a sus necesidades y requerimientos.

En este sentido, en su formulación se cuenta con una serie de estrategias que propenden a la articulación de la labor de la Policía con la comunidad, es decir, se quiere generar mecanismos para que la seguridad sea entendida como un bien común y público, que hay que velar y proteger. De la misma manera, el Plan propone la asociación con actores clave para la solución de los problemas y contravenciones que se presentan en los cuadrantes.

A partir de estas diferentes características que forman parte integral del PNVCC, se puede observar que la finalidad es garantizar la seguridad de los territorios por medio de la implementación de un nuevo modelo de seguridad. Como su nombre lo indica, la gestión de la institución encargada de velar por

el bienestar y la estabilidad de los territorios se propone con una perspectiva de *policía comunitaria*, la cual se entiende como

una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva asociación entre la comunidad y su policía. Está basada en la premisa de que ambos deben trabajar en conjunto para identificar, priorizar y resolver los problemas actuales [...] con el objetivo de mejorar la calidad de vida en la zona. (Montbrun, 2002, p. 5)

Una de las principales implicaciones de la ejecución del nuevo modelo es la ampliación de las tareas de la Policía, ya que, aparte de cumplir con las funciones básicas establecidas en los modelos tradicionales de seguridad (patrullaje constante preventivo, operativos de control, respuesta inmediata a los requerimientos, entre otras), deben asumir nuevas tareas en relación con las formas de organización y articulación con las comunidades.

Entre estas actividades se encuentran la prevención proactiva de los conflictos, crímenes y delitos; la generación de mecanismos de voluntariado; el trabajo organizado con fundaciones e instituciones que tengan algún tipo de inherencia en los territorios; la participación en los procesos de mediación y facilitación; y el contacto directo y permanente con otros organismos del gobierno en favor de los habitantes del territorio, entre otras.

Sin embargo, como se observa a lo largo del documento, desde el mismo planteamiento, diseño y formulación del PNVCC, se establece explícitamente la ejecución de acciones preventivas —relacionadas con el nuevo modelo de policía comunitaria— y de acciones punitivas, las cuales se encuentran dentro de los modelos tradicionales de *policía reactiva*. A partir de la promoción y ejecución de ambas perspectivas, se propone el objetivo de garantizar la seguridad en los territorios, mejorar las percepciones de seguridad y promover las condiciones necesarias para mantener una buena convivencia entre la ciudadanía.

9. Diferencias entre las propuestas de acciones preventivas y acciones punitivas

Tanto los modelos tradicionales de seguridad como las nuevas propuestas en las que se involucra a las comunidades para generar trabajos articulados

mantienen un mismo objetivo: garantizar la seguridad del territorio y brindar bienestar a la ciudadanía. Teniendo esto claro, es posible afirmar que las diferencias se encuentran suscritas en las formas de gestión con las cuales cada modelo se propone enfrentar y controlar los actos delictivos y criminales que afectan la seguridad de las comunidades.

En este sentido, las principales características de los modelos de seguridad tradicional frente a las nuevas formas de gestión de la policía comunitaria —de acuerdo con los principios formulados en el PNVCC— cubren las siguientes nueve dimensiones básicas:

1. Intervención reactiva frente a intervención proactiva
2. Procesos centralizados frente a procesos descentralizados
3. Principio de respuesta unificada, proveniente de las jerarquizaciones de la Policía, frente a respuestas múltiples, gracias a la capacidad de autonomía de los policías que hacen presencia en cada cuadrante
4. Resultados evaluados por medio de índices numéricos frente a una evaluación realizada a partir de conceptos y procesos
5. Trabajo por la ciudadanía frente a un trabajo con la ciudadanía
6. Estructura jerárquica frente a una estructura heterárquica, en donde se propende hacia la construcción de redes
7. La dirección de su gestión pone énfasis en tareas, frente a un direccionamiento relacionado con los resultados
8. Provee respuestas a partir de las normas, frente a la generación de respuestas por medio de procesos articulados con las comunidades
9. Principio exclusivo, según el cual el policía se mantiene al margen de los procesos de la ciudadanía, frente a un principio inclusivo, en el que se da lugar a una integración del cuerpo de la Policía con los habitantes de la comunidad

Como es evidente, las acciones propuestas en el PNVCC se diferencian de los modelos tradicionales por poner énfasis en la prevención y el trabajo articulado con las comunidades, para garantizar su seguridad y mantener condiciones estables para la buena convivencia; es por ello que se desataca el trabajo articulado con las comunidades y la solución de los problemas por medio de la incidencia en su causas, no en sus consecuencias.

En este sentido, se resalta la intervención proactiva por parte de las policías, su capacidad de autonomía frente a las limitaciones de los mandatos jerárquicos, los procesos descentralizados, la evaluación realizada por conceptos y procesos, la construcción de redes y la generación de respuestas por medio de procesos articulados con las comunidades. Así mismo, se trascienden las nociones y principios de los modelos tradicionales, como la intervención reactiva, los procesos centralizados, la prevalencia de estrategias militares, la respuesta única y unificada (es decir, descontextualizada), el trabajo por la ciudadanía de forma exclusiva y los obstáculos de la estructura jerárquica.

Teniendo en cuenta que los modelos de seguridad deben ser acordes y ajustarse a los contextos y a las nuevas circunstancias provenientes de las transformaciones sociales y políticas, resulta altamente beneficioso que tanto el Estado como la institución policial adopten nuevos mecanismos, principios y propuestas que tengan la capacidad y flexibilidad de ajustarse a los requerimientos y las necesidades de cada contexto y territorio (Ripoll de Castro & Quintero Cordero, 2018).

El modelo de seguridad preventiva del PNVCC va de la mano con las nuevas tendencias latinoamericanas de seguridad, en las que prevalecen las comunidades, se proponen mecanismos que generen procesos fortalecidos para garantizar la seguridad en los territorios y las respuestas a los conflictos se dan por medio de procesos participativos con la sociedad. Se trata, entonces, de poner en marcha mecanismos de prevención, en los que se superen las estrategias reactivas y punitivas para dar respuesta a un hecho en el momento que ocurre. De esta forma, si se sigue la línea punitiva (en lugar de arriesgarse por la prevención, la restricción a la libertad, el castigo o el reproche establecido en el código penal), no será posible generar procesos de prevención, que son los que verdaderamente evitan la ocurrencia de acciones delictivas.

De esta forma, se pretende traspasar la noción de que los delitos o actos criminales no se realizan por temor a la pena o castigo que reciben los culpables; por el contrario, se abre la posibilidad de que, a partir de los mecanismos y estrategias de prevención, los hechos no se cometan por dos razones principales: primero, porque no se dan las condiciones para que ello ocurra y, segundo, porque se tiene la conciencia de que es un acto que está mal en sí mismo, más allá del castigo.

10. De las acciones punitivas a las acciones de prevención

A partir del análisis realizado, se puede establecer que el cambio en las formas de gestión para garantizar la seguridad en los territorios, a partir de la implementación del nuevo modelo propuesto por la Policía Nacional, depende de un proceso de transición en el que se encuentren implicados de igual manera la institución y la ciudadanía. Es por ello que la ejecución del Plan depende de una estrategia de implementación progresiva en las ocho ciudades en las que se ha puesto en marcha: los cuadrantes en donde se ha puesto en funcionamiento de manera prioritaria son aquellos que responden a dinámicas altamente conflictivas, lo que da relevancia a los resultados obtenidos (FIP, 2012b).

Mantener una forma de ejecución de los modelos tradicionales, al tiempo que se instauran las nuevas formas de gestión de la policía comunitaria, permite generar un apoyo efectivo mientras se produce el proceso de transición de un modelo al otro. Esto hace que se fortalezcan los procesos de articulación comunitaria y se optimicen los resultados en favor de la disminución de los delitos, de problemas y contravenciones, al tiempo que aumentan los índices de las percepciones de seguridad.

Entre las principales formas de gestión que es importante empezar a modificar para garantizar una implementación de acciones preventivas de manera prioritaria sobre las punitivas, se encuentra la manera en que se efectúa el control de los delitos: gracias a la implementación del modelo de la policía comunitaria, se propone una indagación previa que contrarreste las causas originarias. De forma muy diferente con los modelos reactivos, que proponen una actuación principalmente sobre los hechos en marcha, con el objetivo de capturar a los delincuentes en flagrancia, sin importar la eliminación de las causas generadoras de los hechos.

Desde esta perspectiva, se puede inferir la necesidad de trabajar sobre diferentes requerimientos de las comunidades que trascienden la misma noción de seguridad. Por esta razón se habla de la importancia de generar procesos articulados en los que se promueva el bienestar de los habitantes del

territorio junto al mantenimiento de las condiciones estables para garantizar una sana convivencia entre la ciudadanía. En este sentido, el nuevo modelo de policía comunitaria se establece bajo principios proactivos. Esto implica que el Policía que hace presencia en los territorios y entra en contacto directo con las comunidades se convierta en un *profesional de la seguridad*, esto quiere decir que, entre sus funciones, debe primar el estudio, análisis y conocimiento de las circunstancias, las condiciones y las dinámicas del cuadrante al que es asignado.

A partir de allí, es posible que empiece a involucrarse efectivamente con las comunidades para generar procesos articulados y así contrarrestar las contravenciones. Para ello, deben primar las formas preventivas de los problemas, conflictos, contravenciones y actos delictivos que tienen alta frecuencia en el territorio, con el fin de disminuir los sucesos que necesitan una intervención directa y mejorar la seguridad en los territorios.

El policía conoce, mapea, estudia y diagnostica una situación social (en un barrio, una comunidad, un grupo étnico o un grupo mafioso) y, una vez que comprende los procesos que están teniendo lugar, construye –con los sectores interesados de la comunidad– soluciones permanentes que involucran a las agencias del gobierno, a la propia comunidad y a los medios. (Montbrun, 2002, p. 8)

A diferencia de los modelos tradicionales, las nuevas formas de gestión del cuerpo policial implican un principio de proactividad, con el fin de que el policía cuente con la capacidad necesaria para comprender las implicaciones de la ejecución del PNVCC dentro de cada cuadrante. Es a partir del compromiso y el proceso de capacitación previo (antes de entrar en contacto directo con las comunidades) que pueden llegar a operar asertivamente, por medio de acciones preventivas en aquellos contextos que ofrecen mayores posibilidades de acciones delictivas y criminales.

Para concluir, el PNVCC tuvo efecto en un primer momento de su implementación (2010-2013) sobre la reducción de acciones delictivas en las principales ciudades del país (FIP, 2012b, p. 25): generó una cultura de la relación policía-ciudadano, optimizó el actuar de la institución con las medidas internas (como la capacitación del ONVCC a sus miembros) y también con estrate-

gias de acciones preventivas. Este plan se convirtió en una gran herramienta de seguridad ciudadana tanto en el país como en otros países latinoamericanos que emularon esta estrategia; sin embargo, las nuevas administraciones prefirieron tomar otras medidas y reconceptualizar el Plan. De todas maneras, no hay que olvidar que este Plan sirvió para mejorar la relación ciudadano-policía y revitalizó el sentir de la Policía Nacional de Colombia.

Referencias

- Búvinic, M., Morrison, A., & Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Delmas-Marty, M. (1986). *Modelos actuales de política criminal*. Centro de Publicaciones-Ministerio de Justicia.
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Instituto de Asuntos Públicos; Universidad de Chile.
- Fundación Ideas para la Paz. (2011a). *Resultados preliminares de la evaluación de impacto del PNVCC*.
- Fundación Ideas para la Paz. (2011b). La nueva vigilancia por cuadrantes mejora la seguridad en las ciudades. ¿Oportunidad para los nuevos alcaldes? *Foro Semana n.º 60* [Siguiendo el conflicto: hechos y análisis]. <http://archive.ideaspaz.org/images/Siguiendo60esp.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz. (2012a). *Seguimiento, evaluación y acompañamiento a la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* [Informe final]. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz. (2012b). *Informe de evaluación de impacto del plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes*. Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y Cartagena. Agosto, Colombia.
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A., & Lozano, R. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Organización Panamericana de la Salud. http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm
- Llorente, M. V., Bulla, P., & Castillo, J. (2011a). Seguimiento y evaluación de impacto del plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la policía nacional de Colombia. En J. Araya (Ed.), *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana* (pp. 25-32). Instituto de Asuntos Públicos; Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana; Universidad de Chile.
- Llorente, M., & Rivas, A. (2004). *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial.
- Montbrun, A. (2002). Policía y seguridad pública: modelos en marcha. *La Ley - Gran Cuyo*, 6(1), 1-12.

- Policía Nacional. (2010a). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*.
- Policía Nacional. (2010b). *Modificación del PNVCC*. Policía Nacional.
- Policía Nacional. (2010c). *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana* (T. 3). Policía Nacional.
- Policía Nacional. (2014). *Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Policía Nacional.
- Quintero Cordero, S. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 5-24. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.561>
- Quintero Cordero, S., & González, M. (2017). La evolución de la seguridad en el Sistema Internacional Contemporáneo: un balance a partir de los casos de Estados Unidos y la Federación de Rusia. En A. Castillo Castañeda y C. Niño González (Eds.), *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 447-472). Ediciones USTA.
- Quintero Cordero, S., & Molina Orjuela, D. (2013). La ilegalidad: una herramienta de análisis para la naturaleza del conflicto en Colombia. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 8(1), 159-190. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/846>
- Ripoll de Castro, A., y Quintero Cordero, S. (2018). Regionalismo Latinoamericano: la Alianza del Pacífico y la Aladi: ¿integraciones complementarias o estancamiento de la integración latinoamericana? En E. Pastrana Buelvas & H. Blomeier (Eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* (pp. 223-243). Ediciones Opciones Gráficas.
- Risco, M. (2009) *Policía comunitaria como propuesta alternativa a los mecanismos tradicionales de seguridad* [Ponencia]. X Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba.
- Velázquez, F. (2000). *La teoría del hecho punible en el derecho colombiano: perspectivas* [Ponencia]. Simposio Internacional sobre Sentido y Contenidos del Sistema Penal en la Globalización, Bogotá. <http://arapajoe.es/poenalis/dosmil.htm>

La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes durante el conflicto armado en Colombia¹

2

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.02>

Jaime Cubides-Cárdenas²

Andrea Carolina Paternina Feria³

Paula Andrea Barreto Cifuentes⁴

Universidad Católica de Colombia

Paola Alexandra Sierra-Zamora⁵

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios” del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Facultad de Derecho, de la Universidad Católica de Colombia, registrado con el código COL0120899 de Minciencias. También contó con la colaboración del proyecto de investigación “La legitimidad de las Fuerzas Militares en la geopolítica nacional e internacional de Colombia” del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), registrado con el código COL0082556 de Minciencias. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

2 Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia. Magíster en Docencia e Investigación con énfasis en Ciencias Jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y magíster en Derecho de la misma casa de estudios. Estudiante del Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Docente asociado e investigador y líder del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6542-6892> - Contacto: jacubides@ucatolica.edu.co

3 Auxiliar de investigación del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia (Universidad Católica de Colombia) e integrante del semillero de investigación Observatorio de Justicia Constitucional y Derechos Humanos, vinculado al Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CISJUC) de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Estudiante de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7860-3069> - Contacto: acpaternina14@ucatolica.edu.co

4 Auxiliar de investigación del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia (Universidad Católica de Colombia) e integrante del semillero de investigación Observatorio de Justicia Constitucional y Derechos Humanos, vinculado al Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CISJUC) de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Estudiante de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3863-0935> - Contacto: pabarreto04@ucatolica.edu.co

5 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional y estudiante del Doctorado en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de la Universitat de València (España). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esmic.edu.co

Introducción

La explotación sexual comercial de niños⁶, niñas y adolescentes⁷ (en adelante, ESCNNA) en Colombia ha sido un grave problema que no tiene identificada una referencia temporal exacta, no obstante, durante décadas ha sido reconocida como un problema tangible en los últimos años (Cortés et al., 2011). En efecto, el registro histórico de este problema es una prioridad para el avance en su investigación y erradicación (Muñoz et al., 2016).

La explotación sexual comercial, en todo caso, es la continuación de situaciones y condiciones de vida en las que los derechos de esos NNA son vulnerados. Situaciones como el abandono, la expulsión de las escuelas y las carencias materiales y afectivas hacen que los menores queden expuestos a situaciones que los hacen especialmente propensos a caer en manos de quienes los someten al comercio sexual (Sosa, 2013, pp. 3-9).

Es importante destacar que, por tratarse de sujetos pasivos (los NNA), no puede descuidarse el tema de la inducción a la prostitución, que se define como “una conducta consistente en ejercer influencia psíquica en una persona para que esta adopte la decisión de practicar la prostitución por su cuenta y riesgo” (Mendoza, 2014, p. 79), lo cual es posible, debido al control que pueden tener los adultos frente a los menores de edad. Tal situación de indefensión de los NNA, en función de su condición de minoría de edad e inexperiencia de vida (ante una situación gravosa en cuanto a sus derechos), obliga al Estado a ejecutar acciones directas e inmediatas de tutela de sus derechos conforme a una obligación internacional detallada en el metaprincipio del interés superior del niño (Bermúdez-Tapia, 2012).

6 En el año 2009 se cumplieron 20 años de la declaración que da origen a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. A partir de una serie de encuentros se pretendía evaluar el estado de avance en las metas propuestas para las décadas de 1990 y del 2000, tanto en las regiones como en los países del mundo en los que se llevaron a cabo acciones en pro de la infancia.

7 “La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) es una violación fundamental a los derechos de la niñez. Abarca el abuso sexual por parte de un adulto y la remuneración en dinero o en especie para el niño, niña, adolescente (NNA) o para una tercera persona o personas” (Davis, 2002).

1. Generalidades de la ESCNNA

La expresión ESCNNA responde a un posicionamiento sobre el tema característico de la perspectiva de derechos basada en la Convención sobre los Derechos del Niño (Unicef, 2006/1989). De este modo se establece una diferencia radical entre prostitución (o trabajo sexual de personas adultas) y ESCNNA (Dilacio et al., 2012)⁸.

Para centrar el tema en materia judicial en Colombia, el delito de prostitución en menores de 18 años está penalizado en la Ley 599 de 2000 del Código Penal, y discrimina varios delitos referidos a la explotación sexual (capítulo IV): inducción a la prostitución (art. 213), proxenetismo con menor de edad (art. 213A), constreñimiento a la prostitución (art. 214), constreñimiento a la prostitución de menores (art. 217) y demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (art. 217).

Del tema de la ESCNNA se desprende un grupo de problemáticas, catalogadas como *modalidades* según la Fundación Renacer (Fundación Renacer, s. f.) y adoptadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2014): utilización de niños, niñas y adolescentes en la prostitución; utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía; el turismo sexual que vincula niños, niñas y adolescentes; la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales; los matrimonios serviles de niños, niñas y adolescentes; y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales.

Desde el enfoque de los derechos humanos⁹, cuya importancia radica en que “una de las realidades que más aflige a la humanidad es la constante

8 Es importante tener presente en qué se fundamenta la diferencia entre la ESCNNA y la esclavitud, puesto que ambas son modos explotación laboral propias del capitalismo en las que la apropiación del explotador no se da sobre el producto del trabajo, sino sobre el propio cuerpo; no obstante, en el caso de la ESCNNA, también se da la apropiación sobre la sexualidad y el deseo de las víctimas. Si bien el trabajo infantil, en especial, en las llamadas *peores formas*, compromete el desarrollo pleno y genera consecuencias para la salud, en el caso de la ESCNNA, la cosificación de los niños y las secuelas psíquicas, físicas y sociales de estas experiencias adquieren un carácter devastador sobre sus posibilidades de desarrollo como personas (Dilacio et al., 2012).

9 El nuevo modelo de Estado ha introducido un concepto trascendental acerca de la preponderancia de la dignidad humana, alrededor de la cual giran los derechos humanos que son el sustento de esta misma (Cubides, 2013). A lo que cabe añadir que es una gran obligación del Estado evitar la afectación de los derechos de los NNA y que, cuando esto no sea posible, se le resarzan esos derechos fundamentales afectados durante la práctica del comercio sexual. Véase al respecto Cubides & Barreto Cifuentes (2018).

presencia de conductas por las cuales una persona en contra de otra, vulnera gravemente sus derechos fundamentales” (Cubides & Barreto Cifuentes, 2018), y más aún en relación con los derechos de menores, se debe tener en cuenta que la víctima de ESCNNA no solamente es afectada en sus derechos a la integridad física y psicológica, en sus derechos sexuales y reproductivos, sino que además se ven vulnerados otro tipo de derechos como el de la salud, la educación, el derecho a una familia y a la recreación, entre otros. Esto, por supuesto, implica que los análisis que se han de realizar con respecto a esta problemática y las respuestas estatales, de la sociedad y de la familia deben considerar aspectos mucho más integrales y holísticos.

De igual manera, al abordar el tema de la ESCNNA como una violación a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, se parte de las responsabilidades de los diferentes actores en donde haya población infantil, pues es allí que existe la total obligación de garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos (Cubides, Castro Buitrago, & Barreto Cifuentes, 2017). Tal es el punto de partida para brindar recomendaciones a los gobiernos locales, teniendo en cuenta su obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, de forma que se diseñen y formulen políticas públicas, planes y programas enfocados en el desarrollo de la infancia que integren soluciones intersectoriales (ICBF, 2014)

2. Evaluación de cifras referenciales de ESCNNA

En este apartado se hace una verificación de cifras que arroja la ESCNNA en Colombia, cifras que ponen de manifiesto y permiten dimensionar el grado de vulneración de los derechos y la proporción de los delitos cometidos contra los niños, niñas y adolescentes. La figura 1 muestra el resultado del análisis descriptivo de las víctimas de explotación sexual comercial agregadas de acuerdo con los siguientes parámetros: i) explotación sexual con fines pornográficos, ii) explotación sexual con fines de prostitución y iii) otros delitos relacionados con la explotación sexual que ingresan al proceso administrativo de restablecimiento de derechos —PARD— (ICBF, 2014).

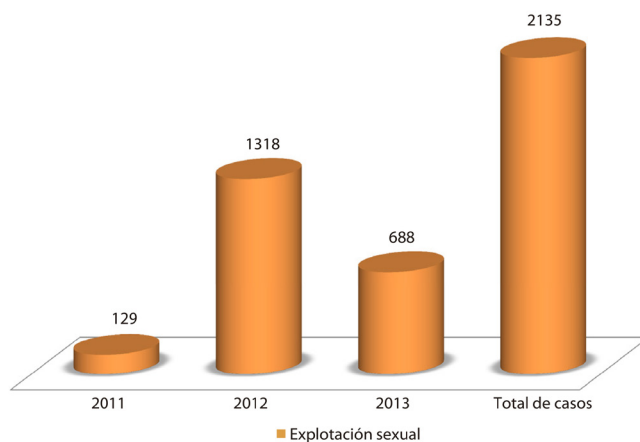


Figura 1. Número de casos que ingresan al PARD por el delito de explotación sexual comercial según el consolidado desde el 2011 hasta septiembre del 2013.

Fuente: ICBF (2014)

El total de casos que ingresan al PARD por explotación sexual comercial (cuya atención se inició con una acción administrativa o de otra naturaleza) son 2135, entre el 2011 y el 30 de septiembre del 2013. Esto representa el 1,94% del total de casos que ingresan al PARD (figura 1).

En dicho lapso se evidencia un notable crecimiento de ingresos al PARD por el delito de explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes. El crecimiento porcentual más alto se presentó entre 2011 y 2012, con un 921,7%, sin embargo, entre el 2012 y el 30 de septiembre del 2013 se presentó un decrecimiento del 47,8% (figura 1).

Como se observa en la figura 2, para los tres primeros trimestres del 2012 se presentó un crecimiento importante de casos ingresados por el delito de explotación sexual comercial (967 casos) respecto al 2011, en cuyos tres primeros trimestres se registraron solo 77 casos. Sin embargo, para los tres primeros trimestres del 2013 se presentó una disminución de ingresos por este delito, con 688 casos.

Al realizar una comparación del cambio porcentual entre los tres trimestres del 2011, 2012 y 2013 para el delito de explotación sexual comercial en

niños, niñas y adolescentes, se puede distinguir que para los primeros trimestres de 2011 y 2012 se evidencia un aumento de 1334,7%, pasando de 23 casos en el 2011 a 330 casos en el 2012.

Por su parte, para el primer trimestre del 2012 y del 2013 se muestra una disminución porcentual del 25,7%. Desde el segundo trimestre de 2011 hasta el 2012 se presentó un crecimiento porcentual de 1278,2%, pasando de 23 casos en el 2011 a 317 casos en el 2012. Por su parte, para el mismo trimestre de 2012 a 2013 se muestra una disminución de 28,08%. Para el tercer trimestre del 2011 hasta el 2012 el crecimiento porcentual fue de 961,2%, en cambio, para el mismo trimestre del 2012 a 2013 se muestra una disminución del 34,65% (figura 2).

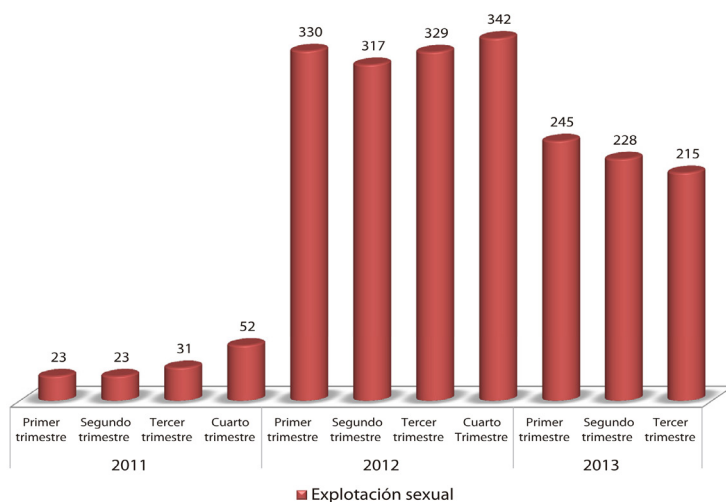


Figura 2. Número de casos que ingresan al PARD por el delito de explotación sexual comercial para los trimestres de 2011-2013, según motivo de ingreso.

Fuente: ICBF (2014)

El ingreso de niños y adolescentes hombres para el primer y segundo trimestre del 2011 decreció en un 50%, tendencia que no ocurrió para el segundo y cuarto trimestre de este mismo año: para el segundo y tercer trimestre del 2011 aumentó el número de casos en un 300%, y para el tercer y cuarto trimestre aumentó en un 75% el número de ingresos, pasando de 4 reportes en el tercer trimestre a 7 registros para el cuarto trimestre.

El comportamiento para el 2012 en las niñas y adolescentes mujeres fue similar al ocurrido para los trimestres del 2011 en los niños y adolescentes hombres, es decir, para el primer y segundo trimestre decreció el número de casos de niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial en un 1,47%, mientras que para el segundo y tercer trimestre aumentó en 1,86%.

Por su parte, el tercer y cuarto trimestre de 2012 representó el crecimiento más importante del año con un 7,30%, pasando de 274 casos en el tercer trimestre a 294 casos en el cuarto trimestre. En el caso de los niños y adolescentes hombres, entre el primer y el segundo trimestre de 2012 se presentó un decrecimiento del 15,79%. Sin embargo, para el segundo y tercer trimestre, el comportamiento fue diferente porque hubo un incremento del cambio porcentual de un 14,58%. Finalmente, para los dos últimos trimestres se da una disminución del 12,73%, pasando de 55 ingresos a 48 en el cuarto trimestre del 2012 (figura 3) (ICBF, 2014).

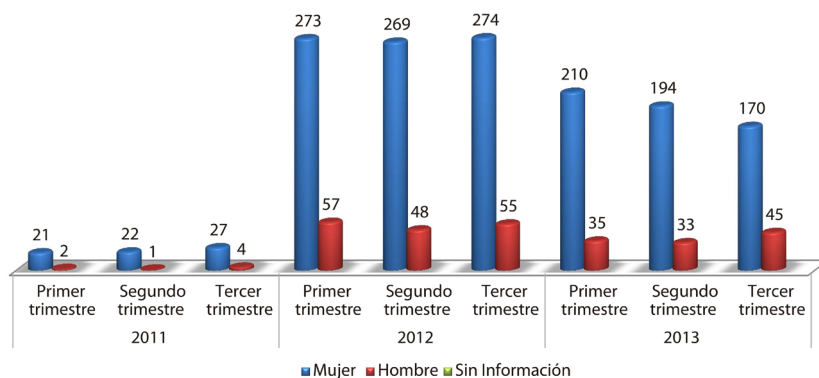


Figura 3. Número de casos que ingresan al PARD por el delito de explotación sexual comercial para los trimestres del 2011-2013, según sexo.
Fuente: ICBF (2014)

Además de toda la información brindada anteriormente, los datos de Unicef exponen que veinticinco mil menores son víctimas de la explotación sexual en Colombia, de los cuales dieciséis mil tienen entre 8 y 12 años de edad.

En el ámbito de los derechos humanos, los derechos de los niños y las niñas —que protegen a quienes son menores de dieciocho años— juegan un papel trascendental. La explotación sexual de menores de edad, bien sea

comercial o no, da lugar a la contravención de lo establecido socioculturalmente y a la transgresión de varios derechos, lo da lugar a la tipificación de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. Estos factores deben ser tenidos en cuenta por los Estados nación, las legislaciones, los operadores jurídicos y la sociedad en general, para trabajar en red de cultura protectora, que genere conciencia, comprensión y cambios significativamente positivos ante la crueldad, los orígenes y las consecuencias que desencadena este flagelo (Ossa-Estrada & Muñoz-Echeverri, 2017).

Conclusiones

Es importante destacar la existencia de leyes, la constitucionalización de los derechos de los NNA y su protección especial (Bermúdez-Tapia, 2011), además de contar con diferentes instrumentos internacionales y los aportes y el esfuerzo de las fundaciones que existen en Colombia. Todo ello contribuye al trabajo que se realiza para la erradicación de la ESCNNA en Colombia, sin embargo, es imperante mencionar que, de acuerdo con las estadísticas presentadas en el presente capítulo, esta problemática se sigue presentando con altos grados de incidencia en la vida de los NNA en Colombia.

Una de las causas fundamentales de la ESCNNA es el desconocimiento parcial o total de las personas responsables de los NNA: sus padres o familiares. Esto provoca una situación de inseguridad jurídica, debido a que las leyes existentes y los mecanismos de protección que existen de los derechos de los NNA (comunidad que goza de especial protección constitucional) no son realmente efectivos.

Referencias

- Bermúdez-Tapia, M. (2011). *La constitucionalización del derecho de familia*. Ediciones Caballero Bustamante
- Bermúdez-Tapia, M. (2012). *Derecho procesal de familia*. Editorial San Marcos.
- Cortés, R., Toro, E., & Valdenegro, V. (2011). *Estudio de las manifestaciones locales de explotación sexual comercial de niños y adolescentes, incluyendo la especificidad de víctimas jóvenes hombres y los modelos de atención a víctimas* [Informe de investigación]. Repositorio de ECPAT International. <http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/Chile%20Research.pdf>

- Cubides, J. (2013). El origen del control de convencionalidad (CCV) y sus implicaciones para los Estados que reconocen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). *Ambiente Jurídico*, 15, 103-125.
- Cubides, J., & Barreto Cifuentes, P. (2018). Análisis de las medidas cautelares en Colombia por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 2010-2015. En E. Velandia (Ed.), *Tendencias contemporáneas del derecho procesal* (pp. 389-420). Universidad Libre.
- Cubides, J., Castro Buitrago, C. & Barreto Cifuentes, P. (2017). El plazo razonable a la luz de los estándares de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En J. Cubides (Ed.), *Desafíos contemporáneos de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano* (pp. 14-30). Universidad Católica de Colombia.
- Davis, E. (2002). *La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá*. IMUP.
- Dilacio, G., Giorgi, V., & Varela, C. (2012). Las representaciones sociales acerca de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y su relación con los paradigmas vigentes en el campo de la infancia y la adolescencia. *Conocimiento y Sociedad*, 2(1), 170-200. <http://www.redalyc.org/html/4758/475847407008/>
- Fundación Renacer. (s. f.). *Programas de Acción ESCNNA*. <https://fundacionrenacer.org/category/escnna/>
- Gómez, A. (2014). Prostitución de niñas y adolescentes: un acercamiento a su representación social en comerciantes de la merced. *Península*, 9(2), 131-152. [https://doi.org/10.1016/S1870-5766\(14\)71803-3](https://doi.org/10.1016/S1870-5766(14)71803-3)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014). *Análisis de la situación de explotación sexual comercial en Colombia, una oportunidad para garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes*. http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_nna.pdf
- Mendoza, J. F. (2014). ¿Debe ser punible la inducción a la prostitución? Estudio de su fundamentación, estructura dogmática y problemática. *Novum Jus*, 8(1), 77-93. <http://dx.doi.org/10.14718/NovumJus.2014.8.1.4>
- Muñoz, I., Noreña, C., Rodríguez, S., Ossa, D., & Bastidas, D. (2016). Escenarios de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, modalidad abierta, Medellín, 2012. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 34(1), 9-19. <https://doi.org/10.17533/udea.rfnsp.v34n1a02>
- Ossa-Estrada, D. A., & Muñoz-Echeverri, I. F. (2017). Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: significados y prácticas de trabajadores/as y residentes del centro de Medellín (Colombia), 2015. *Salud Colectiva*, 13(1), 19-34. <https://doi.org/10.18294/sc.2017.1107>
- Sosa, P. (2013). *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: la construcción social del problema. Cambios y continuidades en Uruguay* [Tesis de licenciatura, Universidad de la República]. Repositorio Colibrí de la Universidad de la República. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7235/1/TTS_SosaPierina.pdf
- Unicef. (2006/1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Esta página queda intencionalmente en blanco

El papel de las Fuerzas Militares en el control y erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia y Perú ante los desplazamientos forzados¹

3

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.03>

*Paola Alexandra Sierra-Zamora*²

*Sara Gabriela Sierra Aponte*³

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

*Manuel Bermúdez-Tapia*⁴

Universidad Privada San Juan Bautista

*Andrés Eduardo Fernández-Osorio*⁵

Escuela de Aviación del Ejército

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “Estrategia nacional: por una Política de Seguridad y Defensa a la vanguardia de las amenazas contemporáneas” del Grupo de Investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, registrado con el código COL0123247 de Minciencias.

2 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València (España) y PhD (c) en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de esta misma casa de estudios. Gestora de investigación del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

3 Internacionalista (en curso) de la Universidad de La Salle. Pasante del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1784-8687> - Contacto: sara.sierra@esdegue.edu.co

4 Abogado (*magna cum laude*) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho y PhD en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor-investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464> - Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

5 Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política, de la Universidad de Barcelona, España. Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad, University College London, Reino Unido. Magíster en Relaciones Internacionales, Higher School of Economics, Moscow, Federación de Rusia. Investigador del Grupo de Investigación en Aviación Militar, de la Escuela de Aviación del Ejército. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258> - Contacto: andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

Introducción

Los cultivos ilícitos de coca y de amapola se han convertido en un problema nacional con alcances significativos para Colombia y Perú. El nivel de influencia repercute en los índices económicos, políticos, sociales, demográficos y ambientales en ambos países, sin que se registre una situación de mejoría, especialmente, cuando se observa que los grupos guerrilleros y terroristas se han vinculado con grupos productores de cultivos ilícitos que proveen a organizaciones de narcotraficantes con un alcance internacional. Un hecho que se amplifica desde mediados de los años ochenta del siglo pasado y que ha permitido identificar a países productores de estos cultivos como Perú, Bolivia y Colombia (García & Antesana, 2010).

En efecto, Colombia es un país que se encuentra en el radar de los narcotraficantes por su atractiva ubicación geográfica, además de que presenta una acreditada fertilidad de la tierra por tener una de las mayores y mejores muestras de biodiversidad a nivel mundial. De hecho, en el caso peruano, se evidencia que las zonas geográficas vinculadas al narcotráfico son las más parecidas a Colombia en cuanto a la calidad de las tierras. No obstante, los primeros cultivos ilícitos tuvieron lugar en territorio peruano y boliviano, pero por las acciones de erradicación de estos cultivos, sobre todo en Perú, el cultivo se trasladó y se masificó en Colombia (Montúfar & Whitfield, 2003).

A pesar de la implementación de los procesos de erradicación, se manifiesta ampliación de los cultivos ilícitos en nuevos territorios y zonas en cada país, pues este negocio se convierte en la primera fuente de financiación de grupos al margen de la ley por medio del narcotráfico, actividad que en Colombia y Perú es la base económica de muchos grupos guerrilleros. Es por esta razón que tales organizaciones delictivas fuerzan a los campesinos al cultivo de plantas ilícitas y, si estos abandonan sus tierras, movilizan a otros campesinos de sus lugares de origen para así continuar con el proceso de producción.

En contraste con esto, el Estado se ha visto obligado a buscar estrategias mediante políticas públicas para la erradicación de dichos cultivos, con la doble finalidad de contrarrestar el tráfico de drogas ilícitas y de atender las necesidades de los campesinos que se han visto afectados por el desplazamiento

por despojo de sus tierras o por condiciones de semiesclavitud bajo amenaza de muerte (Lara, 2013). Además, en 1998, la existencia de carteles de drogas en Medellín y Cali, que controlaban un 70% de la cocaína que se trasladaba de Colombia a Estados Unidos, promovió la cooperación internacional entre ambos países con el fin de dar de baja o encarcelar a los jefes principales de los carteles existentes (Páez, 2012).

Era evidente que Colombia se encontraba en la agenda central de los Estados Unidos, que buscaba ganar la lucha contra el narcotráfico iniciada en Colombia, que se diferenciaba de Perú por su producción y comercialización a gran escala por parte de organizaciones (carteles) mucho más estructuradas y con relaciones muy cercanas a los carteles de México y de Estados Unidos. Consecuentemente, surge el Plan Colombia entre 1999 y el 2000, época en la que se registró uno de los más altos índices de cultivos de coca en la historia del país, con reportes de cifras entre 160 119 y 163 289 hectáreas sembradas (Ramírez, 2014, p. 14), factor que permite explicar por qué Estados Unidos escogió a Colombia y no a Perú para el establecimiento de sus operaciones en la “lucha” contra el narcotráfico.

Para ese entonces, las cifras demostraban un crecimiento acelerado en cuestiones de cultivos y hacían evidente la falta de una acción efectiva del Estado colombiano para el respectivo manejo de esta situación (Zevallos, 2012). Sin ofrecer los resultados esperados, las acciones de erradicación en Colombia tuvieron predominantemente las siguientes características:

- a) Desde el 2000 hasta el 2006 se intensificaron las fumigaciones aéreas con glifosato, pero el área sembrada llegó a 172 000 hectáreas. (Cubides-Cárdenas et al., 2019)
- b) La disminución de cultivos ilícitos en Colombia solo registró un 11 % para el 2001, en comparación a los años previos. (Ramírez, 2014, p. 14)
- c) Además de la fumigación aérea con glifosato, se ejecutan acciones de erradicación manual forzosa, especialmente, por su relación con los procesos de negociación y desmovilización de los paramilitares. (Ramírez, 2014, p. 14)

Estas técnicas de erradicación son empleadas dependiendo del terreno en el que se encuentren los cultivos, ya que para esa época el país se ve acorralado por el conflicto armado interno que busca apoderarse del territorio nacional.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC) ha hecho su propio registro del aumento de los cultivos ilícitos en Colombia. Específicamente de coca, en 2003 reportó 113 850 hectáreas, en 2004 fueron 114 100 hectáreas, en 2005 fueron 144 200 y en 2006 registró 157 200 (Ramírez, 2014).

Como se comentaba anteriormente, a pesar de las medidas utilizadas por el Gobierno colombiano para la erradicación de estos cultivos, se impuso el dominio violento de las fuerzas armadas al margen de la ley sobre los campesinos. Después de seis años de trabajo con el Plan Colombia, en el 2006 se evalúan las fumigaciones aéreas con glifosato desde el Gobierno nacional y el Congreso de los Estados Unidos, y puesto que este último se ve influenciado por los altos gastos en aumento de la guerra en Irak, se reduce el presupuesto:

Como resultado del debate en el Congreso, el 21 de junio de 2007 la Cámara de Representantes redujo la financiación militar a Colombia en US\$168 millones, cambió los porcentajes destinados a ayuda militar que durante los seis años del Plan Colombia se había mantenido en un 80 % frente a un 20 % destinado a programas sociales, económicos y de promoción a la justicia y se acordó el 55 % para ayuda militar y 45 % para desarrollo social y económico. (Ramírez, 2014, p. 17)

A partir de lo anterior, Colombia se pronunció anunciando que tomará la responsabilidad del manejo de menos recursos económicos y tácticos con mayor eficiencia, y los recursos que hicieran falta el país los pondría, con lo cual se inicia la erradicación manual con prioridad sobre la fumigación aérea (Ramírez, 2014).

Esto les permitía a las comunidades rurales colombianas un descanso en cuanto a su salud, ya que la erradicación manual no es contaminante como la fumigación aérea con glifosato, pues este químico, además de ser tóxico para los humanos y los animales, al no contener compuestos con un pH balanceado, provoca una alteración de la salinidad de la tierra en las zonas de cultivo, que a su vez afecta el funcionamiento normal del ecosistema donde sea rociado. Este caso no se registró en el Perú, porque el cambio de cultivos ilícitos a cultivos de promoción para agroexportación generó mejoras en la política productiva nacional, lo cual constituyó el motor del cambio económico desde los años

noventa del siglo pasado, en particular, con la industrialización del cacao, el café, el mango y productos nativos (Díaz, 2000). Una perspectiva no seguida por la nación colombiana, que continuó con el Plan Colombia, el cual constaba de tres etapas:

- a. “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (2000-2006), enfocado en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos.
- b. La segunda etapa (2007-2009) se focalizó en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social: se orientaron los recursos hacia la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se reforzó la justicia y la promoción de los derechos humanos (en adelante DD. HH.), y se dio apertura a los mercados, el desarrollo integral social y la atención integral a población desplazada.
- c. “Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia” (2010-2015): se continúa la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se crean programas económicos y sociales para comunidades vulnerables, se promueve la gobernabilidad democrática y el respeto por los DD. HH. (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno & Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas, 2016).

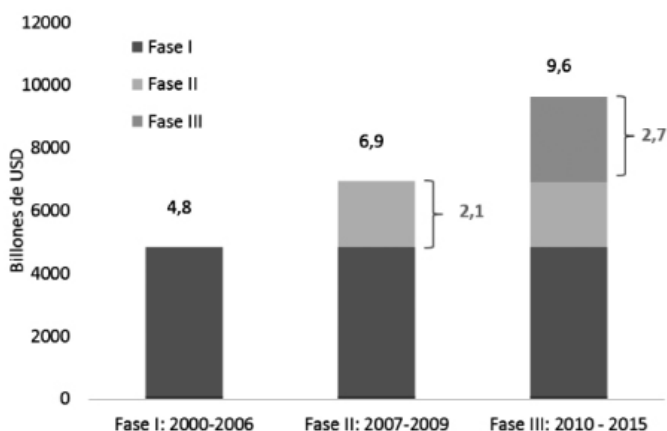


Figura 1. Evolución de los recursos del Plan Colombia.

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas (2016, p. 1)

Según la figura 1, la inversión económica hecha por Estados Unidos y Colombia para el Plan Colombia fue más significativa en la primera fase. Esto quiere decir que la erradicación de cultivos ilícitos ha sido un punto focal para la lucha contra el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, mientras que el apoyo a comunidades vulnerables y el fortalecimiento a la democracia y la gobernabilidad han quedado a un lado, lo que provocó la fragilidad y la desconfianza en las instituciones del Estado.

En el 2016, la Cámara de Representantes decidió legalizar la marihuana de uso medicinal, terapéutico y científico, con lo que Colombia se convirtió en el cuarto país en Latinoamérica⁶ en tomar esta decisión (“Colombia, cuarto país de Latinoamérica en legalizar la marihuana medicinal”, 2019). De acuerdo con esta decisión, los cultivos y la distribución estarían bajo el monopolio del Gobierno colombiano y se consagraron las condiciones para expedir licencias de cultivo con tarifas supervisadas por el Gobierno nacional, con duras sanciones para quienes hicieran tráfico ilícito de estupefacientes.

Entre 2016 y 2017 Colombia alcanzó un récord mundial en área sembrada de hoja de coca: 171 000 hectáreas, según un informe de Naciones Unidas publicado el 26 de junio. Estados Unidos, principal destino de la cocaína, ha exigido a Duque mayores resultados en la lucha antidrogas. (AFP Colombia, 2019)

Esto quiere decir que hubo un auge en los cultivos ilícitos en Colombia, no obstante, es una situación que se ha venido presentando históricamente, aunque, en este periodo de tiempo se esperaba la disminución de los cultivos de uso ilícito como consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz y su implementación (Sierra-Zamora & Cubides-Cárdenas, 2018). El proceso de implementación por parte del Estado colombiano ha sido lento y lleno de dificultades, en parte, por los procesos de legalización que se deben llevar a cabo y las revisiones que deben hacer el Congreso de la República y la Cámara de Representantes antes de asignar fondos del presupuesto nacional a esta causa.

En 2018, la atención se centró en las elecciones presidenciales, lo que llevo al país a enfocarse en el próximo mandatario que llevaría a cabo la implementación del Acuerdo de Paz y sus garantías para las víctimas y los victimarios;

6 Chile, Puerto Rico y Uruguay dieron el paso antes.

como resultado se obtuvo la llegada al poder de Iván Duque (“Iván Duque es el nuevo presidente: reviva aquí la jornada”, 2018). El nuevo presidente, Iván Duque, en su primer año consiguió liderar la cruzada en contra de Nicolás Maduro, prohibir el porte de la dosis mínima, volver a la aspersión aérea con glifosato, hacer objeciones a la JEP y establecer la “economía naranja” con un lema de equidad, legalidad y emprendimiento.

Para que el gobierno sea aún más eficiente, el presidente debe lograr gobernabilidad, destrabar la implementación del Acuerdo de Paz, reactivar la economía, reducir los cultivos de uso ilícito y mejorar el problema venezolano. No obstante, en cuestión de erradicación de cultivos ilícitos el presidente Duque aseguró, por una parte, que durante los primeros cuatro meses de gobierno se habían erradicado 60 000 hectáreas de hoja de coca⁷. En realidad, según el Ministerio de Defensa en los primeros cinco meses fueron 30 435 hectáreas⁸ erradicadas de manera forzosa, a lo que se le pueden sumar 8549 hectáreas sustituidas de manera voluntaria por campesinos integrantes del PNIS según el Informe de Naciones Unidas (AFP Colombia, 2019). Por otra parte, Duque aseguró la erradicación de más de 80.000 hectáreas de cultivos ilícitos⁹, sin embargo, el Ministerio de Defensa indica que entre el 7 de agosto de 2018 y el 1.º de mayo de 2019 fueron erradicadas de manera forzosa 61 737 hectáreas de cultivos de coca (AFP, 2019).

El AFP concluye que, desde la posesión del presidente Duque, se han erradicado de manera forzosa y bajo el marco del PNIS 70 836 hectáreas de cultivos ilícitos, en especial, coca, según los informes de Naciones Unidas y el Ministerio de Defensa. En conclusión, los consejeros del presidente y la oficina de prensa no han convencido al presidente Duque antes de los pronunciamientos para corregir las cifras, lo que hace quedar mal al país ante el mundo y crea incertidumbres respecto al progreso de la implementación de los Acuerdos de Paz firmados en 2016.

7 Reunión con el presidente Donald Trump el 13 de febrero de 2019 (AFP Colombia, 2019).

8 Equivale a 6087 hectáreas eliminadas al mes (AFP, 2019).

9 “Audiencia pública en la que solicitó a la Corte Constitucional la modificación de la sentencia de 2015 que suspendió las fumigaciones aéreas con glifosato ante posibles afectaciones a la salud y el ambiente, el 7 de marzo de 2019” (AFP Colombia, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace el planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el rol del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia después de la firma del Acuerdo de Paz? Para resolverla se acude a la metodología el método mixto de tipo deductivo, descriptivo y analítico, ya que se requiere inspeccionar la historia de la participación del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos desde 1998 hasta 2016 (con el Acuerdo de Paz vigente), para lo cual se hará un rastreo de la historia de los cultivos ilícitos en Colombia con el fin de determinar el estado actual de estos y de la población afectada.

La estructura de este capítulo es la siguiente: en el primer apartado se hace una breve reseña histórica sobre los cultivos ilícitos en Colombia y las técnicas de erradicación llevadas a cabo por el Gobierno colombiano desde 1998 hasta hoy, con el fin de conocer los antecedentes de las actuaciones del Ejército Nacional en esta lucha contra las sustancias psicoactivas consideradas ilegales.

En el segundo apartado, “Los cultivos ilícitos en Colombia”, se define qué son y cuáles están presentes en Colombia, además, se explican las técnicas de erradicación usadas por el Gobierno colombiano históricamente, se habla del punto cuatro del Acuerdo de Paz firmado en 2016 y lo que ha sucedido con los cultivos ilícitos después de la firma del acuerdo.

El tercer apartado, “El papel del Ejército Nacional en la erradicación de cultivos ilícitos”, muestra las estrategias del Ejército Nacional para ayudar a la erradicación de cultivos ilícitos, mitigar el mercado de las drogas ilícitas y también el desplazamiento forzoso.

En el cuarto apartado, “Apreciaciones actuales de los cultivos ilícitos”, se analiza la relación entre los dos apartados anteriores, para finalmente dar respuesta a la pregunta-problema en las Conclusiones.

1. Cultivos ilícitos en Colombia

Para entender qué son los cultivos ilícitos en Colombia se debe entender su concepto, por lo tanto, se define *cultivo* como la acción y efecto de cría y explotación de seres vivos para fines científicos, económicos o industriales, y se define *ilícito* como algo no permitido moral o legalmente dentro de un Estado,

de acuerdo con las acepciones correspondientes del *Diccionario de la Lengua Española* (Real Academia Española, 2019). Según esto, se consideran *cultivos ilícitos* aquellas acciones de explotación de seres vivos que se consideren ilegales dentro del territorio nacional para fines industriales, en el caso de Colombia. En consecuencia, se consideran ilícitos todos los actos cometidos por personas naturales con el objeto de producir y comercializar plantas (hoja de coca¹⁰, marihuana¹¹ y amapola¹²) para extraer insumos básicos para la generación de estupefacientes dentro del territorio nacional. Este es el sustento para que el Gobierno colombiano desarrolle estrategias en contra de estos actos, de manera tal que los campesinos cultivadores se ven afectados por la normatividad en curso para la erradicación de cultivos ilícitos: erradicación forzosa, aspersión aérea con glifosato y erradicación manual.

La erradicación forzosa, según Vargas, “consiste en esparcir dosis adecuadas de un herbicida sobre el follaje del cultivo con la finalidad que el ingrediente activo penetre en las hojas de la planta, afecte sus partes vitales, y ocasione su muerte prematura” (2004, p. 113). Esta es una de las primeras estrategias —empleada en los años setenta del siglo pasado— que fueron utilizadas por el Gobierno colombiano para combatir los cultivos ilícitos y, así, afectar la oferta de narcóticos. Por otro lado, como las zonas en las que estos cultivos se encontraban eran pequeñas comparadas con las actuales, esta estrategia fue efectiva por un tiempo.

La aspersión aérea con glifosato, por su parte, a pesar de no ser el primer plaguicida¹³ utilizado para este fin desde 1984, sí ha sido uno de los más efec-

10 La coca es una planta con un complejo conjunto de nutrientes minerales, aceites esenciales y varios componentes con mayores o menores efectos farmacológicos, uno de los cuales resulta ser el alcaloide cocaína, que en su forma concentrada o sintetizada es un estimulante con propiedades potencialmente adictivas (Transnational Institute, 2011).

11 La marihuana es una mezcla de hojas, tallos, semillas y flores secas y picadas de la planta conocida como cannabis. Puede ser de color verde, café o gris y recibe varios nombres. La marihuana afecta la mente, es decir, afecta la función normal del cerebro porque contiene THC (delta-9-tetrahidrocannabinol) y otras 400 sustancias químicas adicionales (National Institute on Drug Abuse, 2019).

12 La amapola es una planta de la cual se realiza un corte en las paredes de la cápsula para extraer el látex, secarlo y hacerle un proceso químico con el fin de obtener el opio. Por medio de otros procedimientos se extrae la morfina, la heroína y la codeína (“Qué es el opio, su historia, sus consecuencias y para qué se utiliza”, 2005).

13 Paraquat fue el primer plaguicida utilizado, pero dejaba consecuencias perjudiciales para la salud, por eso su retiro de las fumigaciones.

tivos y seguros hasta el momento; no obstante, su uso no evitó una rápida expansión del narcotráfico desde entonces (Vargas, 2004). En cambio, sí se han demostrado los riesgos que conlleva su aplicación:

El 20 de marzo de 2015 la Agencia Internacional de Investigación sobre Cáncer (IARC), filial de la Organización Mundial de la Salud, declaró como potencialmente cancerígeno al glifosato, lo que llevó a que se repensara el uso del plaguicida en la erradicación de cultivos ilícitos en el país. Sin embargo, en el terreno científico sigue la discusión porque existen conclusiones diferentes, que deberán explorarse a la luz de los conflictos de intereses que pueden tener los autores. Tras discusiones, incluso dentro del gobierno nacional, la decisión de no usarlo quedó en firme el 14 de mayo, algo más de tres décadas después de haber sido iniciado su uso. De esta manera el plaguicida fue erradicado del uso en las fumigaciones contra cultivos ilícitos, sin haber logrado su objetivo de erradicar o por lo menos disminuir la extensión cultivada. (Idrovo, 2015)

Esto quiere decir que, así como el paraquat, el glifosato no es seguro para la salud de la comunidad de cultivadores que se encuentran cerca a los cultivos ilícitos. Por lo tanto, el Estado debe seguir en la búsqueda de nuevas estrategias para una erradicación segura que garantice la no resiembra y el bienestar de la gente, y que tenga visto bueno de entidades internacionales protectoras de la salud pública.

Ahora bien, en cuanto a la erradicación manual, para el 2004 se crearon *grupos móviles de erradicación* (en adelante, GME), que se encargaron de ir a las zonas cultivadas para ejercer este plan del Estado colombiano en compañía del Ejército Nacional. Esto ocasionó molestias en la guerrilla, que aseguró enfrentarlos y no responder por las vidas de aquellos campesinos que se quedaron, lo cual aumentó el número de heridos y de muertos, provocó bombardeos en las zonas por parte del Gobierno colombiano y generó fenómenos de desplazamiento forzoso de la población. Finalmente, los grupos móviles de erradicación (en adelante, GME) siguieron con sus labores en compañía del Ejército Nacional, mientras a la población se le hizo la oferta de denunciar los cultivos y hacer parte de la erradicación, con el fin de obtener beneficios de los proyectos de desarrollo alternativo que empezaron en el 2006 (Tobón & Restrepo, 2009).

Luego, en 2016, se publica el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el

Gobierno colombiano y las FARC-EP. El documento incluye un punto cuatro llamado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, que tiene en cuenta que “la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019). Esto quiere decir que el narcotráfico en Colombia ha aumentado los problemas internos del país, debido al conflicto interno armado y su financiación, la pobreza, la violencia, el expendio y consumo de drogas ilícitas y la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población.

Asimismo, el mencionado punto cuatro del Acuerdo habla del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante, PNIS), que tiene como finalidad generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones campesinas afectadas por los cultivos ilícitos. Estas, a la fecha, son campesinos en condición de pobreza que basan su sustento económico en dichos cultivos. Es por esto que el PNIS es autoridad nacional en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con autoridades departamentales y municipales. Además, tiene el objeto de crear soluciones sostenibles y definitivas para solucionar el problema de los cultivos ilícitos. Los principios por los cuales se rige el PNIS son los siguientes:

a) Integración a la Reforma Rural Integral (en adelante RRI)

Hay que tener presente que el PNIS es un componente de la RRI, además este solo atiende comunidades y territorios rurales con características específicas.

Aquellas zonas afectadas por los cultivos ilícitos pueden coincidir con territorios en los que se implementan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET en adelante), de ser así, las acciones deben ser llevadas a cabo bajo el Plan de Acción para la Transformación Regional de dicho territorio, en los casos de no coincidencia, los planes a llevar a cabo serán los acordados con las comunidades teniendo como enfoque el tema agrícola.

b) Construcción conjunta participativa y concertada

La restauración de los territorios y las comunidades afectados por los cultivos de uso ilícito se hará de la mano con las autoridades nacionales, departamentales y nacionales con el fin de darle solución a este problema y superar la pobreza, para esto es necesario que las comunidades, tanto hombres como mujeres, abandonen los cultivos ilícitos y empiecen la transición hacia otras actividades económicas.

- c) Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio
El PNIS debe reconocer y tener en cuenta las características, necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de las comunidades y territorios rurales, sobre todo en comunidades indígenas y afrodescendientes, y mujeres presentes, siempre tratando de garantizar sostenibilidad socio ambiental.
- d) Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana
Para que las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos gocen de bienestar y buen vivir es necesario que las personas, las instituciones y las comunidades se comprometan a respetar las normas del Estado social de derecho, fortalecer los valores democráticos, convivencia ciudadana y observancia de los derechos humanos.
- e) Sustitución voluntaria
Los campesinos y campesinas que estén decididos y comprometidos a renunciar a los cultivos ilícitos de forma voluntaria obtendrán un apoyo de parte del Estado colombiano en los términos acordados con las comunidades para crear condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016)

En líneas generales, estos procedimientos y etapas en el Perú se aplicaron en una mejor medida, especialmente porque no se registró actividad terrorista (guerrillas) en las zonas donde habitualmente se registraban cultivos ilícitos (Zevallos, 2012). Respecto de Colombia, sin embargo, podemos detallar que el punto cuatro del Acuerdo Final se encuentra fuertemente ligado a garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental en las comunidades donde los cultivos de uso ilícito han tenido presencia, es aquí donde se encuentra la relevancia del PNIS y sus principios regulatorios enfocados en comunidades y territorios rurales con características especiales (Fajardo & Beltrán, 2018).

2. Cultivos ilícitos después de la firma del Acuerdo de Paz

En Colombia, los cultivos ilícitos están en proceso de erradicación. Esto quiere decir que el Gobierno nacional está poniendo recursos económicos y humanos para esta labor, sin embargo, se requiere de la colaboración voluntaria de las personas que integran las comunidades campesinas, que son

quienes trabajan los cultivos ilícitos en los diferentes territorios afectados por el conflicto armado y el narcotráfico, por lo que el proceso debe ser un trabajo en equipo por parte de los colombianos.

Respecto a lo anterior, Llorente (2019) sostiene que el Gobierno nacional, con un plan de acción, espera la erradicación de 100 000 hectáreas de coca: 50 % por medio de erradicación forzada y 50 % por medio de erradicación voluntaria. A esto se le suma que el PNIS se implementó inicialmente en 36 municipios, que concentraban alrededor del 52 % de hectáreas cultivadas con coca para el 2016, ahora un 70 % de estos municipios ha accedido a mejoras en vías terciarias y en construcciones de infraestructura. Además, el 67 % de las familias beneficiadas por el PNIS cultivaban coca, con lo cual se nota un compromiso del 90 % por parte de estas, según datos verificados por UNODC (2018). Para el 2017, un total de 28 660 familias empezaron a recibir \$12 millones al año cada una, repartidos por asignaciones mensuales; otras están en proceso de validación, con lo cual se considera que, para el primer trimestre del 2018, se completaría el total de las familias recibiendo una asignación con la finalidad de disminuir los cultivos de coca (UNODC, 2018).

Complementariamente, Garzón et al. (2019) presentan algunas cifras de referencia, a dos años de la implementación del PNIS:

- a) Aproximadamente, 130 000 familias firmaron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria; el 76 % de las familias ha sido vinculadas al PNIS.
- b) En 2019, el PNIS requiere una inversión de \$1.6 billones para cumplir los compromisos que hoy hacen parte del Programa. Actualmente, cuenta con aproximadamente \$1 billón.
- c) Con el PNIS se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 34 767 hectáreas de cultivos de coca: 29 393 de manera voluntaria y 5 374 con apoyo de la Fuerza Pública.
- d) El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos es del 94 %; la resiembra verificada por UNODC, del 0,6 %.
- e) La vinculación de las 33 119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos necesitaría \$1.3 billones adicionales, que no están presupuestados.
- f) 67,5 % de las familias recibió al menos el primer pago bimestral, el 40 % cuenta con asistencia técnica y el 17 % se ha beneficiado del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento.

- g) Los rezagos en la implementación de los componentes del PNIS son evidentes. El plan inicial era que se comenzaran a desarrollar a partir del segundo pago, es decir, desde el tercer mes. Sin embargo, la Asistencia Técnica comenzó, en promedio, con cinco meses de retraso, mientras que el autosostenimiento ha tenido diez meses de retraso y los proyectos de ciclo corto, 16 meses.
- h) 13351 familias se encuentran suspendidas del PNIS. Siete municipios concentran el 62 % de los casos.
- i) Solo el 10 % de los recolectores inscritos en el PNIS se están beneficiando del plan de atención diseñado para esta población.
- j) De los 88 núcleos veredales que hacen parte del PNIS, solo dos iniciaron proyectos de ciclo corto: Briceño, en Antioquia, y Guerima en Vichada.
- k) De las 23 500 familias que ya habrían identificado líneas productivas, alrededor del 72 % priorizaron la ganadería.
- l) El PNIS vinculó aproximadamente 3000 familias cuyos predios se encuentran en Parques Nacionales Naturales, sin tener en claro cuáles son las alternativas económicas que se pueden desarrollar en estos territorios.
- m) En 2018 los homicidios en los municipios PNIS se incrementaron 38 % respecto a 2017, y la tasa por cada 100 000 habitantes aumentó 16 puntos porcentuales.
- n) Con respecto a las agresiones a líderes sociales en los municipios que hacen parte del PNIS, durante el 2018 disminuyeron las amenazas en un 68 %, pero aumentaron los homicidios en un 165 %.

Respecto a lo anterior, podemos decir que el PNIS está planteado para ser eficiente en la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, sin embargo, es evidente que tiene fallas, empezando por la posibilidad de resiembra, la falta de protección de los líderes sociales de los territorios, la forma de integración de las familias en el proceso de erradicación voluntaria, las posibilidades de compromiso de parte de las familias para mejorar la eficiencia del proceso y el alcance del programa para otros territorios que no solo sean cultivadores de coca.

En el Informe 06 de la Fundación Ideas Para la Paz (2019) encontramos que la erradicación de cultivos ilícitos tiene problemas que comienzan con el planteamiento del PNIS. Primero, no hay claridad en la implementación del PNIS en la RRI, ya que el PNIS es un componente de la RRI, pero sin aclaración de su intervención en la transformación territorial.

Segundo, para medir la eficiencia del PNIS se basan en las hectáreas erradicadas, por lo tanto, hay una ausencia de indicadores y metas enfocados en la transformación de territorios. Tercero, carencia de criterios de priorización y focalización de territorios con claridad. Cuarto, a pesar de la entrega de recursos de emergencia a los campesinos por la erradicación de cultivos de uso ilícito, hubo una evidente ausencia en el cubrimiento de los bienes y servicios públicos para estas familias (Sierra-Zamora et al., 2016). Quinto, no hubo claridad de dónde se iban a obtener los recursos para la implementación del PNIS después de la firma del Acuerdo Final. Sexto, choque entre estrategias de erradicación forzada y voluntaria, de forma que la fuerza pública interviniera en zonas que contaban con acuerdos previos. Séptimo, intervención de Juntas de Acción Comunal que se convirtieron en la voz de las comunidades y los entes seleccionadores de los beneficiarios de los programas de ayuda con poca transparencia en el proceso. Octavo, falta de garantías judiciales para los cultivadores de coca que accedieran a la erradicación voluntaria por falta de aprobación del Congreso.

Según lo anterior, el PNIS necesita una reformulación respecto a la implementación que se está dando, pero para esto es necesaria una reestructuración de su financiamiento, ya que este es la base del Plan de Acción a llevar a cabo.

El PNIS presenta grandes retos desde su formulación, y en este momento es necesario empezar a evaluar cada aspecto que lo compone para tener presente qué se debe mejorar o reestructurar. En efecto, las comunidades asociadas con el PNIS son en realidad quienes mayormente ven los efectos negativos de esto. En términos generales, la falta de financiación provoca la falta de subvenciones a los campesinos comprometidos con la erradicación voluntaria y, a su vez, disminuye el número de hectáreas impactadas por la erradicación; no hay un reemplazo oportuno y sostenible de los cultivos de uso ilícito como se esperaba; no se da prioridad a que las comunidades se integren al PNIS voluntariamente para iniciar un proceso de erradicación, sino que, por el contrario, la falta de comunicación entre los equipos erradicadores ha provocado erradicación forzada sin darle la oportunidad a comunidades de integrarse a la erradicación voluntaria; la falta de comunicación también ha promovido los falsos portadores de voz dentro de las comunidades, de modo que quedan por

fuera quienes en verdad merecen ser beneficiarios de programas como el PNIS; por último, la falta de acuerdos dentro del Gobierno ha provocado la ausencia de garantías judiciales para los campesinos que voluntariamente erradiquen cultivos de uso ilícito.

Además, el Acuerdo de Paz, en el punto cuatro, contempla casos especiales en los que los cultivos hoja de coca de menor escala serán respetados y legales porque

la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan. (Loingsigh, 2016, p. 44)

Con lo anterior, se deben descartar las zonas y comunidades indígenas como territorios para erradicar y empezar a contemplar nuevas posibilidades de los efectos positivos y negativos que tiene esta política del Acuerdo de Paz en el futuro del país (Cubides-Cárdenas et al., 2017a, pp. 256-283), ya que, así como se están respetando las prácticas ancestrales y tradicionales, se pueden empezar a desarrollar actividades de uso ilegal de sustancias psicoactivas, como la coca con fines recreativos en comunidades no indígenas.

3. El papel del Ejército Nacional en la erradicación de cultivos ilícitos

En el Informe PNIS 2017 refiere que

El Ejército Nacional tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Decreto Ley 896, 2017)

Con lo anterior, se puede decir que el Ejército Nacional se ve implicado en la erradicación de cultivos ilícitos desde el punto de vista de la vulnerabilidad de la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En otras palabras, el Ejército Nacional es el encargado de ejercer el uso legítimo de la fuerza con el fin de proteger el territorio nacional de toda violencia interna

o externa (Cubides-Cárdenas et al., 2017b, pp. 1-149), así como ante cualquier amenaza al orden constitucional, entre ellas, el narcotráfico y los cultivos ilícitos que afectan la integridad de las personas y la soberanía del Gobierno nacional (Cubides-Cárdenas, Suárez, & Sierra-Zamora, 2018, pp. 164-188).

Históricamente el Ejército Nacional ha hecho lo siguiente para contrarrestar las amenazas de los cultivos ilícitos:

- a) *Plan Colombia (1998-2002)*. Control militar en el sur de Colombia para erradicar los cultivos de uso ilícito, implementación y fortalecimiento de planes de desarrollo que ofrezcan empleo y servicios sociales a las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito. Además, el Ejército Nacional realizó operaciones ofensivas contra las estructuras de las FARC-EP en el sur y nororiente de Colombia: operación Vuelo de Ángel, operación Independencia, operación Hato Corozal y operación Berlín.
- b) *Plan Patriota (2004-2006)*. El Ejército Nacional junto a la Policía Nacional participaron en actividades de erradicación de cultivos ilícitos, incautación de cocaína y destrucción de fábricas de cocaína. Las operaciones destacadas fueron: operación Libertad 1 y 2, operación Zorro y operación Sol Naciente.
- c) *Plan Consolidación (2006-2010)*. Durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, el Gobierno se propuso mantener y elevar los presupuestos para llevar a cabo actividades que contrarrestaran el narcotráfico, aquí incluye la erradicación de cultivos de uso ilícito. Dentro de las operaciones destacadas llevadas a cabo encontramos: operación Troya, operación Fénix, operación Jaque y operación Arquímedes.
- d) *Plan Bicentenario (2010-2012)*. En este caso, la labor de Ejército Nacional fue el repliegue de las FARC-EP y el ELN, hacia la frontera con Venezuela, y las operaciones destacadas fueron: operación Camaleón, operación Odiseo, operación Sodoma y operación Faraón.
- e) *Plan Espada de Honor y sus Fases I, II, III, IV y V (2012-2016)*. En realidad, durante las cinco etapas del plan solo se vio la afectación del financiamiento de las FARC-EP, es decir, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, en la primera y última etapa.
- f) *Plan Militar de Estabilización y Consolidación Victoria (2016 – 2018)*. El papel del Ejército Nacional en este plan es encargarse de la seguridad de los miembros de las FARC-EP durante su proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegro, es decir, lo anterior promueve la disminución del financiamiento por vías del narcotráfico, lo que a su vez ayuda a la reducción de cultivos ilícitos facilitando la erradicación por parte del Gobierno Nacional. (Díaz & Amador, 2017)

Respecto a lo anterior, es evidente que el Gobierno colombiano se ha visto en la necesidad de incluir al Ejército Nacional y otras fuerzas armadas en el ejercicio de lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico en Colombia. Además, para llegar a la situación actual fue necesaria la implementación de la fuerza con el fin de desarmar y contrarrestar el dominio de las FARC-EP en ciertos territorios. Después de esto y de las negociaciones realizadas, fue posible poner en marcha el PNIS, sin enfrentamientos militares y con las garantías de seguridad para las comunidades civiles.

4. El mercado de drogas ilícitas y su relación con los cultivos ilícitos

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* (RAE, 2019) un *mercado* de drogas ilícitas puede definirse como el “conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes”. En este caso, el sector afectado es el de sustancias alucinógenas y nocivas para la salud. Se debe tener en cuenta que, detrás del mercado de drogas ilícitas, están los cultivos de uso ilícito (Sierra-Zamora et al., 2018) y los campesinos que los manejan (como población vulnerable laboralmente vinculada); del mismo modo, hay laboratorios a cargo de los grupos armados al margen de la ley, así como distribuidores, vendedores y compradores.

A diferencia de los mercados comunes, aquí los productores no tienen influencia alguna en el precio final de los productos, sino que se llevan el porcentaje más bajo de las ganancias, correspondiente al 1,4 %, aunque el esfuerzo que deben hacer es más grande y son más vulnerables en comparación con los demás intermediarios. Según el Observatorio de Drogas de Colombia (2019), los procesos de producción y mercado se han transformado de la siguiente manera:

- a) *Estructuras de producción*. La estrategia de los grupos criminales es la realización directa de los procesos de transformación industrial para la producción, con el fin de obtener mayor control sobre la calidad y la homogeneidad. Las estructuras, en consecuencia, se encuentran especializadas en el tipo

de cultivo ilícito que manejan y, a su vez, están interrelacionadas con la cantidad de droga que se produce por región.

- b) *Proceso de transformación de la cocaína.* En Colombia se lleva a cabo el proceso de fabricación de la base de cocaína, pero para mejorar la calidad del clorhidrato de cocaína, el proceso es llevado a cabo en otros países que se especializan en la refinación.
- c) *Ingresos de los productores agropecuarios.* Para 2016 se estimó que los productores agropecuarios recibieron \$13 657 000 por hectárea al año, menos los costos de sostenimiento, que irían alrededor de \$714 000 por hectárea al año a causa de la reducción en el uso de agroquímicos respecto a años anteriores, lo cual deja como ganancia \$12 943 000 por hectárea al año.
- d) *Incremento de los cultivos de uso ilícito.* Se estimó que en 2016 se incrementó el número de familias productoras de coca en específico y que cada integrante de la familia participa en este proceso. Los lotes tienen un promedio de 0,96 hectáreas a nivel nacional y son los miembros de las familias quienes se encargan del sostenimiento y la cosecha de los cultivos.
- e) *El problema persiste.* El MJD y UNODC destacan que en los territorios donde mayor ha sido la influencia de las FARC-EP y su presencia, mayor es el incremento de los cultivos y la persistencia de estos, a pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano para erradicarlos. Esto quiere decir que hay situaciones de resiembra en los territorios.

Según lo anteriormente enunciado, se puede deducir que el mercado de drogas ilícitas, al verse atacado por el Gobierno colombiano y tras el aumento de la demanda, se ha ido transformando para mejorar su capacidad de resistencia, la calidad y la homogeneidad del producto. Es de tener en cuenta que, pese a las ayudas que recibe el Gobierno colombiano por parte de entes internacionales, las estrategias utilizadas para acabar con el narcotráfico en el territorio nacional han resultado insuficientes (Romero Sánchez et al., 2015).

La experiencia peruana, solo respecto del control, erradicación e industrialización para la producción de estupefacientes provenientes de los cultivos de hoja de coca, es distinta, y parece haber rendido frutos, conforme al registro de sus estadísticas oficiales, que demuestran que las zonas anteriormente ocupadas por grupos terroristas en la actualidad generan los productos agrícolas más representativos de su exportación tradicional.

En cambio, según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (en adelante, DNP), el narcomenudeo durante el 2015 por medio de organi-

zaciones criminales obtuvo 6 billones de pesos, que equivalen al 0,75 % del producto interno bruto (PIB); esto se debió al aumento de la demanda de drogas ilícitas. De los 6 billones de pesos, se estima que \$300 000 millones fueron las ganancias de la red dedicada al cultivo y la producción, \$2,5 billones a la organización criminal que hace la distribución y \$3,2 billones a expendedores de droga que las distribuyen en las calles para el consumo (DNP, 2016).

Lo anterior quiere decir que el narcomenudeo hace parte del mercado potencial en Colombia a pesar de su ilegalidad, por su alta rentabilidad (346,2 % aproximadamente). Sin embargo, hay un factor preocupante en este mercado y es que la red dedicada al cultivo y la producción de cultivos ilícitos y drogas es la que, en realidad, se llevan la menor proporción de las ganancias, a pesar de todo su esfuerzo y sacrificio diarios; esto sin tener en cuenta que se trata del eslabón de la cadena de producción más desprotegido y vulnerable.

El mercado de drogas ilícitas tiene un impacto negativo en cuestiones de seguridad y aspectos sociales dentro de sectores locales:

- a) Las organizaciones criminales ejercen un control social en las zonas de interés por cuestiones del mercado de drogas ilícitas, esto hace a los jóvenes más vulnerables a ser integrados en estas sociedades o verse en una constante situación de seguridad, aquí la sociedad se somete al control del crimen organizado y se hace protección de una economía ilegal.
- b) Hay una pérdida de espacios públicos y una formación de focos de criminalidad, en otras palabras, lugares como calles, callejones, parques, escuelas y áreas de esparcimiento se convierten en zonas de expendio y distribución de drogas ilícitas, a su alrededor se crean zonas de inseguridad donde se comenten crímenes y hay impunidad.
- c) Los jóvenes son las principales víctimas de la presión por parte de las organizaciones criminales, esta población de la sociedad ve una oportunidad de subsistir implicándose en estos crímenes o son forzados a incluirse en estos como vendedores o vigilantes.
- d) Las autoridades atacan a los eslabones más bajos de esta cadena de crímenes, esto quiere decir, son llevados a la ley aquellas personas que consumen, portan o distribuyen pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas.
- e) Las acciones de la Policía Nacional y el Sistema Judicial en contra de los eslabones más bajos de la cadena criminal han llevado a sobre cargar las cárceles y agravar los problemas existentes en estas, viéndose más arraigado el problema en el sector de las mujeres, niños y niñas, y adultos mayores que se han visto partícipes de dichos crímenes.

- f) La reacción del Estado colombiano frente a los mercados de drogas ilícitas ha provocado la estigmatización de la población pobre y más vulnerable, provocando así acciones de parte de la Policía Nacional enfocadas en los jóvenes en situación de marginalidad, pobreza o vulnerabilidad, que a su vez crea un estado de desconfianza hacia la fuerza del Estado colombiano. (Wilson Center, 2014)

En consecuencia, los mercados de drogas ilícitas han creado inseguridad y desconfianza dentro del territorio nacional. La sociedad no se siente segura caminando por las calles de su país y tampoco puede confiar en todas las personas con las que se cruza, pero tampoco confía en las fuerzas públicas del Estado colombiano, mientras que el Estado tiene una enorme desconfianza en la gente, porque no puede dar fe de quién en verdad es criminal y quién no. Esta mutua desconfianza genera un espacio en el que caben las organizaciones criminales que se aprovechan de esta situación, tal como lo señala el DNP:

La transformación de grandes carteles de la droga a organizaciones fragmentadas y el crecimiento del mercado interno de sustancias como la cocaína, marihuana y bazuco, llevó a que Colombia pasara en los últimos años a ser un país no solo productor sino consumidor. Esta mutación del fenómeno del narcotráfico ocurrida entre el 2008-2014, ubica hoy a Colombia en el 4 lugar en Suramérica con mayor consumo de cocaína y marihuana luego de ser uno de los países con menores índices en la región. (2016)

Esto quiere decir que Colombia empezó a consumir masivamente el producto que cultiva, procesa y distribuye. Así las cosas, ya no es una producción exclusiva para el mercado extranjero, sino también para el mercado interno, en específico, para las zonas urbanas de Colombia (ciudades capitales, municipios y zonas rurales); la droga más apetecida en comparación con las demás es la marihuana (Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora & Azuero, 2018, pp. 11-24).

El mercado de drogas ilícitas se ve afectado por las incautaciones que realiza la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, mediante redadas. En el 2015 fueron incautadas 252 toneladas de cocaína, de las cuales 201 toneladas se incautaron en el territorio nacional y 51 en operativos de interdicción de alta mar (DNP, 2016). En efecto, Colombia incauta el 31,5 % del total de tone-

ladas de cocaína que se producen en el mundo con una pureza del 82%, sin embargo, esto no es suficiente para disminuir las ganancias del narcotráfico y su red de producción, tal como se evidencia en las figuras 1 y 2.

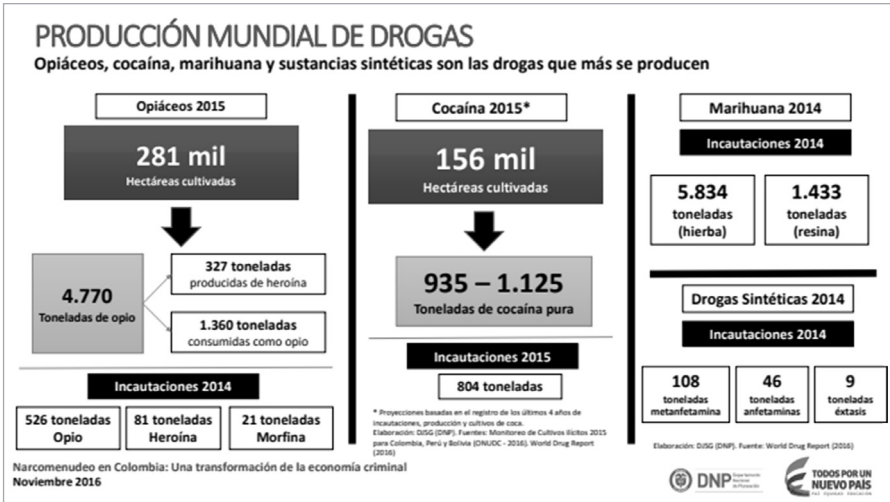


Figura 2. Producción mundial de drogas. Fuente: DNP (2016)

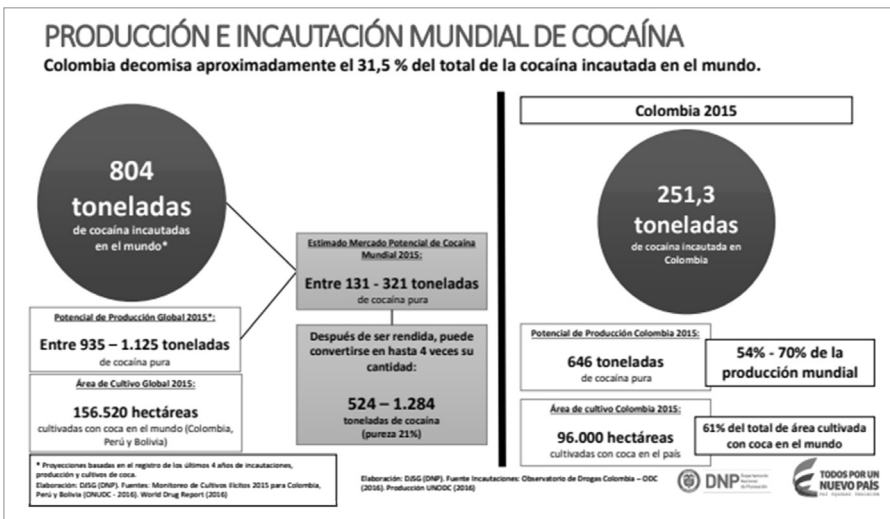


Figura 3. Producción e incautación mundial de cocaína. Fuente: DNP (2016)

Este mercado, a pesar de los efectos negativos que provoca en la sociedad, obtiene ganancias significativas y cuenta con una alta demanda a nivel mundial. Esto hace que las organizaciones criminales desarrollen estrategias para contrarrestar las redadas de las fuerzas públicas (Ejército Nacional y Policía Nacional) y las erradicaciones de los cultivos de uso ilícito. Frente a esto, el Estado debe estar en constante actualización de sus estrategias para la lucha contra el narcotráfico.

5. Desplazamiento forzado a causa de los cultivos ilícitos

Las comunidades colombianas, sobre todo las indígenas y nativas, se han visto afectadas por la violencia y el narcotráfico en el país en cuestiones territoriales, puesto que ambos factores han provocado que las comunidades se desplacen hacia las ciudades capitales de Colombia, por ejemplo, Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Bucaramanga. Esto ha provocado problemas de sobrepoblación en las ciudades, una oferta excesiva de mano de obra barata, menos recursos para brindar ayudas económicas y problemas de seguridad social.

Según lo anterior, las comunidades desplazadas están compuestas por mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y personas mayores con escasos recursos económicos y sin la suficiente preparación académica para los trabajos en las ciudades. La figura 3 muestra que la cantidad de población desplazada hasta el día de hoy ha sido de más de 6 433 115 personas —desde menores de 18 años hasta adultos mayores de 60 años, entre hombres, mujeres y personas con orientación sexual diversa, incluyendo grupos étnicos como gitanos, indígenas y afrodescendientes; de los cuales el 87% proviene de zonas rurales—.

En 1997 se aprobó la Ley 387, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. De acuerdo con esta normativa, las personas desplazadas se definen como

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales,

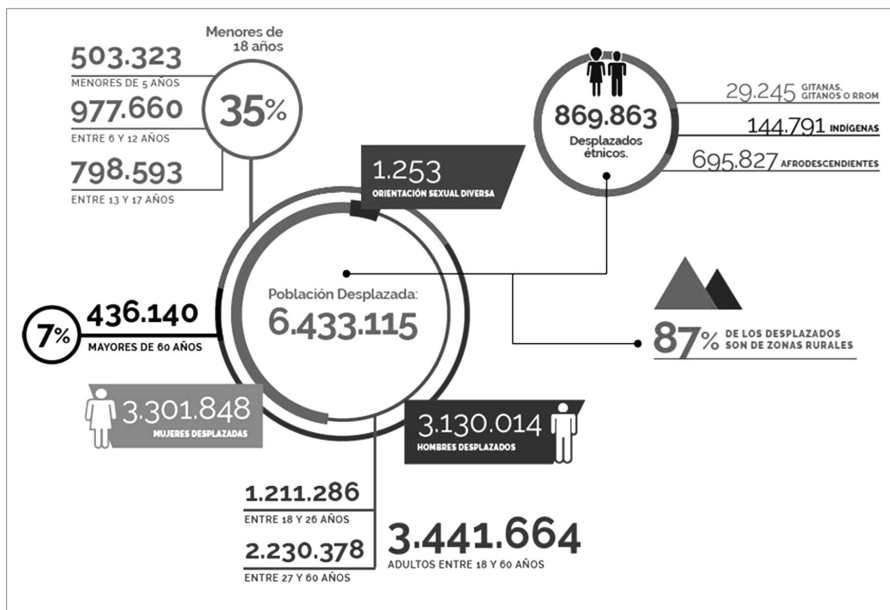


Figura 4. Cifras del desplazamiento en Colombia.

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2015)

porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (Ley 387, 1997)

Con la definición anterior se da a entender que las personas en condiciones de desplazamiento forzado tienen derecho a acceder a ayudas humanitarias internacionales y nacionales, a la protección de su integridad y de sus DD. HH., y a recibir soluciones definitivas y estables para su situación. Además, la ley tiene en cuenta las ayudas económicas, sociales y de seguridad que se les deben brindar a estas comunidades, como subsidios económicos, educación primaria y secundaria, seguridad, salud pública y posibilidades de empleo (Cubides-Cárdenas & Sierra-Zamora, 2018).

Como antecedente del Acuerdo de Paz, en el 2005 se aprobó la Ley 975, nombrada la Ley de Justicia y Paz, con la cual se ponía en marcha un proceso

de justicia transicional que buscaba garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de estos grupos desmovilizados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Sin embargo, esto no ha sido suficiente para aclarar todo lo sucedido durante los desplazamientos forzados, tanto por violencia como por el narcotráfico en Colombia.

Debido a la necesidad de crear leyes y herramientas jurídicas y legales que ayudaran con la problemática que se presenta por el desplazamiento forzado, surgen varias leyes desde 1980 hasta el Acuerdo de Paz (firmado en 2016). En la figura 4 se muestra un histórico de dichas herramientas legales creadas con este fin, además de la categorización de las víctimas según las causas que las llevaron a estas situaciones de vulnerabilidad (Cubides-Cárdenas, Vivas & Sierra-Zamora, 2018).

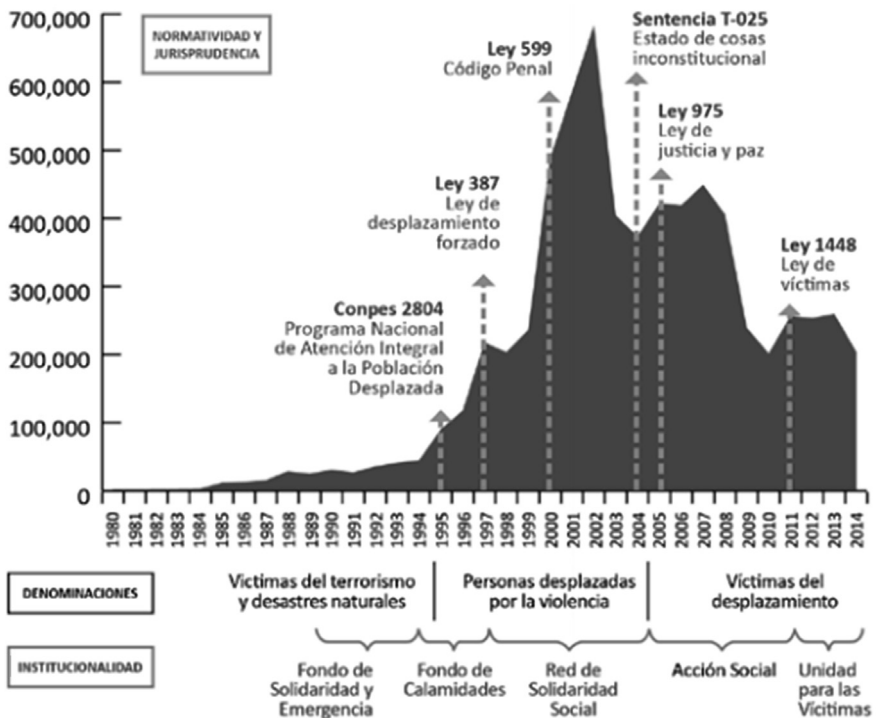


Figura 5. Hitos históricos en términos del marco institucional, normativo y jurisprudencial del desplazamiento forzado (1980-2014).

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2015)

6. Una visión sobre las acciones de control y erradicación de cultivos ilícitos

En este apartado se sintetiza la respuesta a la pregunta sobre ¿cuál ha sido el rol del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia después de la firma del Acuerdo de Paz? El Ejército Nacional y la Policía Nacional empezaron a participar en la erradicación de cultivos de uso ilícito por medio de la aspersión aérea con glifosato, práctica que presentaba problemas para llegar a las zonas rurales más profundas y causaba problemas de salud para los integrantes de las comunidades y el ecosistema, por lo cual fue suspendida.

Luego, se vio al Ejército Nacional trabajando de la mano con los GME en las erradicaciones manuales de carácter forzoso y voluntario. Ambos corrían muchos peligros debido a los enfrentamientos armados con organizaciones criminales y se cobraban vidas inocentes de quienes conformaban los GME y de las comunidades cultivadoras, además de enfrentarse al peligro de las minas antipersonas que rodean los cultivos ilícitos, situación que predomina antes del Acuerdo de Paz firmado en 2016.

Desde 2016 hasta hoy, el Ejército Nacional ha tenido que abstenerse de usar la intervención para erradicar cultivos ilícitos, a causa de la firma del Acuerdo Final, en el que consta que las fuerzas públicas pasarán de ser entidades activas en cuestiones de enfrentamientos armados y recuperación de tierras por la fuerza a llevar a cabo acciones pasivas dentro del territorio nacional.

Además, se vuelve evidente la relación entre el conflicto armado en Colombia y el narcotráfico y los cultivos ilícitos, puesto que estos últimos son cultivados por familias campesinas de bajos recursos económicos que se encuentran amenazadas por los grupos armados al margen de la ley (Sierra-Zamora & Jiménez-Barrera, 2019, pp. 1-14). Las organizaciones criminales que le responden al narcotráfico se encargan de procesar la materia prima y entregarla para su distribución (Cubides-Cárdenas et al., 2017b).

Para que el Acuerdo de Paz del 2016 cumpla con todo lo acordado, en especial con el punto 4, es necesario hacer un presupuesto y buscar los recursos para esto. Además, se debe implementar bien el PNIS, los demás planes para el

desarrollo de las zonas rurales y las estrategias de erradicación forzada y voluntaria, con el fin de terminar los conflictos armados entre las organizaciones criminales y las Fuerzas Armadas, en los que se cobran vidas inocentes de campesinos y personal de los GME.

Conclusiones

El análisis comparativo entre Colombia y Perú presenta algunos elementos particulares de similitud y también de diferenciación, especialmente, a raíz de las acciones que cada Gobierno nacional ha ejecutado; pero se destaca que la realidad peruana presenta un éxito mayor, en la medida en que las antiguas zonas de producción de cultivos ilícitos han pasado a generar la mayor actividad agroexportadora del país en la actualidad.

En el ámbito local, la historia de Colombia se ha visto marcada por una constante violencia armada que intentó detenerse en 2016 con la firma del Acuerdo de Paz. No obstante, en zonas marginadas del país se encuentran organizaciones criminales o de campesinos que aún hacen uso de la tierra para cultivos ilícitos. Dichas organizaciones criminales llegan a tener enfrentamientos con la fuerza pública con tal de proteger las zonas donde se desarrollan las actividades de cultivos y de laboratorios de drogas ilícitas.

Además, según los antecedentes históricos de Colombia, las plantas de coca han estado en el territorio por su uso medicinal y por las costumbres espirituales en las comunidades indígenas. Se resalta, en este punto, que su empleo es totalmente natural: ellos usan la hoja de coca en combinación con otras plantas en forma de unguento o para mascar. En efecto, la transformación química de la coca con fines estimulantes recreativos no proviene de estas comunidades, sino que han sido sociedades como los españoles y los norteamericanos quienes han encontrado en la cocaína un uso ilegal.

El Plan Colombia constó de tres etapas que se desarrollaron durante 15 años, la primera de las cuales conllevó la mayor inversión y contó con el mayor plazo, mientras que las otras dos fueron inversiones casi parejas. En total se invirtieron 9,6 billones de dólares, sin embargo, aún se necesitan planes adicionales que ayuden con las consecuencias que ha dejado el

conflicto armado en Colombia y es aquí donde entra en acción el Acuerdo de Paz firmado en el 2016.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano para la pronta erradicación de los cultivos ilícitos, estos han ido en aumento, motivo por el cual se ha recurrido a la intervención militar y el uso de herbicidas como el glifosato. Sin embargo, estas soluciones han traído consigo efectos nocivos para la salud de las comunidades. Es aquí donde entra en juego la concientización de estas para aliarse con el Gobierno nacional para la erradicación manual voluntaria y, de paso, obtener apoyo económico, social y de seguridad.

Es de anotar que los GME y la fuerza pública se encuentran en constante peligro durante su labor, debido a la presencia de las minas antipersonas puestas por las organizaciones criminales y grupos armados al margen de la ley con el fin de proteger los cultivos de uso ilícito. Esto hace que se disminuya el número de integrantes de los GME y que el Estado colombiano tenga mayores gastos cuando ocurren tales tragedias, ya que debe indemnizar a los afectados y buscar nuevos integrantes que ayuden con la causa.

La fuerza pública ha intervenido en las erradicaciones de cultivos ilícitos con el fin de brindar seguridad y protección a los inocentes y a los GME, pero su presencia ha provocado enfrentamientos armados con grupos criminales que cobran vidas inocentes. Pese a ello, la fuerza pública interviene en el proceso de erradicación voluntaria manual en zonas donde no se encuentren grupos armados al margen de la ley ni grupos criminales.

Muchas comunidades colombianas, sobre todo de campesinos e indígenas, se han visto obligadas a migrar desde distintos lugares del país hacia las periferias por dos razones primordiales: la violencia armada y los cultivos ilícitos. Esto se debe a que muchos de los grupos armados al margen de la ley toman posesión de las tierras de los campesinos de forma ilegítima y por medio de la fuerza para fines ilícitos: cultivos de coca, marihuana o amapola; construcción de laboratorios para procesar las plantas de uso ilícito; o apropiación ilegal como cuartel para grupos como las FARC-EP o el ELN.

El Gobierno colombiano, para mitigar las consecuencias del conflicto armado, el narcotráfico, el desplazamiento forzado y los cultivos ilícitos, ha puesto en marcha planes de acciones gubernamentales que ayuden a las comu-

nidades más afectadas, no obstante, en varias ocasiones esto no ha sido suficiente y las comunidades se han sentido desprotegidas y vulnerables frente a estos problemas.

Referencias

- AFP Colombia. (2019, junio 5). Las cifras del gobierno colombiano sobre erradicación de narcocultivos verificadas. *AFP Colombia*. <https://factual.afp.com/las-cifras-del-gobierno-colombiano-sobre-erradicacion-de-narcocultivos-verificadas>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Colombia, cuarto país de Latinoamérica en legalizar la marihuana medicinal. (2016). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/marihuana-medicinal-es-aprobada-en-el-congreso/475155>
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., & Azuero, J. C. (2018). Reflexiones en torno a la Justicia Transicional en Colombia: Fuerzas Armadas, víctimas y posacuerdo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 11-24. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1797876>
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., Ortiz, D. A. C., & Caballero, N. P. (2019). Terrorism by the FARC-EP and public policies oriented towards national security in Colombia during 1990-2000. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 309-325. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.404>
- Cubides-Cárdenas, J., & Sierra-Zamora, P. (2018). Reparación integral de las víctimas en la justicia transicional: historia, debate y actualidad dentro del acuerdo de paz firmado por el gobierno de Colombia y las FARC-EP". En E. A. Velandia Canosa (Ed.), *Derecho Procesal Constitucional* (pp. 631-644). Legis.
- Cubides-Cárdenas, J., González, J., & Sierra-Zamora, P. (2017a). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia y discriminación con enfoque de género en los precedentes del sistema interamericano. En A. J. Martínez (Ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 256-283). Ediciones Nueva Jurídica.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P. A., & Núñez, M. D. (2017b). El fuero militar en el derecho colombiano vs. el derecho ecuatoriano. En J. Cubides-Cárdenas (Ed.), *El fuero militar: justicia interamericana y operaciones para el mantenimiento de la paz*. Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova.
- Cubides-Cárdenas, J., Suárez, J., & Sierra-Zamora, P. (2018). El derecho internacional humanitario y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los derechos de verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. En J. Cubides-Cárdenas & A. Fajardo (Eds.), *Cuestiones dialécticas en torno a los derechos humanos y la paz* (pp. 164-188). Instituto Memoria Editora & Proyectos Culturais.

- Decreto 896 de 2017. “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial n.º 50.248*, 29 de mayo de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>
- Díaz, J. (2000). *Perspectivas de la economía alternativa a la hoja de coca*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, J., & Amador, C. (2017). El rol del Ejército frente a las amenazas tradicionales, en el contexto colombiano de cara al siglo XXI. En L. Montero (Ed.), *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: nuevas amenazas, tendencias y desafíos* (pp. 151-179). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, & Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas. (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años* [Boletín del Plan Colombia]. Dirección Nacional de Planeación.
- Fajardo, J. C., & Beltrán, P. Y. (2018). Retos y nuevos escenarios para la implementación del punto no. 4 del Acuerdo de Paz; solución al problema de las drogas ilícitas, en el territorio de Tambo-Cauca. En C. Peña, & D. Vargas (Eds.), *El poder y la estrategia militar para la negociación e implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia* (pp. 145-189). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Fundación Ideas Para la Paz. (2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso (06)*. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf
- García, J., & Antesana, J. (2010). *Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: la situación de la coca y cocaína*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garzón, J., Gélvez, J. y Bernal, J. (2019). *Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos*. Fundación Ideas para la Paz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>
- Idrovo, A. (2015). De la erradicación de cultivos ilícitos a la erradicación del glifosato en Colombia [Editorial]. *Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud*, 47(2), 113-114. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-08072015000200002&lng=en&tlng=en
- Iván Duque es el nuevo Presidente: reviva aquí la jornada. (2018, junio 18). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/resultados-elecciones-presidenciales-2018-colombia-segunda-vuelta-231720>
- Lara, J. (2013). *Análisis de la política anti-narcóticos en la República del Perú y la influencia de la cooperación estadounidense*. Universidad del Rosario.
- Ley 387 de 1997. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial n.º 43091*.

- Loingsigh, G. O. (2016). Las drogas y la paz. *Mamacoca*. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Recorrido/Gearoid_O_Loingsigh_Las_Drogas_y_La_Paz_dic2016.pdf
- Llorente, M. V. (2019, agosto 4). Una implementación del Acuerdo de Paz a marchas forzadas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/una-implementacion-del-acuerdo-de-paz-marchas-forzadas-articulo-874420>
- Montúfar, C., & Whitfield, T. (2003). *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- National Institute on Drug Abuse. (2019). *¿Qué es la marihuana?* <https://www.drugabuse.gov/es/que-es-la-marihuana>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2019). *Mercado y precios*. <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/oferta-drogas/mercado>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Paginas/inicio.aspx>
- Páez, C. (2012). *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio*. Centro de Pensamiento Estratégico; Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Qué es el opio, su historia, sus consecuencias y para qué se utiliza. (2005, octubre 15). *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/131945/policiales/que-opio-historia-sus-consecuencias-para-se-utiliza.html>
- Ramírez, M. (2014). *Análisis histórico del narcotráfico en Colombia*. VIII Cátedra Anual de Historia. Museo Nacional de Colombia. <http://www.museonacional.gov.co/imagenes/publicaciones/analisis-historico-del-narcotrafico-en-colombia.pdf>
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es>
- Romero Sánchez, A., Beltrán Hernández, D., Romero, C., & Sierra-Zamora, P. (2015). La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática: caracterización y análisis de la extradición pasiva a Estados Unidos entre 2011 y 2014. En S. Valbuena (Ed.), *El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Sierra-Zamora, P. A., & Cubides-Cárdenas, J. A. (2018). *Derechos humanos en Colombia: a raíz del conflicto armado con las FARC* [Documento de trabajo]. OFS Home. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/CWK56>
- Sierra-Zamora, P. A., & Jiménez-Barrera, L.V. (2019). Genealogía de la tortura en Colombia: una mirada desde los derechos humanos. *Revista Novum Jus*, 13(2), 131-142. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.2.7>
- Sierra-Zamora, P. A., Cubides-Cárdenas, J., & Carrasco Soulé, H. (2016). El control de convencionalidad: aspectos generales en el sistema interamericano de derechos humanos y en el derecho colombiano. En J. Cubides-Cárdenas (Ed.), *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Universidad Católica de Colombia.
- Tobón, G., & Restrepo, G. (2009). Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el parque natural Sierra de la Macarena. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 6(63), 107-138. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11712705006.pdf>

- Transnational Institute. (2011). *Hoja de coca: mitos y realidad*. <https://www.tni.org/es/primer/hoja-de-coca-mitos-y-realidad>
- UNODC. (2018). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- Vargas, C. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 23(41), 109-141. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200005&lng=en&tlng=en
- Wilson Center. (2014, mayo). Mercados locales de drogas ilegales: impactos, tendencias y nuevas respuestas. *Relatoría del Evento-Paralelo del 55 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD*. <http://www.cicad.oas.org/cicaddocs/Document.aspx?Id=2707>
- Zevallos, N. (2012). *El impacto de las estrategias de control de cultivos en la dinámica de la defensa política de la hoja de coca en el Perú* [Tesis de maestría]. Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4901>

Las diferencias entre Colombia y Perú en la finalización del conflicto armado interno¹

4

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.04>

*Paola Alexandra Sierra-Zamora*²

Universidad Católica de Colombia

*Manuel Bermúdez-Tapia*³

Universidad Privada San Juan Bautista

*Andrés Eduardo Fernández-Osorio*⁴

Escuela de Aviación del Ejército

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios” del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Facultad de Derecho, de la Universidad Católica de Colombia, registrado con el código COL0120899 de Minciencias. También contó con la colaboración de los siguientes proyectos de investigación: “La legitimidad de las Fuerzas Militares en la geopolítica nacional e internacional de Colombia” del Grupo de Investigación en Ciencias Militares, de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), registrado con el código COL0082556 de Minciencias; y “Análisis del perfil criminológico de adolescentes infractores para evaluar tasas de reincidencia delictiva que afecte la seguridad ciudadana”, aprobado por Resolución Vicerrectoral N.º 058-2018-VRIUPSJB de la Universidad Privada San Juan Bautista, Perú. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

2 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València, España. PhD (c) del Programa de Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València, España. Investigadora del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: pasierra@ucatolica.edu.co

3 Abogado (*magna cum laude*) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor-investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor en temas de reforma del sistema de justicia en el Perú para el Banco Mundial, el Congreso de la República, el Poder Judicial y la Academia de la Magistratura. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1576-9464> - Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

4 Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política, de la Universidad de Barcelona, España. Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad, University College London, Reino Unido. Magíster en Relaciones Internacionales, Higher School of Economics, Moscow, Federación de Rusia. Investigador del Grupo de Investigación en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y del Grupo de Investigación en Aviación Militar de la Escuela de Aviación del Ejército. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258> - Contacto: andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

Introducción

Cuando se evalúa la realidad social peruana contemporánea, especialmente entre los años 2010 y 2019, se observa un contexto de violencia desmedida en casos específicos: en el ámbito de las relaciones de pareja, en las familias en crisis, en la exclusión social, el racismo, la discriminación, el *bullying* y otras manifestaciones. Sin embargo, en el ámbito del diseño de políticas públicas (Zornoza et al., 2009) y en la doctrina, solo se ha tomado en cuenta el contexto de la violencia de género, distinta a la violencia generada en el ámbito de las relaciones de pareja y en el interior de una familia en crisis. Este error conceptual permite plantear un análisis mucho más profundo sobre las causas de la violencia social en el Perú, para plantear una solución alternativa. En este punto, se hace referencia al ámbito colombiano, porque es posible identificar una serie de situaciones similares, en mayor o menor medida. La razón de este estudio comparativo es que en Colombia se registra la siguiente información:

- a. Ha tenido un proceso de violencia interna con un conflicto armado de más de cincuenta años
- b. Registra un alto nivel de ilegitimidad institucional en las diferentes entidades estatales
- c. Registra un elevado nivel de corrupción entre sus autoridades políticas
- d. Registra un presidente acusado de cometer delitos de lesa humanidad
- e. Registra procesos en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la violación de derechos de sus ciudadanos
- f. Registra una guerrilla (disminuida y focalizada en una zona territorial muy limitada) que plantea la continuidad de un conflicto contra el Estado
- g. Registra un contexto en el cual el narcotráfico ha intervenido en las altas esferas del gobierno

Estos elementos están muy próximos a la realidad peruana y, por tanto, permiten un análisis comparativo, especialmente, en un sentido prospectivo, complementado con un estudio cualitativo y transversal que procura analizar

la realidad sociopolítica para desarrollar las diferencias implicadas por la ejecución de una Justicia Transicional, la cual no se generó en el Perú.

1. Un problema en común de Colombia y Perú

En Colombia, a raíz del Acuerdo de Paz (2016) entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (en adelante, FARC-EP), se viene planificado poner en ejecución la Justicia Transicional. Esta última tendría por objetivo máximo la atención de la finalización del conflicto armado interno que ha generado una profunda crisis en Colombia, pues está presente en la cuarta parte de su historia republicana.

El contexto comparativo de Colombia resulta ideal para evaluar una aproximación a este mecanismo procesal, en particular, si se toma en cuenta que Perú también ha pasado por un proceso de conflicto armado interno debido a las acciones terroristas de Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). De ambos grupos se llegó a tener conocimiento sobre sus relaciones con organizaciones criminales de traficantes de droga, hecho que ha mutado en la actualidad como “narcoterrorismo”, especialmente en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro —VRAEM— (Van Dun, 2009).

Semejante realidad tan idéntica a la de Colombia, donde el terrorismo y el narcotráfico son el común denominador, permite detallar por qué el Gobierno peruano optó en un caso por reconocer el conflicto armado interno, mientras que en el otro lo negó. Surge, entonces, la necesidad de plantear, como duda metodológica, la pregunta de cuáles fueron las razones por las que en el Perú solo se alcanzó a tener una Comisión de la Verdad y no un proceso que involucrara la institucionalización de una Justicia Transicional. De haberse instaurado este último, se hubiera evitado un contexto de violencia social agudo, como el que actualmente se registra en la sociedad colombiana.

Conviene aclarar en este momento que las FARC-EP, en una mínima facción, han anunciado la continuidad del conflicto armado interno, hecho que cuenta con el apoyo institucional del Gobierno de Venezuela, pese a que esta guerrilla ya tiene el registro formal y objetivo de tener vínculos con grupos

de narcotraficantes. De forma similar, en el Perú, Sendero Luminoso aún mantiene una mínima organización y periódicamente ejecuta acciones contra las Fuerzas Militares, especialmente en la zona del VRAEM.

Como se puede observar, las similitudes y diferencias parten del modo en el cual cada país optó por evaluar el conflicto armado interno. Esto responde sobre todo a una decisión política frente a una situación crítica que involucraba una acción insurgente y de rebeldía que afectaba una porción importante del territorio nacional.

2. Las consecuencias materiales de un conflicto armado interno

Explicar la realidad nacional tanto peruana como colombiana, en función de una validación de postulados teóricos resulta complicado, porque se asume que los hechos ocurridos en cada país son esquivos a un análisis comparativo. Una afirmación que contiene un error metodológico, por cuanto las diferencias son muchas, pero las similitudes superan los elementos contradictorios.

En el ámbito comparado, surge una serie de elementos importantes a analizar respecto del modo de comprender la violencia como problema social frente a la legitimidad del Estado. En efecto, este último está llamado a afrontar esta realidad para resolverla, con el doble fin de proteger la sociedad y de legitimar su poder sobre la comunidad. Los elementos a analizar son los siguientes:

- a. Aparición de grupos de guerrillas que han optado por luchar contra el Estado o contra el Gobierno nacional. El contenido político o ideológico que aducen estos grupos para acudir a la lucha insurgente hace que estas guerrillas sean muy similares tanto en Colombia como en Perú.
- b. Las guerrillas han optado por capturar el poder y ejecutar una acción de cambio de la política nacional. Tanto en Colombia como en Perú, las guerrillas han planteado acceder al poder de modo violento y no a través de la democracia, esencialmente porque han asumido una “representación” que los legitima en función de una relación con la población históricamente afectada en determinados territorios.

En Colombia, esto identifica a las FARC-EP con la “República de Marquetalia” y a Sendero Luminoso con la zona de Ayacucho como región de incidencia y expansión de sus actos de terror.

- c. Las acciones de insurgencia han involucrado actos de lucha militar con armas de combate y confrontación directa con las Fuerzas Armadas. En Colombia, estos actos fueron categorizados como conflicto armado interno, pero, en esencia, guardan una similitud con los actos de terrorismo ejecutados por las guerrillas en el Perú (Cubides-Cárdenas et al., 2019). Sin embargo, en este contexto, las guerrillas a nivel general han optado por aceptar las reglas del derecho internacional humanitario a su favor, pero, cuando han ejecutado actos de terrorismo (atentados contra la población), la fundamentación de sus actos no es válida, pues estos están igualmente prohibidos por el derecho internacional humanitario.

Se trata, entonces, de un contexto muy particular y especial, porque implica un proceso de violencia extrema con uso de armamento que puede dar paso a una guerra civil y que, por ello, requiere de una terminología apropiada: conflicto armado interno. En este punto, los Estados, a través de sus gobiernos nacionales, han tenido que ejecutar acciones de tutela de sus propios intereses, que se enuncian en orden de prelación:

- a. Defensa de la población afectada, tanto en forma directa como indirecta.
- b. Defensa de las instituciones del Estado, a todo nivel y en todo el territorio nacional.
- c. Defensa de la democracia en el ámbito interno, por cuanto el sostenimiento del país debía ser garantizado.
- d. Protección de las actividades en el ámbito interno del país, por cuanto la productividad no podía ser condicionada por el conflicto armado interno.

Estos intereses aluden al propio origen de los Estados, sobre la base de la vinculación de una necesidad a ser atendida: proteger la población ante las

acciones de pueblos externos y evitar situaciones de violencia en la comunidad que reside en un territorio determinado, población que requiere de una administración pública para que la dirija.

Téngase presente, en este contexto, que surgen automáticamente las referencias a las teorías del Estado, del derecho constitucional y del derecho internacional, de acuerdo con las cuales el pueblo, la comunidad, el territorio, la administración pública, la legitimidad y la gobernabilidad son una constante en la historia universal. Por tanto, resulta interesante analizar estas referencias comparadas y, así, plantear una de las preguntas clave de esta investigación: ¿Por qué en el Perú no se aplicó una justicia transicional en el postterrorismo?

3. El cambio de paradigmas: el conflicto armado interno frente a los conflictos tradicionales

Desde el final de la II Guerra Mundial, el mundo se ha desarrollado en función de nuevos estándares en los que se han modificado muchas variables teóricas (Hartel, 2011). Una de las más importantes es la evolución de los conflictos internacionales a los conflictos armados no internacionales o internos. No es que cada elemento sea excluyente o eventualmente antagónico, pero la generalidad es que los *conflictos internacionales* han disminuido al nivel de ser casi excepcionales y *los conflictos armados no internacionales o internos* se han incrementado en modo notorio en todos los hemisferios.

Los cambios en las formas de establecer las relaciones internacionales, en las que prima la diplomacia y la coerción económica frente al poder militar, cede a un nuevo panorama en el ámbito de la evaluación de comportamientos estatales respecto de la intervención militar en otras latitudes. La necesidad de salvaguardar la seguridad nacional y el orden pacífico en la comunidad nacional constituía una prioridad para el Estado, una vez culminada la Segunda Guerra, porque con ello se legitimaba ante la población, debido al contexto de violencia extrema que empezó a generarse por más de cinco décadas. En el ámbito social, la búsqueda de la paz constituye una esperanza para la propia nación peruana (como población), puesto que una fracción de su historia republicana se había visto condicionada a una convivencia con la violencia provocada por

grupos insurgentes y contrarios al Estado, como ha sucedido en España, Italia, Inglaterra y Colombia, situación que permite el análisis comparativo.

De esta forma, es posible analizar cómo se desarrolla la búsqueda de la paz, principalmente a través de acuerdos del Gobierno con fracciones poblacionales, cuya característica es de beligerancia y confrontación sin ánimo de provocar un proceso separatista del territorio, como sucedió por ejemplo con el Ejército Republicano Irlandés (IRA) o el Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en España.

4. Colombia y Perú ante el enemigo interno: semejanzas y diferencias

Para mayor claridad en la exposición de los fundamentos del presente texto, se llevan a cabo las comparaciones siguientes:

- a. Los niveles de violencia política generados por grupos insurgentes, el terrorismo contra el Estado, el conflicto armado interno y todas sus variables complementarias y conexas, tanto en Colombia como en Perú, dieron pie a dos problemas.
 - i. La lucha armada de las Fuerzas Militares (Colombia) y las Fuerzas Armadas (Perú) contra los grupos alzados en armas.
 - ii. La lucha vinculada a un contexto de intervención o presión internacional.

A diferencia de Perú, Colombia sí ha tenido un nivel de presión internacional en la lucha contra los grupos insurgentes. Este panorama cambió a raíz de las violaciones de los DD. HH. con el gobierno de Alan García (Caso El Frontón, Cayara), que pasaron inadvertidas inicialmente, hasta que el 16 de agosto del 2000 se emitió la Sentencia de la CIDH en el caso Durand y Ugarte vs. Perú, en la que se acreditó la violación de DD. HH. por parte del Gobierno de turno.

Posteriormente, los fallos de la CIDH contra Perú han modificado el panorama de tutela de DD. HH. en todo el mundo, principalmente por los aspectos procesales y sustantivos emitidos.

- b. El surgimiento de una vinculación paulatina con el narcotráfico. Tanto en Colombia como en Perú, todos los grupos terroristas se vincularon con el narcotráfico, porque así garantizaban varios elementos:
- i. El control de un territorio, gracias a lo cual podían dominar la producción o movilización de droga para el mercado internacional.
 - ii. El suministro de recursos económicos que les garantizan sostenibilidad.
 - iii. La vinculación con elementos de la administración pública para el acceso a información privilegiada que les garantice un *statu quo*, con lo cual se da lugar a un mecanismo de corrupción “institucionalizado” por el propio Estado.

Tabla 1. Síntesis comparativa entre los conflictos internos de Colombia y Perú

Gobiernos de Colombia	Terrorismo	Gobiernos de Perú
Gobiernos en confrontación directa (1964-1982)	<i>Guerrillas de Colombia en orden cronológico:</i> FARC (1964) ELN (1964) EPL (1967) M19 (1970)	Gobiernos en confrontación directa (1980-1993)
Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)		Fernando Belaúnde Terry (1980-1985)
Virgilio Barco Vargas (1986-1990)		Alan García Pérez (1985-1990)
César Gaviria Trujillo (1990-1994)		<i>Guerrillas de Perú en orden cronológico:</i> Sendero Luminoso (1980) MRTA (1984) Comando Rodrigo Franco (entre 1985-1986)
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)		Alberto Fujimori (1993- 2001) CIDH, Sentencia Caso Castillo Petrucci (30/05/1999) CIDH, Sentencia Caso Barrios Altos (14/03/2001)

Continúa tabla...

Gobiernos de Colombia	Terrorismo	Gobiernos de Perú
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	<i>Guerrillas de Colombia en orden cronológico:</i> FARC (1964) ELN (1964) EPL (1967) M19 (1970)	Alejandro Toledo (2001-2006)
Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)		Alan García Pérez (2006-2011) CIDH, Sentencia Caso Penal Castro Castro (25/11/2006) CIDH, Sentencia Caso La Cantuta (29/11/2006)
Juan Manuel Santos (2010-2018)	<i>Guerrillas de Perú en orden cronológico</i> Sendero Luminoso (1980) MRTA (1984) Comando Rodrigo Franco (entre 1985-1986)	Ollanta Humala (2011-2016)
Iván Duque Márquez (2018-2022)	Narcotráfico a gran escala en ambos países (1980 en adelante)	Pedro Pablo Kuczynski- Martín Vizcarra (2016-2021)

Fuente: elaboración propia

Como resultado de esta evaluación comparativa, solo Colombia desarrolló una acción oficial, formal y de Estado frente a la lucha armada interna, con el fin de negociar el acceso a la paz social con grupos insurgentes a través de una concertación política. Con ello se logró el ingreso a la vida política del Movimiento 19 de Abril (M19) y de las FARC-EP, que actualmente participan en elecciones democráticas y populares. En el Perú, solo se registró una Comisión de la Verdad, pero esto tiene una explicación, sobre las bases siguientes:

- a. Con la captura de Abimael Guzmán (1992) y de Víctor Polay Campos (1992), se desarticuló la cúpula de los dos grupos terroristas más importantes.
- b. La falta de una organización y sostenibilidad armada en el tiempo propició que las huestes terroristas se vieran limitadas en zonas específicas, como actualmente ocurre en el VRAEM, en Ayacucho.

- c. La legitimidad de los grupos terroristas era mínima, principalmente, por los niveles de violencia y ejecución de actividades delincuenciales comunes llevados a cabo.

La diferencia entre Colombia y Perú marca un elemento trascendente en esta evaluación, por lo cual es necesario detallar que el punto de quiebre es el proceso de democratización en la búsqueda de una solución pacífica y no a través de las armas. Sin embargo, conviene tener en cuenta que la paz en ambos países aún no se ha consolidado y este sigue siendo un factor vinculado a un nuevo fenómeno social: las guerrillas, la corrupción y el narcotráfico, por tanto la concepción de la “lucha” contra este nuevo flagelo social varía y se deben considerar dos opciones:

- a. La construcción de una política de Estado en concordancia con lo determinado por la Constitución, con políticas públicas específicas y complementarias entre sí.
- b. El diseño de políticas públicas en el ámbito punitivo, productivo y de asistencia social.

En Colombia, se diseñó la acción del Gobierno nacional con base en el primer punto, mientras que en el Perú se diseñó sobre la base de las acciones de la segunda referencia.

5. Las soluciones legítimas de acuerdo con la Constitución

Tomando en cuenta que en Colombia el conflicto armado interno tomó más de cincuenta años y en el Perú un promedio de trece años, los Estados debían asumir el contexto de la etapa postterrorista, porque los niveles de violencia habían afectado sobremanera a la población y se tenía que ejecutar una acción programática y sostenible en el tiempo para que así la paz alcanzara a tener una legitimidad social (Habermas, 1992). Colombia pensó en esta situación, pero en el Perú no se tomó en cuenta el contexto de violencia social propio del terrorismo, por ello los resultados son diferentes. En el Perú, en

efecto, no se tomó en cuenta el contexto de violencia progresiva provocada por los factores siguientes:

- a. El desarrollo de las migraciones y el impacto social en el ámbito de las relaciones poblacionales en las grandes ciudades, factor que provocó la amplificación de los niveles de discriminación y racismo en el país.
- b. El contexto económico negativo provocado por la Reforma Agraria de Juan Velasco Alvarado (1969), que generó una mayor ola de migración de campesinos e indígenas a las zonas urbanas, con el consiguiente quiebre de la economía nacional.
- c. La crisis del Estado en lo financiero y a nivel de gestión pública, que provocó que los gobiernos de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) y de Alberto Fujimori (1990-1995) se vieran sumergidos en el déficit económico que propició el paulatino nivel de negligencia y de corrupción en el país que alcanzó un nivel de institucionalidad desde 1985 hasta la fecha.
- d. El impacto del terrorismo que generó una movilidad social que nunca se reconoció como *desplazamiento forzado*, porque sociológicamente no se admitió el conflicto armado interno. Un detalle de suma importancia que afectó la propia naturaleza de las relaciones familiares hasta provocar nuevas categorías de familia, como la *familia separada*, la *familia dividida*, la *familia monoparental*, la *familia amplia* y la *familia ensamblada*, así como la generación de *parejas en convivencia de mala fe*, *convivencias paralelas* y relaciones concubinales, todas ellas con patrones excluyentes entre sí.

Este es un conjunto de situaciones muy particulares que diferencian la realidad de Perú respecto de la de Colombia, en la que solo los niveles de violencia insurgente y narcotráfico pueden provocar un panorama equivalente. Por ello, la diferenciación de una *política de Estado* frente a una *política pública*, diferenciación que es vital para entender los comportamientos de los Gobiernos nacionales evaluados.

Una política de Estado incluye la reforma del Estado para generar legitimidad en la búsqueda de la paz ante una situación de violencia extrema, situación que fue reconocida en Colombia. Una política de Estado implica limitar un *problema social* en función de una atención o acción directa del Estado para atender requerimientos sociales que son temporales o específicos.

Así, en el Perú se ejecutó una negativa visión de la realidad social con una proyección en el tiempo, factor que ha propiciado la generación de un contexto contemporáneo en el que prima la corrupción en la administración pública y la violencia social en la comunidad.

6. La Justicia Transicional como una alternativa en Colombia

Con la comprensión de que se requiere una legitimidad social, Colombia modificó su Constitución (Cubides-Cárdenas et al., 2019) y sometió a referéndum el Acuerdo de Paz. Si bien los resultados fueron negativos, es de observarse que igual el Gobierno nacional insistió en su proyecto y al final está alcanzando relativo éxito. Sin embargo, para alcanzar esto se ha debido ejecutar en forma progresiva lo siguiente:

- a. Reformar la Constitución Política con el Acto Legislativo 01 de 2012 (Suárez López & Jaramillo Ruiz, 2014).
- b. La facilitación de los mecanismos estatales y de negociación que permitan finalizar el conflicto interno con las FARC-EP.
- c. La generación de mecanismos jurisdiccionales excepcionales: Justicia Transicional.
- d. El tratamiento normativo, jurisdiccional y procesal diferenciado de los distintos grupos armados al margen de la ley, para detallar un nivel de participación en el conflicto armado interno y establecer responsabilidades específicas.
- e. La regulación de un mecanismo estatal que permita garantizar las obligaciones del Estado para la investigación y sanción de actos contrarios a los derechos humanos de los ciudadanos colombianos.

- f. La estructura de un proceso social y político que permita materializar la paz en un plazo relativamente breve, como política pública.
- g. La creación de una Comisión de la Verdad.
- h. La generación de un mecanismo de priorización de atención de casos y situaciones, para así atender de forma particular y especial temas específicos.

En suma, un conjunto de mecanismos programáticos y articulados entre sí para materializar un objetivo nacional, pero que sin embargo generaba algunos inconvenientes, principalmente, en cuanto a su propia “naturaleza jurídica” y por ello es que se planteó, casi en forma inmediata, un proceso de inconstitucionalidad que fue definido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2013. En dicha sentencia se establecen las pautas para la “constitucionalización de mecanismos de Justicia Transicional”, concretamente en la aplicación de criterios de selección y priorización en la judicialización de crímenes internacionales (Ambos & Zuluaga, 2014).

Como resultado de esta situación, se plantean dos elementos vinculantes para todo el proceso de materialización de la paz: la determinación del deber estatal de garantizar los derechos humanos y el juzgamiento de todas las violaciones e infracciones graves al derecho internacional humanitario cometidas en Colombia (Silva & Cleves, 2014). Bajo estas premisas, la necesidad de evitar situaciones de impunidad se establece como un objetivo casi prioritario para Colombia, de conformidad con su propia legislación y en función de sus compromisos internacionales.

Complementariamente está la necesidad de salvaguardar los derechos de las víctimas (Sierra-Zamora, 2018), lo que provocará una serie de condiciones y situaciones muy complicadas de evaluar, tomando en cuenta el propio marco normativo y sustantivo aplicable a la evaluación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Premisas que finalmente son orientadas por la Corte Constitucional colombiana para permitir la legalidad de la Justicia Transicional y que se pueda operar el tránsito a la paz. Un panorama no observado en el Perú, porque se consideró que la finalización de la lucha contra el terrorismo generaría de forma automática una paz social.

7. El caso peruano y su etapa de postterrorismo

Tomando en cuenta lo expuesto, y con base en la experiencia colombiana respecto de la realidad peruana, es necesario evaluar los aspectos siguientes:

- a. *¿La búsqueda de la paz se debía ejecutar a cualquier costo?* El acceso a la Paz como mecanismo político en Colombia no está teniendo el nivel de legitimidad social que debería tener, porque surgen niveles de oposición que se basan en la evaluación diferenciada de acciones contrarias a la sociedad y al propio Estado. En consecuencia, quien en inicio era considerado guerrillero tiene ahora la calidad de un representante ante un ente político nacional y no puede ser acusado de ningún delito, mientras que un miembro de las Fuerzas Militares, que actuó en cumplimiento de mandatos en defensa de su país, puede ser acusado de haber cometido un delito de lesa humanidad. En el Perú, esta situación no se ha producido, y actualmente hay un rechazo tanto social como estatal a toda legitimación de actividades ejecutadas por grupos afines a Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Sin embargo, las acciones de estas organizaciones terroristas se han mantenido tanto a través de acciones de sus simpatizantes en el extranjero (a nivel ideológico) como en el país a través de acciones de terrorismo contra las Fuerzas Armadas, sobre todo en el VRAEM.
- b. *¿La identificación de las víctimas se debe hacer solo desde una perspectiva?* Conforme se han dado las sentencias de la CIDH contra Perú, es posible observar que las *víctimas* solo han sido las *partes procesales* y en ningún caso se ha tomado en cuenta el daño directo a la población peruana afectada. Un detalle que no puede dejar de señalarse, porque parecería que solo el Estado ha ejecutado actos contrarios a los DD. HH.
- c. *¿Los procedimientos jurisdiccionales pueden ser derivados o modificados a toda costa?* Nótese que en el Perú se ejecutó una reforma normativa a la legislación contra el terrorismo, merced a la intervención de la CIDH. En Colombia, este debate está provocando la crisis

de conceptos teóricos como el del *juez natural*, un detalle de suma importancia en el ámbito procesal.

Conclusiones

El registro de niveles de violencia social extremos en el Perú del nuevo milenio plantea como cuestión metodológica determinar las razones por las cuales el Estado no se preparó para la etapa posterior a la lucha contra el terrorismo.

La posibilidad de hacer un análisis comparado entre esa realidad política y social y la de Colombia tomó ofrece un amplio campo de estudio. Por ejemplo, Perú, a diferencia de Colombia, no ejecutó una acción con un alcance de legitimidad superior y centró su acción en las investigaciones e informes de la Comisión de la Verdad y otras acciones derivadas, porque asumió que la violencia política y social provocada por el terrorismo (y el narcotráfico) era un problema puntual, que podía resolverse apenas con intervención militar. Un error que se aprecia en la actualidad y se acredita en los casos de feminicidio que llegan a niveles inaceptables.

Referencias

- Ambos, K., & Zuluaga, J. (2014). *Justicia de Transición y Constitución. Análisis de la sentencia C-579 de 2013 sobre el Marco Jurídico para la Paz. Justicia de Transición y Constitución*. Temis.
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., Ortiz, D. A., & Caballero, N. P. (2019) Terrorism by the FARC-EP and public policies oriented towards national security in Colombia during 1990-2000. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 309-325. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.404>
- Habermas, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Taurus.
- Hartel, M. (2011). El juicio de Nuremberg como antecedente de la Corte Penal Internacional desde las tres dimensiones del mundo jurídico. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, 7, 5-10.
- Sierra-Zamora P. A. (2018). La tutela de los derechos humanos en situaciones de postguerra: el caso colombiano [Documento de trabajo]. OSF Home. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/7KM83>

- Silva, P., & Cleves, G. (2014). La jurisprudencia constitucional colombiana en el año 2013: el control de constitucionalidad por sustitución y el amparo reforzado a los sujetos de especial protección constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 18, 587-620.
- Suárez López, B., & Jaramillo Ruiz, F. (2014). La satisfacción del derecho a la justicia en el marco del proceso de paz colombiano. Una mirada a la evolución en materia de responsabilidad penal en el contexto de un proceso de paz y de los actuales estándares internacionales. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(2), 61-88. [dx.doi.org/10.12804/esj16.02.2014.02](https://doi.org/10.12804/esj16.02.2014.02)
- Van Dun, M. (2009). *Cocaleros: violence, drugs, and social mobilization in the post-conflict upper Huallaga Valley, Perú*. Rozenberg.
- Zornoza, J., Arroyave, S., & Rodríguez, N. (2009). *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia.

El cambio de la geopolítica internacional frente al narcotráfico tras el Acuerdo Final en Colombia¹

5

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.05>

Manuel Bermúdez-Tapia²

Universidad Privada San Juan Bautista

Paola Alexandra Sierra-Zamora³

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Introducción

El 24 de noviembre del 2016 se suscribe el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final) entre el Gobierno nacional de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en la ciudad de Bogotá, tras un proceso de negociación que empezó el 4 de septiembre del 2012, cuyas negociaciones tuvieron lugar en La Habana (Cuba) y Oslo (Noruega). Este conflicto entre el Gobierno nacional de Colombia y uno de los grupos beligerantes con el cual se enfrentó durante

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “Estrategia nacional: por una Política de Seguridad y Defensa a la vanguardia de las amenazas contemporáneas” del Grupo de Investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, registrado con el código COL0123247 de Minciencias.

2 Abogado (*magna cum laude*) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho y PhD en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor-investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464> - Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

3 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València (España) y PhD (c) en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de esta misma casa de estudios. Gestora de investigación del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Investigadora del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia, reconocido con código COL0120899, categoría A1 de Colciencias. Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418>

más de cincuenta años fue uno de los principales problemas del país en su vida republicana, además de la situación de conflicto interno con otros grupos armados semejantes.

Sin embargo, la particularidad del conflicto contra las FARC-EP es el hecho de la variación de la propia naturaleza del grupo insurgente, que fue cambiando a lo largo del tiempo. Las FARC-EP se crearon sobre la base de una línea de pensamiento ideológico, pero en los últimos años se observaba una peligrosa alianza con sectores vinculados al narcotráfico, que alejaban a este grupo de sus propios orígenes. Una relación peligrosa que provocó una evaluación geopolítica sobre Colombia, en particular, porque los nexos entre los grupos sediciosos y el narcotráfico involucraban a otros países de la región, razón por la cual la “lucha frontal” resultaba estéril. Además, la situación resultaba de alta complejidad por la relación entre elementos como las zonas de conflicto del país y las condiciones de vinculación económica de estas con grupos de narcotraficantes.

Estos factores quedaron en evidencia en las evaluaciones generadas por el bombardeo de Angostura, al ejecutarse la Operación Fénix en territorio ecuatoriano (Torres, 2009). En dichas evaluaciones se acreditó que uno de los factores económicos que sostenía a las FARC-EP era el narcotráfico. Una referencia muy importante, que registra un factor precedente por medio del cual se descubrió que el Gobierno peruano, con Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, había vendido armas a las FARC-EP (Marcy, 2010), empleando recursos financieros del erario nacional peruano (De La Pedraja, 2016).

De esta forma, el narcotráfico, al perder un *aliado* estratégico muy importante en este país —que le permitía ser el nexo entre los países productores de hoja de coca (Bolivia y Perú) y México (el país referente como exportador en el manejo de las líneas de acción del narcotráfico a nivel mundial)— se vio forzado a generar nuevas estrategias que determinarían otras condiciones, en las cuales la geopolítica se aplicaría en los países de la región latinoamericana.

En el ámbito político, Santana (2004) inclusive llega a identificar la vinculación política de sectores políticos que apoyan las acciones del narcotráfico en contra de los intereses de sus propios países y esto es una realidad bastante generalizada en la región latinoamericana.

1. El ocaso de la alianza entre grupos paramilitares y el narcotráfico

El Acuerdo Final de Paz en Colombia no es la única referencia en América Latina que señala la relación de negociación entre un grupo guerrillero y el Gobierno de un país. En el Perú, bajo otro contexto político, económico y social, es posible identificar un antecedente particular respecto del caso colombiano, tomando en cuenta el conflicto armado interno que se generó entre 1980 y 1992 (fecha de la captura de Abimael Guzmán). En este ámbito, es posible determinar algunos elementos referenciales que permiten identificar semejanzas y particularidades entre las realidades de Perú y Colombia:

- a. En Perú y Colombia, los grupos beligerantes empezaron una línea de acción contra el Gobierno nacional sobre la base de una ideología política vinculada al ámbito del comunismo (Villamarín, 2014), sobre la cual estructuraron un mecanismo de confrontación directa contra las Fuerzas Armadas del Perú y las Fuerzas Militares de Colombia.
- b. Los grupos Sendero Luminoso (Contreras, 2014), Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y FARC-PE basaron su estrategia de beligerancia sobre la base del dominio de un territorio usualmente ajeno a la intervención del Estado en el sentido amplio del término. Las condiciones económicas, sociales, culturales y de accesibilidad a dichos territorios fueron un patrón que permitió no solo la ubicación de un espacio de dominio excluyente frente al Estado, sino también donde podían emplear a la población, de forma directa e indirecta, mediante la intimidación o la captación de miembros, ante la limitación de posibilidades de oposición de la población.
- c. En Perú y Colombia, el conflicto interno provocó la generación del concepto “problema-país” (Basombrío & Rospigliosi, 2006) y la incidencia negativa se evidenció profundamente en el ámbito económico, social, cultural y político.
- d. En Perú no se registró ningún acuerdo de paz o mecanismo equivalente, sino lucha directa contra el terrorismo, categoría terminoló-

gica que identificó el período de confrontación interna y que se ha dividido en dos ámbitos:

- i. La lucha contra Sendero Luminoso prácticamente ha desaparecido desde 1992, con la captura de Abimael Guzmán, cabecilla de dicho grupo terrorista. En la actualidad, subsisten grupos microscópicos de Sendero Luminoso en una zona de alta consideración geoestratégica para el narcotráfico: los Valles de los ríos del Apurímac y Ene, en las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, donde la geografía es el mejor aliado de estos grupos que han mutado su estrategia política, como servicio de seguridad contratado por los grupos de narcotraficantes que operan en la zona (Jaskoski, 2013).
 - ii. La lucha contra el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru finalizó cuando un grupo generó la toma de la Embajada de Japón en Lima (1996), que provocó el asalto a dicho inmueble por las Fuerzas Armadas peruanas en 1997, con lo cual todos los terroristas fueron abatidos (Del Alcàzar, 2007). En ambas situaciones, la “finalización” de la lucha contra el terrorismo no identifica un período o hecho en particular y por ello es posible detallar registros de acciones muy esporádicas o referenciales en el país.
- e. En el Perú, el terrorismo ha tenido dos elementos ideológicos muy particulares.
- i. Sendero Luminoso tenía una influencia del marxismo, el leninismo y el pensamiento de Mao Zedong, sobre la cual se buscaba la toma del poder para generar un nuevo panorama político, sin que ello implicara necesariamente la mejora de la calidad de vida de los “insurgentes”, quienes en su mayoría eran campesinos bajo la dirección de profesionales vinculados a profesiones liberales. De acuerdo con esta ideología, la premisa básica era el acceso al poder mediante el terror y por ello el apoyo popular fue muy débil, pero las zonas de influencia permitían la movilización de sus huestes frente al accionar de las Fuerzas Armadas.

- ii. El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, a diferencia de Sendero Luminoso, no tenía un ámbito ideológico tan notorio, salvo la línea de acción de su líder Víctor Polay Campos, de formación aprista en su juventud.

Un hecho que permite señalar la amistad con Alan García Pérez —debido a que ambos habían compartido vivienda y estudios en España en la juventud— fue la intervención de este, siendo presidente, en la inacción del Estado peruano ante la fuga de Polay y los principales líderes del MRTA en 1990, a días de la finalización del gobierno del APRA (Arce, 2007)

Finalmente, en el período 1990-1997, el MRTA se asoció con el narcotráfico de manera directa debido a la influencia que ejercía en las zonas andino-amazónicas, donde la producción de la hoja de coca era sumamente fácil. Este hecho lo acabó de deslegitimar socialmente, sumado que nunca había tenido simpatía popular.

- f. En el Perú, a pesar de haber finalizado (informalmente) el conflicto armado interno, las condiciones sociales, económicas, productivas y de conectividad nacional siguen siendo sumamente limitadas en las zonas en las que se había registrado el terrorismo.
- g. En el Perú, el problema social y cultural que provocó el terrorismo generó un contexto de violencia social con actos de racismo y discriminación que han resurgido con niveles agudos en toda la sociedad nacional.
- h. A diferencia de Colombia, en el Perú no se ha aceptado la participación política de los líderes del terrorismo, de los miembros de estos grupos o simpatizantes, a pesar de haberse registrado intentos de “asimilación” a la vida civil y política del país.
Organizaciones de apoyo a Sendero Luminoso, en forma exclusiva, no han logrado ni tener registro formal u oficial en el país ni menos tener acceso a estatus de grupo político.
- i. Finalmente, la mayoría de los líderes terroristas registran una condena penal efectiva que va entre los 25 años y la cadena perpetua,

pero aún hay muchos casos abiertos, y por ello es que las condenas penales se han registrado nuevamente contra dichos terroristas, por ser “nuevos casos”.

Sin embargo, buena parte de líderes terroristas han sido liberados, tras el cumplimiento de la condena penal y, pese a los severos actos ejecutados, cuentan con el beneficio legal de ser considerados “rehabilitados socialmente”.

El registro de estos elementos permite entonces identificar un contexto que no resulta ajeno a la evaluación de lo sucedido en Colombia.

2. La realidad colombiana antes del Acuerdo de Paz

La realidad colombiana en una etapa preacuerdo de paz permite analizar tres elementos importantes en el contexto del conflicto armado generado por las FARC-EP:

- a. *La beligerancia contra el Estado, como grupo armado y terrorista.* Las acciones políticas y de acción armada ejecutadas por las FARC-EP demuestran que la confrontación militar era el principal elemento que le daba “legitimidad” a su poder ante el Gobierno nacional, en particular, por la ilegalidad de sus acciones frente a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- b. *Las acciones ejecutadas por las FARC-EP en el ámbito de la incidencia en la comunidad nacional.* En este punto se pueden señalar cinco grandes grupos poblacionales que resultan vinculados directa o indirectamente:
 - i. El grupo de mayor incidencia y número está conformado por los integrantes de las FARC-EP.
 - ii. Los grupos de disidentes que no pudieron insertarse en la vida social colombiana, porque no podían ejecutar acciones civiles ordinarias ante el temor de ser ubicados por las FARC-EP.

- iii. Los campesinos, que son el grupo económicamente más condicionado por las acciones de las FARC-EP. Muchos de ellos se ven forzados a continuar con las acciones de cultivo de hoja de coca, porque no cuentan con otros mecanismos o fuentes de productividad económica en el ámbito agrícola.
 - iv. Los grupos de narcotraficantes que deberán buscar nuevos aliados, tanto en lo militar como en lo económico.
 - v. La población ajena a las cuatro ratios preliminares, que deberá procurar construir una nueva nación con base en un nuevo período republicano.
- c. *Las relaciones internacionales con Perú, Bolivia y México.* Las alianzas que se habían mantenido con estos países se modificarán en virtud de las nuevas acciones que desarrollen los grupos vinculados al narcotráfico, y esta nueva realidad permite evaluar el aspecto desarrollado en el apartado siguiente (Tokatlian, 2000).

3. El nuevo escenario mundial tras el Acuerdo de Paz en Colombia

Como se ha señalado, el Acuerdo Final de Paz va a generar una nueva situación en el escenario internacional, en particular, con el restablecimiento de las relaciones internacionales entre los países involucrados en las acciones del narcotráfico de pasta básica de cocaína. Corresponde, aquí, destacar los siguientes aspectos:

- a. Los países productores de hoja de coca también son productores de pasta básica de cocaína, pero no tienen injerencia directa o indirecta en su distribución en el ámbito internacional.
- b. En Colombia, los carteles de coca habían logrado constituir al país como un referente de acopio y distribución para Estados Unidos, Europa y Asia. Ahora Colombia comparte esta condición con México.
- c. En México, los carteles han constituido un referente de comercialización y distribución de pasta básica de cocaína en el mundo, gene-

rando una condición particular y especial en una estructura de tercer nivel: las actividades societarias, financieras y económicas superan el contexto nacional y son internacionales. Conforme a esto, se ha generado una nueva plataforma de acción: el lavado de activos a nivel internacional (Stack, 2007).

- d. Los Estados Unidos, frente a Europa, asumen una nueva política de confrontación contra grupos vinculados al narcotráfico, debido a la incidencia del efecto económico que se genera en su economía, y han relegado a un segundo plano el ámbito del impacto negativo en la salud pública a su población de adictos.

El contexto estratégico de la lucha contra el narcotráfico se registra en acciones especiales y directas como la creación del Plan Colombia (1999), la extradición de líderes de carteles a su jurisdicción penal y la vinculación económica agroexportadora de países como Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia, según las condiciones de cada país (Klingner & Moreno, 2014).

Un panorama sumamente complicado de evaluar, porque el narcotráfico representa *dos aspectos* de un mismo problema, pero, por condiciones de geopolítica, solo registra una acción: la lucha contra el narcotráfico, que provoca un contexto financiero de repercusión internacional. En efecto, el narcotráfico, como problema de salud pública, no reviste la misma importancia para los Estados Unidos, que también es afectado por otras formas de tráfico ilegal sobre las cuales no se ha generado ninguna acción formal o directa de parte del Gobierno federal. En cambio, las acciones vinculadas al lavado de activos sí registran una notoria importancia, especialmente porque a través de esta acción directa se puede controlar el beneficio económico que produce dicho flagelo en su propia jurisdicción.

4. Una nueva geopolítica en la región

Puesto que con la firma del Acuerdo Final de Paz en Colombia se producirá un nuevo contexto en el ámbito internacional, surge la necesaria evalua-

ción de cuáles serán acciones a ejecutar por parte de los grupos vinculados a la comercialización de la pasta básica de cocaína en la región. Ante este contexto es se plantean algunas situaciones especiales:

- a. Los gobiernos de Perú y Colombia, en forma particular, optarán por ampliar el nivel de intervención de sus Fuerzas Armadas y Fuerzas Militares en las regiones donde habitualmente se registraban cultivos de hoja de coca o en zonas de aterrizaje para el transporte de pasta básica de cocaína.
Esto provocará en forma directa el incremento de los precios de la pasta básica de cocaína en México y en los Estados Unidos, con lo cual la participación de grupos de narcotraficantes en ambos países provocarán nuevos escenarios de acción.
- b. Tanto en Perú como en Colombia se generará una ampliación y mejoramiento de las vías de comunicación, lo cual provocará una mayor integración de los territorios tradicionalmente ocupados por grupos terroristas al ámbito nacional.
La productividad y la industrialización de zonas tradicionalmente desfavorecidas provocará una limitación en el cultivo de hojas de coca en el Perú, con lo cual se incrementará proporcionalmente esta actividad en Bolivia.
- c. Las conexiones en tercer nivel del narcotráfico a nivel de lavado de activos provocará la identificación de los principales ejes de manejo de capitales provenientes de la coca y ello provocará el incremento de la corrupción en los gobiernos de Perú, Colombia y México, dado que esto resultará mucho más rentable que generar la misma acción en los Estados Unidos de América.
- d. Se modificarán los mecanismos de traslado de pasta básica de cocaína y se provocarán nuevos acuerdos migratorios y de traslado de mercancías en las aduanas con los Estados Unidos de América, Europa y Asia en detrimento de las soberanías de Perú, Bolivia, Colombia y México, que serán condicionados con nuevos mecanismos reglamentarios que elevarán los costos de transporte de exportación e importación.

Como se podrá observar, no resulta difícil ejecutar una proyección sobre la base de los registros históricos frente al problema del narcotráfico, el cual ha reformulado sus estrategias de operatividad, toda vez que se ha visto limitado por los gobiernos de los países involucrados en la cosecha, producción, transporte y distribución de pasta básica de cocaína.

Conclusiones

En el ámbito de las relaciones internacionales, surgen mecanismos de interacción entre diferentes países supeditados a diversos factores o condiciones. Factores políticos, económicos, comerciales o militares son, en esencia, los puntos de referencia a partir de los cuales se establecen las nuevas relaciones internacionales entre países cuya categoría no es equivalente en el contexto mundial.

Sobre esta realidad, es posible observar que las relaciones entre países está determinada por la ponderación de sus intereses nacionales, con dependencia de su realidad geopolítica y nacional. Esta situación particular da lugar a un nuevo contexto internacional para la región latinoamericana, en especial, aquellas zonas bajo el influjo de los efectos del Acuerdo Final de Paz en Colombia, cuyo narcotráfico ha perdido un aliado estratégico, factor que lo obligará a modificar sus acciones.

Referencias

- Arce, L. (2007). Polay Campos: la capitulación en un libro. *El Diario Internacional*. <http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article1388>
- Basombrió, C., & Rospigliosi, F. (2006). *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. IEP.
- Contreras, C. (2014). *Historia mínima del Perú*. El Colegio de México.
- De La Pedraja, R. (2016). *Free trade and social conflict in Colombia, Perú and Venezuela: confronting U.S. capitalism, 2000-2016*. McFarland & Company Inc. Publishers.
- Del Alcàzar, J. (2007). *Historia contemporánea de América*. Universitat de València.
- Jaskoski, M. (2013). *Military politics and democracy in the Andes*. Johns Hopkins University Press.
- Klingner, D., & Moreno, R. (2014). *Using the "narcotráfico" threat to build public administration capacity between the US and Mexico*. CRC Press.

- Marcy, W. (2010). *The politics of cocaine: how U.S. foreign policy has created a thriving drug industry in Central and South America*. Chicago Review Press.
- Santana, A. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Stack, R. (2007). *Los cárteles de México: pasado, presente y futuro*. Crystal Entertainment.
- Tokatlian, J. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Grupo Editorial Norma.
- Torres, A. (2009). *El juego del camaleón: los secretos de Angostura*. Eskeletra Editorial.
- Villamarín, L. (2014). *La selva roja*. Ediciones LAVP.

Esta página queda intencionalmente en blanco

La construcción de la paz y el desarrollo de un nuevo modelo jurídico en Latinoamérica¹

6

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.06>

Manuel Bermúdez-Tapia²

Universidad Privada San Juan Bautista

Paola Alexandra Sierra-Zamora³

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”

Andrés Eduardo Fernández-Osorio⁴

Escuela de Aviación del Ejército

Introducción

Debido a la generación de una serie de situaciones incidentales que van de lo particular a lo general, de lo nacional al contexto internacional (Adelman & Paliwala, 1993), de lo especializado a lo genérico y del ámbito de la evaluación de una individualidad al análisis de una comunidad o grupo poblacional

1 Documento de investigación vinculado al proyecto Análisis de la Institucionalidad Democrática en el Perú, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista.

2 Abogado (*magna cum laude*) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho y PhD en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor-investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464> - Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

3 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València (España) y PhD (c) en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de esta misma casa de estudios. Gestora de investigación del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Investigadora del Grupo de Investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, de la Universidad Católica de Colombia, reconocido con código COL0120899, categoría A1 de Colciencias. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

4 Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política, de la Universidad de Barcelona, España. Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad, University College London, Reino Unido. Magíster en Relaciones Internacionales, Higher School of Economics, Moscow, Federación de Rusia. Investigador del Grupo de Investigación en Aviación Militar de la Escuela de Aviación del Ejército. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258> - Contacto: andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

en específico, el *derecho* como institución que reproduce un *valor sociocultural vinculante en lo subjetivo a una población* se encuentra en un proceso de crisis (Miller, 2009), situación que repercute directamente en varias instituciones, como se desglosa a continuación:

- a. En la legitimidad del Estado, pues se observa el quiebre del concepto de Estado-nación conforme a la tradición constitucional desarrollada desde la época moderna, concepto que no logra vincularse con la realidad de América Latina (Brachet-Márquez & Uribe, 2016).
- b. En la vigencia del *poder* del Estado, en el que hay presencia de actores ajenos a la esfera colectiva que institucionaliza la administración pública. Dichos actores, que han conquistado las esferas del poder público, son en realidad entes privados y de carácter supranacional, como las compañías transnacionales y el mercado, que imponen un esquema de uniformización superior a los intereses de los ámbitos locales nacionales.
- c. En la prevalencia del concepto del *bien común*, que termina desarticulado cuando se observan situaciones de polarización social en los países de la región latinoamericana.

Por lo tanto, el modelo ético con el cual se ha conceptualizado a la mayoría de instituciones jurídicas en la región resulta insostenible no por una ausencia de conceptos aplicables, sino porque los factores políticos han incidido de modo directo en su propia ilegitimidad (Gross & Ni, 2002). De acuerdo con esta situación, también se han visto afectados algunos principios y referencias de carácter jurídico, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a. La *justicia*, que no ha logrado atender a las víctimas, en particular, en casos de especialidad penal y en situaciones como la registrada en Colombia con la finalización del conflicto armado interno. Una situación muy diferente a la de los conflictos regionales registrados en Europa y Asia, conforme a los estudios de John-Hopkins (2017).
- b. La *funcionalidad de la democracia* en América Latina, porque en los últimos años se ha podido evidenciar el desbalance entre la funcio-

nalidad de las entidades del Estado y la cantidad de escándalos de corrupción masivos en los que estas se han visto involucradas, todo ello a consecuencia del empleo de los procedimientos de la administración pública en beneficio de intereses de particulares, lo que afecta severamente a la población y el erario nacional.

- c. La *institucionalidad de las entidades jurisdiccionales*, especialmente, a raíz de una visión negativa de las políticas de Estado y las políticas públicas regionales, que no han logrado mejorar la prestación de sus servicios y el desempeño de sus funciones (impartir y administrar justicia) (Palacio & Candiotti, 2007). Ello ha provocado el quiebre en todos los niveles jurisdiccionales (ordinario y constitucional) en Perú, Colombia y Chile, países en los cuales se ha visto reflejada una mayor actividad de los órganos que componen el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- d. El ejercicio de *tutela de derechos fundamentales* se ha visto limitado y condicionado en función de una práctica generalizada en la región que no ha logrado superar el factor de impredecibilidad y de ejecución en un plazo razonable, para evaluar de forma efectiva un expediente judicial en determinado órgano jurisdiccional (Rey, 2011).

1. Una crisis generalizada en la región latinoamericana

Este proceso que ha venido desarrollándose en la región permite una evaluación teórica del *derecho* que se puede sistematizar en tres líneas específicas:

- a. *El aspecto económico*
Las acciones políticas y económicas llevadas a cabo en la mayoría de los países de la región han dado como resultado *economías nacionales* incapaces de atender las necesidades de sus propias comunidades, con profundas brechas entre ricos y pobres (Knight & Drinot,

2015). El descrédito y la disfuncionalidad de los modelos económicos impuestos de forma contraria a la realidad particular y especial de las comunidades nacionales ha provocado nuevos contextos de confrontación en la mayoría de los países en la región, por ejemplo:

- i. En el ámbito de la tutela de derechos vinculados a la protección de un ambiente o territorio, en situaciones en las que se planteaba la ejecución de actividades extractivas o de producción vinculada al ámbito de los hidrocarburos o el gas (Bermúdez-Tapia, 2013).
- ii. En el ámbito de la tutela de grupos vulnerables, como las comunidades indígenas, estas se han visto altamente desfavorecidas por las actividades productivas en minería, hidrocarburos o gas.
- iii. En el ámbito de la atención de las necesidades de las poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza, estas no han sido cubiertas, sino que siguen en aumento, en una condición que muy pocos gobiernos han atendido en forma objetiva y de modo sostenible en el tiempo (Lloredo & García, 2015).
- iv. En atención a las desigualdades sociales, la diversidad de género, la accesibilidad laboral, la atención de servicios básicos y los servicios de justicia.

- b. *El valor instrumental del Estado en lo administrativo y lo constitucional*
Los Estados de la región latinoamericana han evidenciado una serie de situaciones que han provocado su falta de legitimidad social a un nivel que, hacia finales del 2019, se hizo fuertemente notorio en Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Colombia. La crítica no se ha limitado a la evaluación de la *gestión pública* de los órganos del poder ejecutivo de cada país, sino que se ha extendido a todos los demás órganos que componen el Estado.

Esta crisis se ha masificado en Venezuela, Chile y Perú, con diferencias incidentales, con acciones de protesta ejecutadas por la población en cada uno de dichos países. Tales situaciones también se han visto reflejadas en la *migración forzada* de venezolanos, en el

quiebre constitucional evidenciado por el cierre del Congreso de la República en el Perú y en la crisis social e institucional registrada en Chile (que llevó a una paralización del país que *paradójicamente* representaba el *modelo económico y político* de éxito en la región).

c. *La productividad jurisdiccional en lo referente a lo individual*

Una de las principales evidencias de la *crisis del derecho* está expuesta en el ámbito evaluativo de la actividad jurisdiccional en la región latinoamericana. Factores como la *impredictibilidad de las decisiones judiciales* y el quiebre del *plazo razonable* en la evaluación de un proceso judicial —que provoca la desnaturalización del *debido proceso* y de la *tutela judicial efectiva*— se complementan con las esporádicas reformas institucionales en el sector, que culminan en la atención de las exigencias de la población.

2. La justicia: elemento central en la disfuncionalidad del Estado

Como se puede observar, el derecho se ha visto afectado tanto en su aspecto formal como en su aspecto conceptual, por las razones que se enuncian a continuación:

- a. La ley no ha logrado estar a la altura de las exigencias sociales, debido a la poca productividad e innovación de los poderes legislativos en la región (Pásara, 2007). Las leyes especiales, funcionales o vinculantes de una política pública eficiente no son el patrón de referencia en la región y permiten observar características específicas como estas:
 - i. En el ámbito normativo penal, se ha enfatizado en las acciones punitivas que solo evalúan el incremento de las penas y no se atiende el problema criminológico que lo provoca.
 - ii. En el ámbito normativo civil, la atención de nuevas necesidades individuales, comunitarias y de exigencias colectivas (pretensiones difusas), si bien ha logrado algún reconocimiento en ciertos casos, resultan desvinculadas de otros ámbitos normativos.

- iii. En el ámbito constitucional, administrativo y ambiental, la legislación ha resultado ser disfuncional respecto de los problemas en evaluación, porque las condiciones en las cuales se debe atender una situación siguen siendo evaluadas desde una apreciación excluyente y teóricamente desfasada.
En este punto, obsérvese el nivel de productividad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que prácticamente ha incidido en la evaluación crítica de la legislación nacional en varios países de la región.
- b. La labor académica que repercute en quebrantar lo dogmático ha estado limitada a una acción que ha complementado teorías e ideas ajenas al ámbito de las necesidades de la región. En este sentido, la inclusión de los *derechos fundamentales* en las constituciones nacionales ha respondido a la influencia de la Constitución española de 1978 y no a un fundamento autóctono.
Igual sentido está expresado en el ámbito de la mayoría de las especialidades jurídicas, lo cual denota una falta de articulación de *teorías propias y autónomas* frente a la doctrina comparada (Altava, 2003).
- c. Una insuficiente actividad jurisdiccional, especialmente, en función a los dos puntos preliminares.

Como se puede apreciar, los Estados no están logrando *legitimar su relación* con la población, tal es la razón por la cual se ha dado el quiebre del *contrato social* que ha provocado el contexto de informalidad y generación de actividades paralelas al Estado por parte de la sociedad civil.

Los niveles de corrupción en la región latinoamericana evidencian lo acotado y explican el quiebre de la relación sinalagmática entre la *población* y el *Estado* (Bermúdez-Tapia, 2018), porque no se atiende a las condiciones particulares y especiales de cada parte, como tampoco se logra mejorar el carácter de interdependencia de ambas. Por el contrario, el ámbito democrático y de gobernabilidad son necesarios en una sociedad contemporánea, como lo exige un Estado de derecho.

3. La construcción de un Estado y una legislación *a medida* para la región latinoamericana

Sobre la base del modelo clásico del Estado y de la ley, se debe reconocer el nivel de disfuncionalidad de ambos en el actual contexto regional. El modelo de Estado impuesto por España, Portugal, Francia e Inglaterra en América Latina resulta disfuncional, muy a pesar de que en estos países se registraron modelos monárquicos liberales, constitucionales y absolutistas que se impusieron en esta región durante su vinculación como colonias de aquellos (García, 2011).

Incluso el modelo no ha sido correctamente desarrollado en lo administrativo, puesto que, de la mayoría de los países independizados en el siglo XIX, solo unos pocos lograron un cierto nivel de funcionalidad cuando los grupos de poder pudieron mantener un clima de estabilidad política, económica y social en sus países (Mallorquín, 2018). Una referencia puntual es Argentina y Brasil. En el primero de ellos, el modelo de *producción capitalista* generó una condición de desarrollo sostenido que se ha visto limitado negativamente por las condiciones que su propio gobierno ha establecido en los últimos años. El modelo monárquico brasileño, en cambio, generó una condición de estabilidad política que se complementó en lo económico, social y cultural, lo que propició que en la actualidad Brasil superara a Portugal en los índices de evaluación industrial y de incidencia en la política y economía internacional.

En cambio, países como Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay se han visto condicionados por sus grupos de liderazgo político y económico, situación que se ha ampliado en los últimos años en función de las acciones ejecutadas por sus propios gobiernos nacionales. Por su parte, Venezuela se diferencia del modelo evaluado por su condición económica basada en la producción y exportación de materia prima, factor afectado por las políticas asistencialistas que han provocado la severa crisis del país.

Chile, por otro lado, ha registrado el quiebre del modelo de exportación en lo económico y en lo político en la región, con lo cual ha provocado la imperiosa necesidad de atender el reclamo social con la cesión del Estado a ejecutar un proceso de reforma constitucional.

Según esta breve revisión, es posible, entonces, afirmar que el modelo clásico del Estado europeo no ha logrado ser funcional en la región latinoamericana, porque hay elementos ajenos a la realidad en la cual se materializó su concepto, por ejemplo:

- a. La delimitación geográfica cuenta, en la mayoría de los países, con presencia indígena, negra o mestiza en la región. En efecto, las realidades de las poblaciones indígenas en la Amazonía y en los Andes demuestran que las fronteras territoriales de los países son funcionales en cuanto al modo de vida tradicional de los pobladores preexistentes a los Estados, tras el proceso de colonización europea.
- b. La amplitud de los valores socioculturales y lingüísticos en la región son diferentes a los de la realidad europea, y así deberían ser sus políticas de integración, diversidad cultural y transición. Pero hasta el momento no se ha logrado generar una *asimilación* cultural, por el contrario, se han limitado y condicionado a las poblaciones indígenas, las cuales se han vinculado a los ratios de pobreza y extrema pobreza en la región. Con suma dificultad se han protegido sus derechos, al alejarse de los ámbitos usuales en los cuales el Estado ejecuta sus acciones: zonas de difícil acceso a medios de comunicación.
- c. La desvinculación de la población con la concepción de la *soberanía popular* que legitima al Estado y, por ende, a su administración pública. Una conclusión que se relaciona con el elevado nivel de ausencia del electorado en los comicios tanto en el ámbito regional como local en los países latinoamericanos.

Tales condiciones, en forma conjunta, quiebran el concepto de democracia, de gobernabilidad y de legitimidad del Estado, con lo cual se produce como consecuencia natural la crisis del derecho.

4. La generación de un modelo autónomo, funcional y particular a raíz de la exigencia social

De conformidad con lo visto hasta este punto es posible señalar algunos patrones generales en el ámbito regional latinoamericano:

- a. En Perú, Colombia, México, Bolivia y Ecuador surge la necesidad de articular modelos jurisdiccionales *especiales, autónomos y funcionales* con respecto a realidades particulares. En este sentido, para estos países se identifica:
 - i. Un sistema constitucional que reconoce el *pluralismo jurídico*.
 - ii. Un sistema procesal que permite la viabilidad de nuevos modelos jurisdiccionales, como sucede en Colombia con la Jurisdicción Especial para la Paz a raíz del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.
 - iii. Un sistema normativo que permite evaluar y diferenciar capas de aplicabilidad de la ley a nivel individual, colectivo y de alcance difuso, según se hace patente en derechos de naturaleza personal, familiar, social, comunitaria y colectiva.
- b. En México, Chile, Argentina, Colombia, Perú y Brasil surge la necesidad de articular los niveles de aplicabilidad de los programas macroeconómicos para que tengan incidencia en la microeconomía. Gracias a esto, los procesos de desarrollo incluirían a una mayor parte de la población, tanto en términos de productividad económica como de atención en servicios públicos básicos.
- c. En cada uno de los países de la región surge la necesidad de establecer programas y acciones que logren la integración nacional, tanto en lo que respecta a la infraestructura que permita la comunicación de toda su población a lo largo del territorio nacional, como respecto de la ampliación de las acciones estatales en zonas con escasa presencia (zonas alto-andinas, zonas amazónicas y zonas desérticas).
- d. La atención de situaciones de emergencia social de condición extrema, como los *conflictos internos* evidenciados en Perú y Colombia.
- e. La atención de problemas que superen el carácter nacional, en particular, cuando incidan negativamente en el ámbito interno, como sucede en México, Colombia, Perú y Chile en cuanto al problema del narcotráfico.

Nótese que estos postulados no contradicen los alcances de la teoría tradicional, porque no se plantea la creación de un modelo excluyente, sino de un modelo que articule lo *positivo* de la teoría existente con una dosis de realidad expuesta a nivel cotidiano en la región latinoamericana.

Referencias

- Adelman, S., & Paliwala, A. (1993). *Law and crisis in the Third World*. School of Law University of Warwick.
- Altava, M. (Coord.). (2003). *Lecciones de derecho comparado*. Universitat Jaume I.
- Bermúdez-Tapia, M. (2013). El derecho a la consulta previa y su desarrollo en un estado unitario descentralizado. *Diálogo con la Jurisprudencia*, 168(18).
- Bermúdez-Tapia, M. (2018). Legitimidad de la legislación en el Estado de derecho. En A. Martínez Lazcano, & A. Islas Colín (Eds.), *Derechos humanos: la transformación de la cultura jurídica*. Ediciones Nueva Jurídica.
- Brachet-Márquez, V., & Uribe, M. (2016). *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos nacionales*. El Colegio de México.
- García, P. (2011). *El Estado en América Latina: recursos e imaginarios, siglos XIX-XXI*. Universitat de Barcelona.
- Gross, O., & Ni, F. (2002). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice*. Cambridge University Press.
- John-Hopkins, M. (2017). *The rule of law in crisis and conflict grey zones. Regulating the use of force in a global information environment*. Routledge.
- Knight, A., & Drinot, P. (2015). *La gran depresión en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Lloredo, L., & García, L. (2014). *Crisis económica. La globalización y su impacto en los Derechos Humanos*. Editorial Universidad del Rosario.
- Mallorquín, C. (2018). *América Latina y su teoría*. Ariadna Ediciones.
- Miller, R. (2009) *Law in crisis: The ecstatic subject of natural disaster*. Stanford University Press.
- Palacio, J., & Candiotti, M. (2007). *Justicia, política y derechos en América Latina*. Prometeo Libros.
- Pásara, L. (2007). *Los actos de la justicia latinoamericana*. Universidad de Salamanca.
- Rey, F. (2011). *Los derechos en América Latina: tendencias judiciales recientes*. Editorial Complutense.



El Estado ante emergencias sociales

El Estado ante emergencias sociales es un libro resultado de investigación a cargo de especialistas en temas de derecho constitucional, ciencia política y gestión pública, en el que se propone el estudio de los escenarios de inestabilidad en un país como Colombia, cuyos gobiernos han debido tomar decisiones de Estado para atender periodos de crisis y proteger la población. En este sentido, el diseño de políticas públicas se convierte en el elemento central del libro, y se plantea como punto de referencia la evaluación de los contextos desde una perspectiva interdisciplinaria y transversal para examinar los resultados de las disposiciones estatales y plantear perspectivas para evitar futuras situaciones adversas.



ISBN 978-958-52848-5-2



9 789585 284852