

DESCENTRALIZACIÓN
Y ORDEN PÚBLICO

A 97 - 03412

FESC L

Antanas Mockus

Alcalde Mayor de Santafé
de Bogotá.

Néstor Raúl Correa

Abogado, maestría en derecho
público en la Sorbona de París-2.
Ex magistrado auxiliar de la Corte
Constitucional. Profesor de
la Universidad Javeriana.

Alfredo Rangel

Economista, magister en ciencia
política, catedrático universitario,
colaborador de *El Tiempo*, asesor de
la Consejería Presidencial para
la Defensa y Seguridad Nacional.

Gonzalo de Francisco

Coordinador del área sociopolítica
de la Corporación Milenio y
profesor del departamento de
ciencia política de la Universidad
de los Andes.

Carlos José Herrera

Investigador asociado de la
Corporación Milenio.

DESCENTRALIZACIÓN Y ORDEN PÚBLICO

DESCENTRALIZACIÓN Y ORDEN PÚBLICO

**Antanas Mockus
Néstor Raúl Correa
Alfredo Rangel
Gonzalo de Francisco
Carlos José Herrera**

A 97 - 03412



1ª edición, febrero de 1997

© Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Fescol

Calle 71 N° 11-90

Tels: 347 30 92 - 347 31 15

A.A. 58308

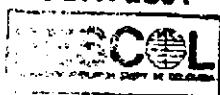
Centro de Pensamiento Político - Milenio

Cra. 12 N° 70-82

Tels: 249 42 12 - 345 88 46

ISBN: 958-9272-76-2

CORTESIA



Coordinación editorial: María Cristina Franco

Carátula: Paula Iriarte

Preparación litográfica: Servigraphic Ltda.

Impresión: Enlace Gráfico

Contenido

Presentación	9
Administraciones locales - orden público	11
<i>Antanas Mockus</i>	
Nexos descentralización - orden público	19
<i>Néstor Raúl Correa</i>	
Compromiso civil con el tema de la seguridad en zonas urbanas	37
<i>Gonzalo de Francisco</i>	
El poder local: objetivo de la guerrilla	53
<i>Alfredo Rangel</i>	
Relatoría del seminario sobre descentralización y orden público	67
<i>Carlos José Herrera</i>	

Presentación

Para la Fundación Friedrich Ebert de Colombia y la Corporación Milenio es grato presentar esta publicación, resultado del debate sobre descentralización y orden público, que hace parte del programa que vienen realizando conjuntamente, sobre la perspectiva política de la descentralización.

La publicación recoge los artículos presentados por Antanas Mockus, Néstor Raúl Correa, Gonzalo de Francisco, Alfredo Rangel y Carlos José Herrera. Los autores analizan el tema desde diferentes ángulos. Mockus hace un análisis de la importancia de las autoridades locales en el manejo y responsabilidad del orden público para garantizar la convivencia, la seguridad y la justicia. Correa, por su parte, hace un diagnóstico histórico sobre la descentralización y el orden público en Colombia que contrasta con uno jurídico sobre el tema. Estos análisis lo llevan a concluir que en el proceso de descentralización y orden público en Colombia existe una alta centralización en el manejo espacial de la convivencia pacífica. Por otra parte, De Francisco destaca la necesidad de que exista un proceso de encuentro del estamento civil con el tema de seguridad, especialmente a través de procesos de participación ciudadana. Rangel presenta un

último tema de vital importancia, la relación de la actividad guerrillera, el municipio y el orden público. Destaca cómo la guerrilla ha hecho del ámbito municipal un escenario definitivo para desarrollar sus propósitos, y de ahí la importancia de que el Estado fortalezca su presencia a nivel local como una estrategia de confrontación y contención de la guerrilla en lo económico, en lo político y en lo militar. Finalmente, Herrera presenta una relatoría que recoge y amplía los principales temas debatidos durante el taller.

Con la publicación de este debate, Fescol y Milenio esperan contribuir a la labor pedagógica e informativa de fortalecimiento de los principales actores del proceso de descentralización.

10 de febrero de 1997
Santafé de Bogotá

Administraciones locales - orden público¹

Antanas Mockus

La diversidad de la sociedad colombiana, así como la complejidad de la inseguridad y sus múltiples expresiones, que varían en intensidad y extensión en cada región, son consideraciones que se deben tener en cuenta a la hora de asumir y dar soluciones al problema de inseguridad que hoy enfrenta la mayoría de los ciudadanos, en especial los habitantes de los centros urbanos más importantes.

1. Hasta 1991 el concepto de orden público era utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado. Con la promulgación de la nueva Constitución el significado de este concepto se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (art. 213).

Así apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana, que de alguna manera reorientó la mirada y acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de las personas y no exclusivamente hacia su seguridad.

Por otro lado, el concepto de seguridad ciudadana, que no aparece por ninguna parte en la Constitución anterior ni en la nueva, ha venido siendo utilizado para definir una serie de acciones que procuran garantizar exclusivamente la seguridad de las personas. De esta manera, seguridad ciudadana y convivencia, en la práctica de ejecución de políticas públicas, se convirtieron en conceptos indisolubles a la hora de hablar de la seguridad de los ciudadanos.

La seguridad tiene dos dimensiones, una relacionada con la seguridad del Estado y otra con la seguridad ciudadana. Fenómenos como la guerrilla, el narcotráfico y los mal llamados paramilitares atentan contra la seguridad del Estado; sin embargo, los hechos cotidianos demuestran que estos grupos atentan contra la seguridad del ciudadano común: es el caso de las milicias a nivel urbano, grupos de narcotraficantes y expendedores de alucinógenos, homicidios por ajuste de cuentas, masacres, tráfico de armas, secuestro, boleteo y extorsión.

La otra dimensión es la seguridad y la convivencia ciudadana, que toman cada día mayor fuerza como una de las necesidades más sentidas por la sociedad colombiana.

La problemática de la falta de seguridad y de la ruptura de la convivencia ciudadana llega también al ciudadano corriente, bajo formas muy sutiles y diversas, derivadas de la inseguridad callejera, de la ausencia de canales amplios y expeditos para la solución de conflictos cotidianos, de la inexistencia de garantías para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, o por la corrupción e impunidad generalizadas, así como por la falta de credibilidad en las instituciones y en sus funcionarios.

Es por ello necesario e inaplazable que la sociedad otorgue masivo respaldo a la acción de las entidades públicas responsables de la erradicación de la criminalidad en sus distintas formas; pero a su vez, no puede el país seguir realizando ingentes esfuerzos e inversiones tan sólo para atacar los efectos de los problemas, sin que simultáneamente dedique mayor o, al menos, similar atención a las causas por medio de acciones preventivas.

También es evidente que un problema tan complejo no puede continuar, de forma exclusiva, en manos de las entidades con funciones de represión y de penalización del delito, en tanto que algunas instituciones del Estado y la sociedad civil permanecen ajenas a las amenazas que las agobian. De igual manera, tampoco puede el país continuar tratando de afrontar este fenómeno sólo desde la sede del gobierno central, mientras las administraciones locales y la ciudadanía observan expectantes cómo

crecen las amenazas y la vulnerabilidad de todo orden que cada día las acorralan y asfixian con mayor intensidad.

En este sentido, los esfuerzos del municipio se deben orientar a convertirse en el escenario privilegiado de planeación de la seguridad ciudadana, especialmente para prevenir y controlar aquellas conductas delictivas que más afectan la vida cotidiana de las personas. Esto no significa que el municipio no aboque los problemas derivados de la presencia en su jurisdicción de fenómenos de guerrilla, narcotráfico y paramilitarismo.

El manejo descentralizado de la seguridad debe propender por una mayor integración entre las autoridades del orden nacional, seccional y local, tal como lo establece la Constitución Nacional de 1991 en sus artículos 189, 296, 303 y 315.

El municipio y el orden público²

La Constitución de 1991 ha definido a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

El Estado colombiano, aunque mantiene la forma que adoptó en 1886, tras los experimentos federales de la segunda mitad del siglo XIX, otorga ahora a sus diferentes entidades territoriales —departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas— un grado tal de descentralización política, administrativa y fiscal, que cada una de ellas goza, dentro de los límites fijados por el constituyente y el legislador, de amplias potestades para gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les correspondan (arts. 286 y 287 C.N.).

La célula básica del ordenamiento territorial es *el municipio*, reconocido por la propia Carta Política como “*entidad funda-*

2. Contiene apartes del documento presentado por el Defensor del Pueblo, Jaime Córdoba Triviño, a la Comisión de Reforma de la Policía Nacional.

mental de la división político-administrativa del Estado" (art. 311 C.N.). "El territorio sometido a la autoridad y jurisdicción del alcalde es, al mismo tiempo, elemento constitutivo del organismo nacional y agencia de la prestación de los servicios públicos. Como institución jurídico-política el municipio prefigura la comunidad estatal, pues a semejanza de ésta se integra con elementos territoriales, poblacionales y normativos. Cada municipio es, en efecto, un Estado en pequeña escala, donde las autoridades ejercen el poder y la competencia sobre personas que habitan dentro de términos geográficos estables definidos".

Dispone la Constitución que en cada municipio haya un alcalde, servidor público de elección popular a quien se inviste como jefe de la administración local (art. 314 C.N.), debe adoptar y hacer cumplir todas las medidas necesarias para que en el ámbito municipal se mantengan aquellas condiciones fundamentales de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas y cuya existencia permite y facilita el recto ejercicio de la libertad y el funcionamiento cabal de las instituciones públicas.

La conversión del orden público es un cometido de carácter específicamente policivo, y por ello la Constitución coloca al alcalde como "*primera autoridad de policía del municipio*" (art. 315, 2 C.N.). En el ámbito municipal el alcalde es el servidor público que ejerce, al más alto nivel, las competencias relacionadas con las actuaciones administrativas dirigidas a prevenir o eliminar las perturbaciones del orden público. El alcalde ejerce la llamada *función policiva*, constituida por un conjunto de facultades de intervención que se despliegan en diversas actividades de limitación coactiva.

Como primera autoridad policiva del municipio, es lógico que el alcalde tenga bajo su dependencia funcional a los servidores públicos encargados de cumplir la actividad material de policía en el territorio sujeto a su jurisdicción. Por ello en 1991 se elevó al rango constitucional la disposición originalmente contenida en el artículo 130 del Código de Régimen Municipal.

Dispone ahora la Constitución que la Policía Nacional “*cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*” (art. 315. 2 C.N.). Sin embargo, las relaciones de subordinación funcional entre el alcalde y la Policía constitucionalmente obligada a cumplir pronta y diligentemente sus órdenes, deben estar reguladas por un marco normativo que determine su contenido y precise sus alcances.

También debe ser objeto de regulación por el legislador la atribución que la Carta Política otorga al gobernador como “*agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público*” (art. 303 C.N.), pues tal cometido parece ubicarse más en el campo de la desconcentración de competencias del poder central que en el ámbito de la descentralización administrativa.

En esta línea la ley 62 de 1993 estableció a los alcaldes y gobernadores las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Proponer medidas reglamentarias de la Policía, de conformidad con la Constitución y la ley, a la asamblea departamental o al concejo municipal, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio por conducto del respectivo comandante.
3. Disponer con el respectivo comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural.
4. Promover en coordinación con el comandante de la Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y valores cívicos.
5. Solicitar al comandante de la Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el consejo de seguridad departamental o municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo consejo.

8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la asamblea departamental o ante el concejo municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

A manera de conclusión

Es necesario llamar la atención sobre el real manejo y responsabilidad que tienen las autoridades locales en este campo, así como otro complementario e indispensable para la seguridad y convivencia, como es la justicia.

Con la expedición de la nueva Constitución comenzó a dilucidarse la diferencia respecto a lo que se entiende por seguridad del Estado y lo que debe entenderse por seguridad de los ciudadanos, diferencia que posibilita tomar decisiones y medidas acordes con cada caso.

Igualmente, la Constitución de 1991 definió, de manera no tan clara, las responsabilidades en materia de manejo del orden público (concepto ampliado) entre las autoridades del orden nacional, departamental y municipal; responsabilidades que requieren un cambio de las autoridades civiles, policiales y militares para que se asuma y se reconozca en la práctica la autoridad de los alcaldes y gobernadores en esta materia.

Y afirmo que definió de manera poco clara las responsabilidades, en la medida en que desde 1991, y con base en la Constitución, el gobierno nacional ha tomado muchas decisio-

nes sin consultar con las autoridades locales y en algunos casos en contravía de sus políticas. Por otro lado, pareciera que las posibilidades de los alcaldes y gobernadores en esta materia se redujeran a solicitar y no a ordenar como aparentemente lo establece la Constitución.

Igual sucede con otro campo, sin el cual no es factible la convivencia y la seguridad, como es la justicia, donde también se toman decisiones sin consultar a las autoridades locales.

Así, seguridad y justicia, campos en los cuales deben responder de manera constante los alcaldes y gobernadores ante los ciudadanos, no son del manejo autónomo de estas autoridades y, antes bien, tienen que “poner la cara”, sin que exista una clara y adecuada directiva del gobierno nacional y de las autoridades de justicia.

Nexos descentralización - orden público

Néstor Raúl Correa

Introducción

La Fundación Friedrich Ebert de Colombia —FESCOL— y la Corporación Milenio han venido realizando una serie de talleres sobre la perspectiva política de la descentralización en Colombia. Uno de dichos talleres versa sobre el tema descentralización y orden público. Este documento, entonces, tiene por objetivo trazar unos lineamientos generales a título introductorio sobre dicha materia.

La descentralización es una estrategia de organización de la administración pública, que puede ser definida como el traslado de competencias y recursos desde un nivel central hacia un nivel de menor cobertura espacial, para que en este último dichas atribuciones se ejerzan de manera autónoma. De la definición se desprenden dos premisas: primero, que antes de la descentralización existía centralización. Segundo, que el sistema no funcionaba bien y que por eso hay que entrar a reformarlo. No

se cambian las cosas buenas sino las malas. Las buenas se conservan. Por tanto, el proceso de descentralización parte finalmente del supuesto tácito según el cual la nación venía funcionando mal.

Por su parte el orden público se define hoy en el derecho contemporáneo como la ausencia de intranquilidad doméstica o de guerra abierta —aspecto negativo— y la existencia de condiciones materiales y económicas que permitan una calidad de vida digna —aspecto positivo—. En este sentido, la seguridad de las personas y de los bienes, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad, el ornato y el ambiente sano hacen parte del orden público, pero la noción comprende también aspectos económicos y de calidad de vida.

El cruce de estos caminos que se bifurcan, como diría Borges en sus Ficciones, es el objeto de reflexión de este documento.

Pero vale la pena, para ilustrar el alcance del tema, anotar que en los últimos 5.500 años de historia ha habido 14.513 guerras en el mundo, que han costado 1.240 millones de vidas y han permitido tan sólo 292 años de paz (según Jan Osmańczyk). Únicamente entre 1960 y 1982 se calcula que han tenido lugar 65 conflictos armados, si se incluyen los que han causado más de mil muertos cada uno... Peor aún, los costos de los enfrentamientos bélicos se trasladan en forma creciente de los combatientes a los no combatientes: mientras que en la Primera Guerra Mundial la proporción de civiles caídos en relación con el total de muertos en combate fue del 13%, en la Segunda Guerra Mundial ascendió al 70% y en la guerra de Corea alcanzó el 84% (Valencia, 1993: 17).

Primera parte: la realidad

En esta primera parte se realizará un diagnóstico fáctico de la descentralización y del orden público en Colombia.

El proceso de descentralización

El estudio de la descentralización en Colombia exige echar una breve mirada a la historia de los nexos nación-entidades subnacionales, como se hace a continuación.

1. El Estado colombiano no fue el resultado del desarrollo de una secular unidad nacional, como en Europa, sino que primero fue una creación jurídica, esto es, fuimos antes un Estado que una nación. En Colombia incluso podría afirmarse también que tenemos hoy más territorio que Estado.

2. El surgimiento de una burguesía criolla en Colombia permitió la liberación de España a principios del siglo pasado, pero de allí no surgió un mercado nacional. Desde sus orígenes, la economía, como la latinoamericana, estuvo volcada hacia la exportación de sus recursos y materias primas, de suerte que apenas si se estableció una red de comunicaciones que permitiera la salida al exterior, mientras que internamente las regiones permanecían incomunicadas entre sí.

3. En este sentido se inscribe la lucha a mediados del siglo pasado entre los centralistas y federalistas, que desataron numerosas guerras internas, clausuradas siempre con pactos de paz consignados en reformas constitucionales.

4. Si bien el centralismo que imperó desde 1886 sirvió para generar una cierta unidad nacional, fue impotente para solucionar los problemas estructurales de la sociedad colombiana, particularmente la pobreza.

5. A partir de los años setenta empezó a establecerse en el mundo un nuevo orden económico internacional; desde entonces se inicia un proceso en el que los capitales se transnacionalizan y los mercados se integran. El Estado, en consecuencia, entra a revisar sus relaciones con la sociedad civil, su papel en la economía y su tamaño. La apertura económica, la desregulación, la privatización, la desestatización, la participación y la descentralización se imponen. Hacia dentro y hacia afuera el Estado se redimensiona.

6. Fue por ello que en la década de los ochenta se desencadenó un ambicioso proceso de descentralización. Esta fue más una municipalización, como quiera que el departamento fue desplazado y se puso el énfasis en lo local, concretamente en la figura del alcalde. Uno de los objetivos explícitos de la descentralización, aparte de la reducción del déficit fiscal de la nación, fue la atomización de las luchas populares mediante la focalización en el ámbito local de la atención de las necesidades de la gente. Como anota Darío Restrepo (1992: 127), “entre 1970 y 1986 más del 62% de los paros cívicos tuvieron como causa inmediata la no prestación, la mala calidad y los costos de los principales servicios públicos domiciliarios, acueducto, alcantarillado y energía eléctrica”.

7. La descentralización fue un proceso que transitó el siguiente camino: primero los aspectos fiscales —ley 14/83— y políticos —elección popular de alcaldes: acto legislativo N° 1/86— antecedieron a los administrativos. Uno de los objetivos de la elección popular de alcaldes fue el de relegitimar las administraciones frente a la comunidad local. Sólo al año siguiente se pasó a una descentralización administrativa, consagrada en el decreto ley N° 077 de 1987 y normas subsiguientes, que trasladaron las responsabilidades sectoriales a los municipios. Más tarde se crearon programas nacionales tendientes a superar los problemas que presentaban los municipios de mayor violencia. Tal fue el caso del Plan Nacional de Rehabilitación —PNR—, el cual, según palabras de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República, “surge como el componente de la política de Paz que busca erradicar de las regiones afectadas por los enfrentamientos armados, los factores que hacen de ellas un medio propicio para la propagación de la violencia” (DANE-DAPRE, 1986: 9). El mismo documento agrega más adelante que “las áreas donde los enfrentamientos armados, han dejado de ser choques esporádicos para afectar sensiblemente las condiciones de vida de los habitantes, han sido consideradas como las regiones objeto del plan” (*Ibídem*: 15).

Igualmente se hicieron esfuerzos por regionalizar el país —ley 76/85—. Luego se reformó la estructura sectorial nacional. Por último, el programa llamado Plante se diseñó para sustituir cultivos ilícitos y la Red de Solidaridad Social asumió el manejo de todos estos programas nacionales.

8. Durante todo este tiempo el municipio colombiano se revitalizó y el departamento pasó a un segundo lugar, sobre todo hasta 1991, cuando el nivel seccional se recuperó un poco. Además, tanto en lo municipal como en lo departamental ganó más el órgano unipersonal que el cuerpo colegiado.

9. A nivel nacional se ha procurado, sin éxito, apoyar el proceso de descentralización. El Ministerio de Gobierno se convirtió con la ley 199 de 1995 en Ministerio del Interior, buscando con ello devenir en una especie de cancillería de asuntos internos. El Departamento Nacional de Planeación creó dos instancias de apoyo territorial: la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial y la Unidad de Planeación Regional y Urbana. El Departamento Administrativo de la Función Pública y la ESAP han procurado por su parte apoyar el desarrollo institucional de municipios y departamentos. Los CORPES también. Los sectores hacen lo suyo. Pero si bien se han conseguido importantes resultados, fruto de ingentes esfuerzos, el proceso en su conjunto no funciona bien. Nadie en el nivel nacional es el responsable de la descentralización en Colombia. No hay coordinación, no hay política. Y ello es así desde hace más de diez años.

El orden público

A continuación se hará un breve recuento de los principales hechos que han alterado el orden público en Colombia.

1. Hace poco más de 40 años, el 9 de abril de 1948, el líder popular Jorge Eliécer Gaitán fue asesinado en el famoso “bogotazo”. Este hecho marcó el comienzo del período llamado

“La Violencia”, que enfrentó a los partidos liberal y conservador, y que se prolongó casi por una década. Algunos estiman que por lo menos 200.000 personas murieron como consecuencia de dicha confrontación.

2. La Violencia se extendió abiertamente hasta el golpe militar del general Gustavo Rojas Pinilla, que “pacificó” el país mediante una dictadura primero consentida y luego repudiada por los partidos tradicionales.

3. Surgió luego el Frente Nacional en 1958, fruto del pacto liberal-conservador¹. El pacto suponía fundamentalmente la repartición del gobierno entre los dos partidos. Esto implicaba tanto alternarse la Presidencia como compartir las principales posiciones políticas. Si bien con ello se le dio una salida a La Violencia, lo cierto es que se excluyó del espectro político a otras fuerzas, algunas de las cuales se refugiaron en la guerrilla.

4. En la década de los 60 se produjo en Colombia, como en otros países de América Latina, la emergencia de importantes movimientos guerrilleros. Las bases sociales de uno y de otro partido y los dirigentes campesinos en general no se sintieron incluidos dentro de los acuerdos del Frente Nacional. Ello alimentó la conformación de grupos guerrilleros. La guerrilla subsiste hoy, 30 años después.

5. A mediados de la década de los años 70 el tráfico de drogas empezó a ocupar un papel importante en la escena política y social. Primero fue la marihuana, para abastecer la demanda creciente proveniente de los Estados Unidos. Como es conocido, al final de los años 70 el cultivo de marihuana fue cediendo el paso al negocio de la cocaína: su producción y comercialización se convirtió en una inmensa fuente de fortuna y poder. Surgieron en Medellín y Cali los carteles de la droga, que impusieron nuevas formas de expresión del crimen organizado:

1. Alberto Lleras y Laureano Gómez suscribieron en España el pacto que creaba el Frente Nacional. Para volver a la Constitución de 1886 y retomar la legalidad hubo que hacer un referendo, a iniciativa de Alberto Hernández Mora.

se pasó al narcoterrorismo y la corrupción política. Esta última modalidad subsiste hoy.

6. Ya en los años 80, frente a la inseguridad derivada de las operaciones guerrilleras y de la actuación del crimen organizado, en diversas zonas del país los propietarios de tierras fueron formando grupos de autodefensas, en algunos casos con la colaboración del Ejército nacional. Algunos de estos grupos se convirtieron en aparatos ofensivos y bien armados con propósitos claramente políticos, orientados a amedrentar o eliminar a quienes consideraban sus enemigos políticos. Tales grupos todavía existen hoy en día.

7. Igualmente, la violencia en el país fue pasando de los asesinatos individuales a masacres y homicidios múltiples. Tanto en la masacre como en el homicidio múltiple las víctimas se encuentran en total estado de indefensión. Durante los años 80 y 90 la masacre estuvo siempre presente. Ello también subsiste hoy.

8. Con el homicidio en escala apareció o reapareció también el homicidio calificado o magnicidio: militantes políticos, desde candidatos presidenciales hasta militantes de base, de diversos partidos tradicionales y nuevos, empezaron a ser asesinados por diferentes fuerzas. Tal forma de violencia política persiste en la actualidad.

9. La violencia política se ve también alimentada por conductas que expresan intolerancia hacia el otro, hacia la otredad, hacia la alteridad; el otro pasa así a ser antagónico, enemigo. Desde su fundación en 1985, por ejemplo, la Unión Patriótica afirma que más de 2.000 de sus miembros han sido asesinados. Muchos de ellos habrían sido muertos por el MAS u otros grupos paramilitares. Por tales homicidios no hay todavía ningún condenado. Tal situación —los delitos y la impunidad— persiste hoy.

10. Paralelamente escuelas de sicarios se constituyeron en algunas partes del país, sobre todo en el Magdalena Medio y en Medellín, no sólo como expresión del narcotráfico sino en general como forma de violencia privada, lo cual continúa hoy.

11. Los homicidios contra sindicalistas (en 1993 hubo 178 y en 1994 hubo 199), contra las personas llamadas desechables y

demás modalidades de limpieza social se incrementaron. Ello también subsiste hoy.

12. Mención especial merece la impunidad o en general la carencia de eficacia de la administración de justicia. En promedio, de cada cien homicidios se capturan unos diez sospechosos, de los cuales se condena uno. Los otros 99 homicidios quedan en la impunidad. En el resto de los delitos la impunidad es, según datos del DNP, del 97.5%. La certeza de la ausencia de sanción motiva a los delincuentes o en todo caso "no los desanima". Ello también subsiste.

13. El delito de secuestro, que es particularmente perverso, no ha cesado de aumentar. Hoy subsiste el secuestro y cada ocho horas se secuestra a una persona.

14. Por último, la corrupción, pública y privada, pero sobre todo la primera, se campea en el país. En reciente foro internacional, convocado por Milenio, se analizó este flagelo. La corrupción agrede, violenta, ataca. Ello igualmente continúa.

Del anterior panorama se concluye que en el país es visible la extensión y persistencia de la violencia, la impunidad, la guerrilla, el narcotráfico, la corrupción, el secuestro, las masacres y, en general, la inadecuación del Estado para actuar con éxito frente a estos problemas, de un lado, y del otro una desidia de la sociedad civil que raya en la complacencia, léase en la complicidad.

Dejemos que sean las palabras del ex presidente norteamericano George Bush las que concluyan este acápite: "la extraordinaria violencia a que se ve sometida Colombia es perpetrada principalmente por guerrillas, traficantes de drogas y escuadrones de la muerte que a veces operan con el apoyo o la autorización de la Policía y las Fuerzas Armadas. La Policía y las Fuerzas Armadas son también responsables por el significativo número de abusos, particularmente en las zonas de violencia política o de tráfico de drogas"².

2. Vid. *El Tiempo*, enero 20 de 1993.

Segunda parte: lo jurídico

1. La nueva organización territorial establecida en la Carta Política representa en esencia, respecto del antiguo régimen, un doble cambio cuantitativo y cualitativo.

Cuantitativamente, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886: nacional, seccional (que agrupaba a los departamentos, intendencias y comisarias) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se establecen en el artículo 286 de la Constitución: nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos). Y cualitativamente el país hizo tránsito de un régimen levemente descentralizado a un régimen potencialmente autónomo. En los artículos 1 y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal. En este sentido, la elección popular de gobernadores y la fijación de un período de tres años para todas las autoridades territoriales de elección ciudadana fueron los hechos más sobresalientes. Sin perjuicio de un breve bloque de constitucionalidad, el grueso de las materias sobre las cuales operaría la predicada autonomía territorial, se confió al legislador.

2. Sobre orden público en particular, la Constitución establece, y así lo ha reiterado la Corte Constitucional³, una participación armónica de las diferentes entidades territoriales en el manejo del orden público, pero con clara unidad de mando en cabeza del presidente de la República. En este sentido vale la pena destacar las siguientes disposiciones superiores:

- Arts. 2 y 22: la convivencia pacífica es un valor y la paz es un derecho.
- Art. 95 numeral 3: la convivencia pacífica es, al mismo tiempo, un deber.

3. Véanse, entre otras, las sentencias C-574/92, C-032/93, C-034/93, C-075/93, C-214/93 y C-024/94 de la Corte Constitucional.

- Art. 189 numeral 4: el presidente es la máxima autoridad en orden público.
- Art. 212 y siguientes: los estados de excepción constitucional.
- Art. 296: jerarquía presidencial sobre autoridades territoriales para orden público.
- Art. 303: el gobernador es agente del presidente en orden público.
- Art. 315 numeral 2: el alcalde es agente del presidente en orden público.
- Art. 330 numeral 7: las autoridades indígenas se sujetan en orden público.

Se observa en síntesis que el grado de autonomía territorial para el manejo del orden público es mínimo. Ello no debe asustar a nadie porque es apenas natural que, no obstante los principios autonómicos generales enunciados en los artículos 1 y 287 de la Carta, es claro que el manejo del orden público sea centralizado en el marco de un Estado unitario. Las relaciones entre el nivel central y las entidades subnacionales son pues jerárquicas y opera la unidad de mando.

3. Ya a nivel de leyes y demás normas inferiores, es abundante la regulación sobre orden público. De ella se destacan los siguientes textos:

- a) Código Nacional de Policía: decretos leyes 1355 de 1970 y 522 de 1971⁴.
- b) Ley de reforma a la Policía: ley 62 de 1993.
- c) Leyes de orden público: leyes 104 de 1993 y 241 de 1995.
- d) Decretos de conmoción interior: en varias oportunidades el actual gobierno y el anterior han dictado decretos de excepción sobre orden público. Se destacan hoy las zonas especiales de orden público.

4. El gobierno nacional va a presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que reforma el actual Código Nacional de Policía. Este proyecto, de 397 artículos, se denomina Código para la Convivencia Ciudadana.

e) Directivas y documentos de política nacional del gobierno sobre la estrategia contra la violencia: Directiva Presidencial N° 05 de 1991.

f) Decretos puntuales de nivel nacional: decreto 2615 de 1991, que crea los Consejos de Seguridad; decreto 2353 de 1993 sobre control de armas; decreto 2553 de 1993 sobre vigilancia privada.

g) Normas departamentales y locales: cada entidad territorial tiene sus normas.

Del conjunto de todas estas disposiciones se destacan en resumen los siguientes lineamientos:

Primero, la siguiente es la jerarquía institucional para el manejo del orden público:

- 1- Presidente de la República como jefe supremo del orden público nacional.
- 2- Ministerio de Defensa Nacional a nivel nacional
- 3- Gobernadores como jefes seccionales del orden público.
- 4- Alcaldes como jefes locales del orden público.
- 5- Comandantes de estación de Policía como jefes de la actividad de Policía local.
- 6- Fuerzas Militares como jefes supremos del orden público en lo militar.

Es importante destacar que las Fuerzas Militares acuden a un municipio cuando el alcalde lo requiere. El alcalde llama a los militares cuando la Policía Nacional es incapaz de hacerle frente a una alteración del orden público. La presencia de los militares debe ser temporal, pues una vez restablecido el orden su presencia se hace innecesaria. Ahora bien, cuando las Fuerzas Militares hayan sido llamadas, ellas asumen lo que se denomina el "control operacional", de suerte que sus decisiones priman incluso por encima de la voluntad de los alcaldes. Lo mismo sucede a nivel departamental, sólo que este nivel aparece cuando la cobertura o intensidad del conflicto excede lo local.

Dicho en otras palabras, según las leyes, lo militar prima sobre la autoridad política pero sólo cuando interviene; la autori-

dad política prima sobre la Policía. *A fortiori*, lo militar prima sobre la Policía. Y el presidente prima sobre todos los anteriores.

Segundo, este cuadro resume la distribución espacial de facultades de la Policía:

Criterio	Órgano competente	Facultades
Poder de la Policía	Congreso y en subsidio las asambleas y concejos. En tiempos de excepción también el presidente.	Expedir las leyes y reglamentos de la Policía por vía general. Pero la libertad sólo es competencia de la ley.
Función de la Policía	Presidente de la República, gobernadores y alcaldes.	Expedir actos administrativos concretos y reglamentos de la Policía pero sólo para precisar normas superiores.
Actividad de la Policía	Cuerpo uniformado de la Policía.	Ejercer la fuerza física en forma reglada.

Tercero, en lo micro, gobernadores y alcaldes regulan y controlan el buen desempeño de actividades cotidianas de los particulares —permisos, licencias, información, vecindad, etc.—; en lo macro dichas autoridades están sujetas al gobierno central, le suministran apoyo logístico e información, pero no deciden. En tales actividades —lo micro y lo macro del orden público—, los gobernadores y alcaldes han hecho lo que buenamente han podido.

Cuarto, ha habido una diversa y cambiante presencia del Estado en las diferentes secciones y localidades del país, así: la Red de Solidaridad actúa en más de la mitad de los municipios del territorio nacional. Las brigadas móviles del Ejército nacional actúan —por definición— en diferentes espacios, desplazándose siempre a nuevos lugares sin que las autoridades departamentales y municipales intervengan en ello. Consejeros presidenciales se desempeñan en algunos municipios —Medellín, Bogotá— o subregiones —Urabá—.

Quinto, ha habido alcaldes militares, gobernadores militares y se expidieron normas que en general amenazaban con suspender a los alcaldes y gobernadores electos.

Sexto, bajo la vigencia reiterada de la conmoción interior, el gobierno anterior y el actual han expedido normas amenazando también con la suspensión y destitución de las autoridades territoriales de elección popular.

Séptimo, se colige de todo lo anterior que el aspecto jurídico postconstitucional ha venido reforzando la centralización en el manejo del orden público, acaso más de lo que quiso el propio constituyente. En efecto, el orden público ha sido tarea primordial del nivel nacional, mientras que los departamentos y municipios han venido desempeñando un papel menor, con poca autonomía y bajo mucha amenaza.

Tercera parte: el análisis

1. El siguiente es el ámbito espacial de la violencia en Colombia, que refleja que la perturbación del orden público se presenta con mayor rigor en unas regiones que en otras.

En 1988 un artículo de Reyes y Bejarano (1988: 10) sostenía que “con excepción de La Guajira, la Costa Pacífica, gran parte de Nariño y las Comisarias de Amazonas y Vaupés, el resto de la geografía nacional es terreno de confrontación entre las guerrillas y las fuerzas armadas del Estado... Entre 1985 y 1987, las guerrillas han actuado en 339 de los 1.009 municipios del país. Hemos identificado seis grandes regiones de violencia insurgente y contrainsurgente: el Magdalena Medio, la región antioqueña, el piedemonte de la Cordillera Oriental, la región nororiental, la suroccidental y la Costa Atlántica”.

Y tal tesis es reiterada en un informe de la Consejería para la Defensa y Seguridad, en el que se afirma que “las regiones con el mayor número de municipios con presencia guerrillera y precario nivel de desarrollo son: el Bajo Cauca, el Magdalena

Medio, el Urabá y el occidente de Antioquia; los valles de los ríos Sinú y San Jorge; el sur de los departamentos de Bolívar y Cesar; el Magdalena Medio santandereano; el límite entre los departamentos de Boyacá y Casanare; el Alto Magdalena; Nariño y la región del Sibundoy; el centro y norte del departamento del Cauca; el sur del Tolima; el occidente del Caquetá y la región del Ariari-Guayabero... Del total de 432 municipios con presencia guerrillera, el 66%, es decir 287, se presenta sin otros factores generadores de violencia. En 88 que representan el 20%, se han detectado cultivos y/o laboratorios. En 30, correspondientes al 7%, se detectan grupos de autodefensa. En los 27 restantes, que representan el 6%, tienen además guerrilla, grupos de autodefensa y cultivos y/o laboratorios" (Echandía, 1992).

Se destaca sin duda el caso de Urabá, en donde tienen asiento la guerrilla, los grupos paramilitares y una inadecuada presencia de las Fuerzas Militares, en una zona de colonización y ebullición, que ha generado numerosas masacres.

2. Existen básicamente tres causas de perturbación del orden público: la guerrilla, el narcoterrorismo y las luchas sociales reivindicativas. Cada una de estas causas tiene su propio mapa territorial en el cual se expresa, así como sus específicas implicaciones en lo local, lo seccional y lo nacional. Pero mientras las dos primeras causas —guerrilla y narcoterrorismo— exigen en principio una solución militar (la primera no excluye la solución política), esto es, una solución nacional, la tercera causa requiere un tratamiento político social en el que las competencias de las entidades territoriales son evidentes e incluso cuentan con soporte constitucional. Empero, lo que ha venido sucediendo es que por decisión política del alto gobierno, esta última causa es asociada a las primeras (en el sentido de que todas "perturban el orden"), y en consecuencia ha venido recibiendo también un tratamiento militar centralizado. Ejemplo de ello fue la protesta en Miraflores. Se confunde por

esta vía la protesta con la subversión y a ésta con el terrorismo; se deslegitima la oposición al establecimiento.

3. La política criminal del Estado a partir de los años 90 cambia de estrategia: el gobierno es más "blando" con los narcotraficantes que con los guerrilleros.

4. Es claro que, independientemente de quién es más responsable, nadie, de entre la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y las fuerzas del Estado, se encuentra libre de toda culpa.

5. No debe tampoco perderse de vista que mientras para los particulares es "normal" —pero ilegítimo e inmoral—, cometer delitos, el Estado está llamado a cumplir la Constitución y la ley de una manera más imperativa —como quiera que es un ente artificial creado precisamente para ello—, de suerte que son menos tolerables en él las violaciones a los derechos humanos.

6. Existe violación del derecho internacional humanitario, o derecho de la guerra, por parte de todos los actores en conflicto. No obstante, la población civil no combatiente paga los gastos.

7. Ha habido un desplazamiento parcial hacia la delincuencia común por parte de los guerrilleros.

8. Los alcaldes son receptivos a la unidad de mando que posee el presidente de la República en materia de orden público, pero ello no les impide denunciar el escaso papel que desempeñan en sus jurisdicciones y demandar un mayor margen de maniobra política.

9. Los gobernadores se encuentran paradójicamente más cerca del presidente de la República que de los alcaldes.

10. Si bien se han hecho esfuerzos para mejorar la situación en Colombia —lo cual incluye la expedición de la Constitución de 1991—, la violencia continúa. Actualmente en el país la primera causa de muerte en hombres adultos es el homicidio. La muerte natural es menos natural que la violenta.

11. Ahora bien, el problema no es sólo el Estado sino que existe una "cultura de la violencia" generalizada que golpea también las puertas de la sociedad civil. Se mata en los buses, en los taxis, por una fotografía, por un pasaje, por casi nada.

12. Por último, no sólo la sociedad civil agrede sino que, cuando otros incurren en hechos punibles, ella adopta una actitud pasiva y en todo caso tolerante con los intolerantes. Malcolm Deas afirmaba como rasgo distintivo de nuestra sociedad “una excesiva tolerancia colindante con la relajación” (citado en Vallejo, 1991: 9).

Conclusión

En síntesis, en los nexos que median entre el proceso de descentralización y el orden público en Colombia existe una alta centralización en el manejo espacial de la convivencia pacífica. Hay entonces casi una ausencia de papel protagónico de las autoridades municipales y seccionales. En efecto, en materia de manejo del orden público lo normal, en Colombia como en todas partes, ha sido la centralización y la excepción ha sido la descentralización.

Desde siempre, desde el denominado Estado gendarme —*laissez faire, laissez passer*—, los servicios básicos de Policía y de administración de justicia fueron reconocidos como propios del Estado. En realidad el estudio de la historia de la humanidad transita por el estudio del monopolio del uso de la fuerza en un órgano único y central. Por tanto, la centralización ha sido siempre la regla general en la gestión del orden público. El país no ha sido la excepción.

Ahora bien, en Colombia, debido a los críticos niveles de violencia, el centralismo en el manejo del orden público ha sido insuficiente para conservarlo o para restablecerlo allí donde ha sido turbado. Hoy en día, luego de más de 40 años bajo la vigencia de los estados de excepción constitucional, el país no tiene ni las condiciones materiales para que las personas vivan con dignidad (art. 1 C.N.) ni las condiciones policivas para vivir en paz (arts. 2 y 22 C.N.). Desde luego, dignidad y paz van de la mano o, si se quiere, sin pan ni techo no puede haber

convivencia. Como anota Bobbio, "la paz es en sí un bien necesario pero no suficiente... La paz es sólo la condición preliminar para la realización de una libre convivencia" (Bobbio, 1982: 179).

Por tanto, las autoridades nacionales podrían conservar el monopolio central para la conducción del conflicto armado pero deberían revisar su política en un doble sentido: de un lado, la provisión de las necesidades básicas de la gente, para vivir con un mínimo de dignidad, no ha sido descentralizada sino arrojada en los brazos de los alcaldes, sin el apoyo administrativo, institucional, técnico, logístico y financiero suficiente. Fue una liberación para la nación desembarazarse de los servicios públicos básicos, la educación y la salud. Pero la nación quedó irresponsable políticamente de la atención de estas necesidades. Y de otro lado, en forma paradójica, si el nivel local, con la ayuda sólo retórica del nivel departamental, no puede satisfacer todas las necesidades de la gente, ésta se levanta y protesta. Y ahí vuelve y aparece la nación, no ya para solucionar los problemas, sino para acallar y reprimir la legítima protesta de la gente.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1982) *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona.
- DANE - DAPRE (1986) *El plan social por la paz*, Santafé de Bogotá.
- Echandía, Camilo (1992) *Violencia y desarrollo en el municipio colombiano 1987-1992*, Consejería para la Defensa y Seguridad, Presidencia de la República, Santafé de Bogotá.
- Restrepo, Darío (1992) *Descentralización y neoliberalismo*, Fondo Editorial CEIR - Realidad Municipal, Bogotá.
- Reyes Posada, Alejandro y Bejarano, Ana María (1988) "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica", en revista *Análisis Político*, No. 5, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Valencia Villa, Hernando (1993) *La justicia de las armas - Una crítica normativa de la guerra metodológica*, Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vallejo, Jesús (1991) en *Doce ensayos sobre la nueva Constitución*, Editorial Señora, Medellín.

Compromiso civil con el tema de la seguridad en zonas urbanas

Gonzalo de Francisco

Introducción

En toda sociedad democrática uno de los deberes del gobernante es tener en cuenta las necesidades de la comunidad con el fin de definir políticas para responder a dichas necesidades. Bajo esta perspectiva es evidente que en una sociedad como la colombiana uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía, y así lo dicen las encuestas, es el tema de la seguridad, entendida esta en un sentido general: tranquilidad, sosiego, paz, es decir, todo ello que a manera de una atmósfera de convivencia es vital para el desenvolvimiento normal de las relaciones sociales.

No se pretende aquí hacer una evaluación de las condiciones de inseguridad en que se desenvuelve Colombia. Basta con advertir que el país se caracteriza por ser uno de los más violentos del mundo y porque sus ciudades, como Bogotá¹, su

1. Santafé de Bogotá posee una tasa de 5,65 homicidios por cada diez mil habitantes; Sao Pablo 4,8; Río de Janeiro 3,4; Chicago 3,0; Nueva York 1,57; México D.F. 1,4; Buenos Aires 0,34. La situación de la capital, no obstante, es inferior a la

capital, son consideradas como las de mayor tasa de homicidios. Se pretende sí, señalar que la seguridad es trascendental para sus habitantes. Un gobernante en Colombia peca fácilmente de ingenuo si piensa que puede omitir de su agenda el desenvolvimiento de este tema.

Ahora bien, una característica importante que vale la pena reivindicar es que definir políticas relacionadas con la seguridad no se constituye en una actitud antidemocrática. Por el contrario, el hacerlo se constituye en un deber de todo gobernante democrático ante un problema que la sociedad reclama sea digno de políticas serias con resultados evidentes. Por otra parte, no se trata de un tema exclusivo de la derecha. Al ser un problema generalizado y complejo, su manejo requiere de un debate permanente a partir de distintas posturas. Una de ellas es la de invocar los mecanismos democráticos y de concertación que, preservando los derechos fundamentales de los ciudadanos, impliquen un tratamiento a fondo del problema. En este sentido, corrientes liberales y socialdemócratas no pueden ser excluidas del tema. La experiencia europea es muy dicente al respecto. Ahí está el ejemplo actual del socialismo español, uno de cuyos más importantes cuadros es hoy la primera figura de la alianza OTAN.

Por otra parte, un hecho que se quiere señalar aquí como significativo en torno al manejo de la política pública relacionada con la seguridad, es que de parte del estamento civil debe existir un serio compromiso con la labor que desarrolla la fuerza pública. Esta última no puede por sí sola definir una política y un plan de acción sin que el estamento civil le defina las prioridades y sin que lleve a cabo la construcción de una propuesta, con discurso incluido, que en todo sentido es de carácter integral. El tema de la seguridad implica no sólo la parte

de otros centro urbanos colombianos. En Medellín la tasa es de 23,4 y en Cali de 10,8 homicidios por cada diez mil habitantes. *El Tiempo*, 20 de junio de 1996, págs. 1A y 12A.

operativa de confrontación con los factores de inseguridad, sino además acciones coordinadas en materia de justicia y de búsqueda de una respuesta positiva por parte de la población. Se puede afirmar que factores políticos, económicos y sociales, deben ser tenidos en cuenta en la definición de dicha política, que por razones obvias desborda la responsabilidad de los organismos de seguridad. El tema de la inseguridad para su tratamiento requiere de un liderazgo que sólo es posible desarrollar por parte de autoridades civiles democráticamente elegidas. Sólo ellas, por su razón de ser, su respaldo constitucional y su legitimidad, pueden lograrlo. La fuerza pública por más legítima que sea no puede sola con un encargo que la misma Constitución no le define.

De la experiencia se puede deducir que, así estén integrados, hay dos bloques de acción que se pueden identificar en materia de seguridad. En primer lugar (y advirtiendo que no existe un orden jerárquico) está el llamado orden público que, en Colombia, en términos generales hace referencia al conflicto armado guerrillero y al fenómeno del narcotráfico, entendido este último desde la existencia de cultivos ilícitos hasta los llamados carteles de narcotraficantes, incluida su eventual acción narcoterrorista. El orden público tiende principalmente, aunque no sólo, a ser de carácter rural y se caracteriza, además, porque las políticas públicas que lo manejan son de responsabilidad exclusiva del gobierno central. En segundo lugar está el tema de la seguridad en zonas urbanas, que aquí definiremos como seguridad ciudadana y que será el tema del presente ensayo, cuya importancia es innegable y cuyo resorte en materia de políticas públicas tiene relación con la autoridad local y, por consiguiente, con el proceso de descentralización. En síntesis, se trata de dos situaciones distintas que requieren un manejo diferente. No es lo mismo el problema de seguridad en Santafé de Bogotá que en la región del Ariari en el departamento del Meta.

Para abordar el tema de la seguridad ciudadana se propone aquí una división temática cuyo objetivo es reivindicar el papel

que en su manejo debe tener la autoridad local. Por un lado, es necesario reflexionar sobre la capacidad coordinadora que debe poseer esta autoridad descentralizada y por otro, es necesario considerar el papel que debe asumir la comunidad frente al tema, en el entendido que se hace referencia a algo íntimamente ligado al proceso de descentralización: la participación comunitaria.

La seguridad ciudadana y la iniciativa de la autoridad local

Una característica relevante que diferencia al orden público de la seguridad ciudadana, es que desde una perspectiva técnica y de ejercicio práctico el primero es competencia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, mientras el segundo es de exclusividad de la Policía. El hecho es tan significativo que es necesario reivindicar para la Policía Nacional su carácter civil y el origen mismo de su nombre, que con su raíz *polis* hace referencia a la ciudad. Lo valioso es que se asemeja a la palabra política: ambas se refieren a la necesidad de cumplir con un propósito frente a unos habitantes. Política implica una toma de decisiones frente a unas circunstancias. Policía implica un instrumento activo para implementar una serie de decisiones sobre el tema de la seguridad. Hay entonces un complemento, una articulación, cuyo ejercicio debe estar en cabeza de la autoridad legítima local, en especial de su máxima figura: el alcalde.

Ahora bien, así la Constitución establezca en su artículo 315 numeral 2, que el alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio, y así lo desarrolle la propia reforma a la Policía Nacional, ley 62 de 1993, artículos 12, 16 y 17, el liderazgo que toda autoridad civil debe tener (y que aquí se reivindica), no se impone sino que se gana. La autoridad local coordina a la autoridad policial no a partir de que aquí mando yo, sino a partir de asumir el tema de la seguridad con responsabilidad política.

es decir, como un tema que es fundamental para sus realizaciones de gobierno. El tema de la seguridad ciudadana no se puede dejar a un lado afirmándose que es un tema para uniformados. La autoridad civil debe asumirlo dentro de un propósito que, como ya se afirmó, es vital para el mejoramiento de la calidad de la vida de los ciudadanos. Todo alcalde debe asumir esta responsabilidad si se quiere desde una perspectiva social y económica: seguridad implica una mejor condición para la inversión, lo que a su vez conlleva una mejor condición para generar empleo.

¿Cómo el alcalde de una ciudad gana el liderazgo al que se hace referencia? La respuesta es sencilla: dedicándole tiempo y recursos. Del primero se deduce la posibilidad de llevar a cabo una coordinación y, especialmente, el definir un discurso, unas políticas y unos programas. Es clave poder aprovechar de los recursos la posibilidad de generar fondos de seguridad cuya ejecución lleve a que, por ejemplo, la Policía cuente con recursos especiales para comunicación y transporte. No se pretende aquí que para el caso colombiano la autoridad local descentralice totalmente el tema de la seguridad ciudadana. La nación desde su nivel central tiene la responsabilidad de conducir a la Policía Nacional y, por consiguiente, de facilitarle los medios para cumplir su misión en el nivel local. Se señala sí, la necesidad de que la autoridad local destine recursos propios para fortalecer la labor de la Policía con el único fin, si se quiere, de ganar un espacio de interlocución.

El resultado final del ejercicio no debe ser otro que estar en condiciones de coordinar la definición de prioridades y el establecimiento de mecanismos de evaluación y seguimiento. El objetivo es que dicho espacio de interlocución permita generar instrumentos de crítica y autocrítica, el cual debe ser manejado de acuerdo con una política de medios de comunicación. Se trata de evitar que la autoridad local ante estos medios haga relevante posiciones que son propias de espacios internos dentro de un gobierno. Es poco estimulante para un director de la

Policía conocer críticas a su institución provenientes de la autoridad local, vía un noticiero de radio. Si lo que se busca es un resultado, lo mejor es que la crítica se haga a nivel del consejo de seguridad local. El objetivo es generar la suficiente confianza a partir de una actitud dura en privado y promotora en lo público. De respetar los consejos de seguridad como instancia de discusión, haciendo público sólo lo que se considere necesario dentro de una estrategia previamente definida.

Dentro de una definición de prioridades está, por ejemplo, el establecimiento de un listado de temas a los cuales se les debe determinar un plan de acción específico. Es el caso en los centros urbanos de conseguir, por ejemplo, la reducción de la tasa de homicidios, secuestros, robo de automóviles y de inmuebles, entre los más significativos. Se busca en este sentido establecer una agenda en la que esté implícita desde la coordinación que debe haber con autoridades judiciales, pasando por una mejor labor en inteligencia (más factible de realizar en zonas urbanas que rurales), hasta llegar a la participación comunitaria, tema del cual se hablará más adelante. En la actualidad, como producto tal vez de la crisis en los carteles del narcotráfico, ciudades como Bogotá viven una difícil experiencia frente a bandas de delincuentes profesionales que se constituyen en toda una empresa de criminalidad. Para combatirlas es necesario que en forma integral actúen contra ellas diferentes instituciones estatales con todos sus instrumentos legales. Todo un esquema que es necesario liderar.

Vale la pena hacer aquí mención a las campañas. Existe en Colombia la tendencia burocrática en todas las entidades públicas, centralizadas o descentralizadas, de creer y hacer creer a la gente que, porque hay una serie de mensajes para la ciudadanía a través de los medios de comunicación, existe una política pública en curso. Es lo que se puede llamar como el síndrome del afiche. Y eso no basta. Si bien las campañas son necesarias, éstas deben formar parte de un engranaje de toma de decisiones en marcha. No deben ser un espejismo. No se trata de editar

aisladamente un afiche que, por ejemplo, reitere "No matarás", sin que exista un plan de acción coordinado entre la Policía Nacional y la Fiscalía General, destinado a reducir las tasas de homicidio existentes.

Finalmente, sobre este tema del liderazgo institucional que debe haber por parte de la autoridad local en materia de seguridad, vale la pena destacar que este ejercicio ya tiene su experiencia en Colombia. Se destaca la Estrategia Nacional Contra la Violencia promulgada en 1991 y su segunda parte Seguridad para la Gente en 1993, en las cuales se estableció una serie de directrices con el fin de promocionar el papel de la autoridad civil en la coordinación de políticas de seguridad, en las que se incluyó el papel de la autoridad local (Presidencia de la República, 1991). Por otra parte, están esfuerzos puntuales como el programa DESEPAZ, iniciado en julio de 1992 por la Alcaldía de Cali (Concha, 1995: 129). Su doble objetivo fue establecer un mecanismo de prevención y disminución de la violencia y criminalidad y afianzar el control del orden civil en los marcos del Estado social de derecho. Su estrategia se centró en la investigación sistemática del problema de la violencia y sondeos de opinión ciudadana, en la realización de estudios universitarios sobre violencia y fortalecimiento institucional del orden ciudadano, en la educación y comunicación para la paz y en el estímulo a la participación y a la seguridad comunitarias.

En general, lo que aquí se destaca es la necesidad de que exista todo un proceso de encuentro del estamento civil con el tema de la seguridad, el cual requiere de un período de tiempo que no se debe interrumpir. Existe la necesidad de llevar a cabo un proceso de conocimiento de cuál es la racionalidad del crimen y de cómo es el funcionamiento de los organismos de seguridad. Desafortunadamente desde la perspectiva del gobierno central, en la actual administración hay un retroceso. Producto probablemente de las circunstancias políticas, el actual gobierno ha dejado a un lado el ejercicio de liderazgo sobre la fuerza pública dejando solas a las autoridades correspondientes

en fijar las directrices y los caminos a seguir, dentro de un erróneo concepto de ignorar el impacto social del tema de la seguridad. En contraste, es significativa la actitud que, por ejemplo, en el último año ha tenido la administración de Bogotá, al hacer del tema de la seguridad un tópico relevante en el quehacer de la administración. La decisión de cerrar los establecimientos públicos nocturnos a la una de la mañana y la propuesta de desarme de la población, son prueba de ello.

El caso del desarme es muy importante por las connotaciones que tiene en una sociedad tradicionalmente violenta. Es sabido que si bien la Policía en zonas urbanas es consciente del fenómeno, es evidente que esta institución no puede, ni debe, manejar o coordinar una discusión al respecto. Esto, si se tiene en cuenta que existen sectores muy influyentes de la sociedad que defienden la necesidad de que la gente que ellos califican 'de bien', utilice armas para su defensa personal ante los eventuales ataques de la delincuencia. A esta actitud tienden a sumarse las Fuerzas Militares, en especial el Ejército, producto de su responsabilidad en el manejo del tema del orden público, y que, a su vez, es la institución legal encargada de administrar la tenencia y porte de armamento en el país. Sólo la autoridad civil puede encaminar constructivamente una polémica sobre el tema, de tal forma que se lleve a analizar a fondo los diferentes atenuantes que existen frente al desarme. La propuesta de la Alcaldía de Santafé de Bogotá es concluyente al respecto (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1996). Su propuesta apunta en un sentido: no en pocas oportunidades la gente 'de bien' que usa armas termina constituyéndose en gente 'de mal' al llevar a cabo actos de violencia con uso de armas cuyos resultados tienden a ser graves cuando no fatales. También hay que incluir que no en pocas oportunidades las armas de la gente 'de bien' pasan a manos de la gente 'de mal' por justamente no saberse utilizar, llevar o guardar. De hecho, un tema a discutir es el de la definición de los parámetros con los cuales se escoge la gente 'de bien'.

Los alcances de la participación comunitaria

Un fenómeno que enfrenta toda autoridad, en especial en los grandes centros urbanos, es que su población está cada vez más informada. En cierta forma se puede afirmar que posee cada vez más elementos para construir una actitud crítica, cuando no intolerante, frente a su calidad de vida y la acción del Estado para mejorarla. Así ocurre con el tema de la seguridad y en particular con la acción de la Policía. Pocas instituciones como ésta son sujetas a la evaluación pública día a día.

La relación seguridad-comunidad ó Policía-comunidad debe ser de especial atención para todo gobernante local. De aquí que el tema de la participación comunitaria en este ámbito sea digno de un análisis a fondo. Para empezar, lo fundamental es destacar que la participación de la sociedad en la implementación de toda política pública se constituye en un ejercicio de democracia que está en la propia razón de ser de la misma. El que se trate de un tema como la seguridad no significa, a la luz de lo que ya se afirmó, que éste sea contrario a principios democráticos. Lo que lleva entonces a que, desde la perspectiva del liderazgo que debe tener toda autoridad local en materia de seguridad, tanto en el discurso como en los programas deba existir un papel específico a realizar con la participación comunitaria. Un propósito que en términos generales se puede dividir en dos campos de acción. En primer lugar, el relacionado con la directa articulación que debe haber entre la acción de la Policía y la comunidad y, en segundo lugar, el papel activo que debe tener la propia comunidad en materia de seguridad. Ambos se encuentran ligados entre sí.

Una de las principales tareas que tiene la autoridad local en relación con la labor de la Policía es la de constituirse en gestora o mediadora ante la sociedad. Su objetivo es impulsar una concepción nueva: el agente de policía, el suboficial y el oficial, deben concebir a la población como un aliado no como un enemigo. De aquí que una de las principales gestiones en

materia de seguridad sea que la Policía aprenda a oír al líder de la comunidad, ejercicio que, acorde con lo expuesto, debe desarrollarse como producto de un liderazgo y no como una imposición. Es decir, como producto de la aplicación de una política y no de un reglamento. El objetivo es que se establezca una relación fluida Policía-comunidad que entre otras dé cabida a la crítica.

Por otra parte, está el ejercicio en el sentido inverso. Es decir, que la autoridad local debe promover en la comunidad la aceptación del papel de la policía haciendo ver ante todo la utilidad de su servicio. El resultado es que se debe facilitar la generación de espacios de encuentro en los cuales la institución policial logre vender un servicio que la ciudadanía necesita. Es claro que si no lo hace, si trabaja desarticulada de la comunidad, su efectividad se reduce generándose situaciones negativas. Es evidente que con base en este distanciamiento que va articulado a un deficiente servicio de Policía, la población termina por generar mecanismos parapoliciales de seguridad, que en la mayoría de los casos termina en actividades ilegales. El mejor ejemplo es Medellín a principios de los años noventa. Producto del conflicto con Pablo Escobar y con sus bandas de sicarios, entre la Policía y las comunas de la ciudad se estableció una profunda desconfianza que llevó a la institución estatal a actuar prácticamente como una fuerza de invasión, cuando lo podía hacer, y a la comunidad a desarrollar las llamadas milicias destinadas a buscar seguridad a partir de acciones claramente ilegales (la pena de muerte y el destierro).

La pregunta es ¿cómo construir confianza entre Policía y comunidad? La respuesta obvia parte de la construcción de planes y estrategias. Vale la pena señalar que la relación Policía-comunidad no debe circunscribirse a campañas o a las llamadas jornadas cívico-policiales, o a relaciones públicas. Para el propósito que se busca no basta con juntar físicamente a la población con los policías. Hay que ir más allá. Si bien para la comunidad puede ser de gran impacto, y de hecho en Bogotá lo

es, que agentes de policía participen y fomenten, por ejemplo, una jornada de música 'rap' de influencia juvenil, es muy importante que ésta se dé dentro de una estrategia más compleja. Para ello la ley 62 de 1993 que reformó la Policía estableció en su título V (artículos 25 a 29) el Sistema Nacional de Participación Comunitaria². Su objetivo es fortalecer la relación entre el ciudadano y la institución estableciendo mecanismos efectivos en donde se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales al servicio de la Policía y la seguridad ciudadana.

El sistema, que posee la posibilidad de crear comisiones municipales, busca un doble propósito. Por un lado, lograr establecer un mecanismo de mayor compromiso del ciudadano con la labor de la Policía, acción que, por ejemplo para Bogotá, se puede lograr por medio de subcomisiones definidas a partir de las localidades o incluso por barrios o grupos de barrios. De otra parte, define un espacio a partir del cual la ciudadanía y sus líderes pueden entrar a realizar una labor de veeduría sobre la prestación del servicio. La combinación de ambos factores debe llevar a reivindicar a la Policía del barrio y a definir mecanismos ágiles y efectivos de prevención.

En relación con este tema es necesario que la autoridad local se articule al proceso de transformación que actualmente realiza la Policía a nivel nacional. La dirección nacional se encuentra en este momento realizando lo que ha llamado como transformación cultural, cuyo objetivo es acercar el policía a la comunidad, cambiándole de mentalidad. Se busca un cambio de actitud basado en el hecho de que lo importante no es la institución sino la ciudadanía, de tal forma que se asume como supuesto para la planificación de acciones el tener en cuenta no

2. La reforma a la Policía Nacional se llevó a cabo tras un proceso de debate de dos comisiones, una civil y una de la institución. La primera de ellas implicó un ejercicio de convocatoria dentro de lo que en ese entonces el presidente César Gaviria calificó como el hecho de que la "Policía se debe a la ciudadanía y es de ella de donde deben partir las recomendaciones que están plasmadas en la nueva ley". Presidencia de la República, 1994: 37.

las necesidades de la institución sino las necesidades de la comunidad. Se pretende, como lo afirma su director, hacer una institución más flexible, más horizontal y más democrática³.

El otro gran tema a tratar en la relación seguridad-comunidad es el involucramiento de esta última en la realización de tareas de seguridad. La trascendencia del tema y el cuidado que debe tenerse para que no se desborde requiere la atención de toda autoridad. Así, un elemento a tener en cuenta es el papel que deben desempeñar los sectores de bajos recursos, que son la mayoría de la población. En ciudades como Bogotá, los sectores con recursos tienen la capacidad de contratar los servicios de seguridad privada como mecanismo parapolicial para resolver problemas de inseguridad. Este servicio tiene como razón de ser el que el cuidado de la propiedad privada, entendida de manera individual, no debe ser responsabilidad de la fuerza pública, la cual presta su servicio a la comunidad en general. Así ocurre en todos los Estados liberales del mundo. El servicio de la Policía es público y no particular. Un edificio de apartamentos en Bogotá no debe tener como portero a un miembro de la Policía Nacional.

Bajo esta perspectiva el complemento entre seguridad pública y privada es entonces un ejercicio tanto obvio como necesario. Se trata de que la seguridad privada realice una labor de prevención y alarma con el fin de que al existir una situación de riesgo, más que confrontarla, a menos que sea necesario, se dé aviso a la Policía para que acuda a atender el problema. El inconveniente radica en los costos. Un vigilante privado requiere de un entrenamiento permanente, de una dotación en armamento y en comunicaciones y de toda una infraestructura de apoyo, que hace que las tarifas del servicio sean altas. Aún más, a los costos de funcionamiento se suman condiciones de mercado y riesgo. De lo que surge la pregunta sobre ¿cómo resolver

3. Charla del general Rosso José Serrano en el seminario de Estudios Estratégicos, Universidad de los Andes, agosto de 1996.

la falta de equidad que implica que los sectores de bajos recursos no puedan acceder a este servicio? Existe la necesidad de llenar un vacío ante el hecho incuestionable de que siendo un requerimiento legítimo de la comunidad, la seguridad privada se encuentra elitizada.

La autoridad local a partir de procesos de concertación con la comunidad y en coordinación con la Policía debe estar en condiciones de generar proyectos de seguridad parapolicial a partir de esfuerzos cooperativos o empresas comunitarias. No hacerlo es dejar que el vacío existente lo tiendan a llenar, como ya se afirmó, organizaciones espontáneas o impuestas por ejemplo por la guerrilla, que a manera de milicias actúan por fuera de la ley. Estas organizaciones entran a salvaguardar y proteger a los residentes de un barrio imponiendo mecanismos de seguridad que contradictoriamente son 'eficientes', pero que implican la utilización de métodos violentos que son ilegales e inconstitucionales. Su ejercicio puede llegar a garantizar la seguridad en un lugar, pero siempre está sujeto a que en el mediano y largo plazos cometa atropellos (como cobrar impuestos bajo amenazas a tenderos y pequeñas fábricas) y violaciones a los derechos humanos. Tiende a ocurrir que se genera un régimen de terror que hace que tarde o temprano su existencia sea perjudicial. Con un agravante más: su acción deslegitima a la autoridad estatal, en especial a la policial. Los efectos se acrecientan aún más cuando al ejercicio de seguridad las milicias le agregan un discurso político e ideológico de poca profundidad. Un hecho evidente de violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario es el hacer política con armas. Recuerda la alemania nazi.

La alternativa es, entonces, promover en la comunidad mecanismos de seguridad asociativos que sujetos a la ley sean susceptibles de vigilancia y control por parte de instituciones estatales especializadas. Su objetivo es establecer programas de alarma y prevención que permitan hacer más efectiva la labor policial. Se trata de organizaciones comunitarias que le prestan

un servicio a la colectividad y no protegen intereses particulares. En esto hay una característica muy importante. Una tendencia que han tenido los llamados grupos paramilitares en Colombia es que se constituyen en agrupaciones de la comunidad, más que todo campesinos, que son organizados para defender, no en pocas ocasiones, los intereses de los grandes propietarios de tierra, hecho que genera más que una estrategia de seguridad una confrontación civil en la cual los organismos de seguridad del Estado quedan por fuera.

La vigilancia que tiene que realizar la autoridad estatal a las organizaciones comunitarias destinadas a autoservirse de seguridad debe implicar un plan de acción detallado. Se debe partir del diseño de un esquema de reacción de tal forma que, a partir de la alarma que en un barrio puede producir una cooperativa de seguridad, en pocos momentos la Policía actúe con medios más sofisticados y, sobre todo, con la capacidad jurisdiccional para hacerlo. Esta reacción es determinante para que la población vea la utilidad del servicio comunitario. Por otra parte, está la capacitación que hay que realizar sobre los componentes y directivos de la empresa. En este sentido debe haber un proceso de acompañamiento que incluya fomentar un especial trato con la colectividad y cumplir tareas complementarias, por ejemplo relacionadas con la ecología y la recreación.

Por último, está el factor más importante de incidencia de la autoridad estatal sobre estas empresas de seguridad: la vigilancia técnica que se les debe realizar, para lo cual el Estado cuenta con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, entidad de carácter centralizado. Aquí la labor de la autoridad local es coordinar e impulsar que esta entidad estatal dedique recursos y tiempo a la localidad. El objetivo es un problema de legitimidad: la ciudadanía en general requiere que el Estado mantenga dentro de la ley el funcionamiento de estas empresas, ya que se trata de un ejercicio delicado que incluye el manejo de armas. Que los equipos de comunicación funcionen, que existan procesos permanentes de capacitación, que haya control sobre las

armas que se usen y, sobre todo, evitar que se consiga seguridad actuando por fuera de la ley, son tareas impostergables. Es preciso que el Estado cuente, por ejemplo, con la hoja de vida detallada de cada uno de los integrantes de las empresas comunitarias de seguridad.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (1996) *Plan Desarme*, Santafé de Bogotá.
- Concha, Alberto (1995) "Programa de la Alcaldía de Cali", en *Violencia urbana y seguridad ciudadana*, memorias del seminario internacional realizado en Santa Marta los días 6 y 7 de marzo de 1994, PNUD y PNR-Presidencia de la República, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República (1991) *Estrategia Nacional contra la violencia*, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República (1994) *La nueva Policía para Colombia*, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, Santafé de Bogotá.

El poder local: objetivo actual de la guerrilla

Alfredo Rangel

Desde los inicios de la década de los ochenta la guerrilla en Colombia ha adquirido una dinámica de crecimiento sin antecedentes en la historia de la insurgencia. En estos años se puede ubicar lo que constituye prácticamente un punto de quiebre en la evolución de las guerrillas, inflexión que significó el despeque hacia un crecimiento sostenido y acelerado, el cual ha tenido como elementos propulsores esenciales unas definiciones estratégicas en lo militar, en lo político y en lo económico, cuya implementación y articulación han orientado sus líneas de expansión y, sin duda, han contribuido fundamentalmente a lograr los impresionantes avances de los últimos diez años. En lo militar, la definición de áreas de despliegue estratégico y el desarrollo de campañas con objetivos específicos; en lo económico, la estructuración de planes de finanzas, de metas por frentes y, sobre todo, la explotación de las actividades económicas y las áreas de mayor potencial por medio de una gran creatividad y flexibilidad para sustraer parte del excedente económico; y, finalmente, en lo político, la apelación metódica

y sistemática al recurso del terror combinada con un cabal aprovechamiento de las inequidades sociales, de los desequilibrios regionales, del desempleo juvenil rural y de la precariedad del Estado, sobre todo, en su potencial coercitivo y de justicia, para ganar apoyos forzados y voluntarios. Todo esto le ha permitido a la guerrilla iniciar y sostener la fase de acumulación de fuerzas que, en su perspectiva de guerra popular prolongada, es como ella caracteriza el presente período de su lucha insurgente.

Pero algo muy particular de todo este proceso de crecimiento y expansión de la guerrilla en Colombia es que ella ha hecho del ámbito municipal un escenario clave para la aplicación de las estrategias nacionales mencionadas. A diferencia de lo que ocurría hace unos quince años cuando las guerrillas se mantenían prácticamente en estado de hibernación en las zonas rurales más apartadas del país, principalmente en las áreas de colonización de frontera, a partir de mediados de la década de los ochenta es notorio el creciente interés de la insurgencia armada por conocer e influir la vida municipal. Gráficamente podríamos decir que han estado descendiendo de las montañas para tomarse los municipios. Las cifras lo corroboran: en 1985 la guerrilla tenía presencia en cerca de 170 municipios, actualmente hay más de 600 municipios con presencia guerrillera (Echandía, 1994: 2).

Sin lugar a dudas, el impacto en la vida municipal ocasionado por la descentralización política, fiscal y administrativa que ha dinamizado en alto grado la vida política y que ha multiplicado tanto las posibilidades de acción autónoma de los municipios, no ha pasado inadvertido para los grupos guerrilleros. Muy rápidamente comprendieron que a partir de esas reformas el municipio sería un renovado centro de gravedad determinante en la vida regional y que su propia influencia en las zonas rurales sería incompleta e insuficiente si no estaba reforzada y anclada por su injerencia en los centros urbanos, donde se concentran los recursos públicos y se realizan los procesos de toma de

decisiones que afectan toda la órbita municipal. Es por esta razón que la guerrilla se propuso, como lo expresa en sus documentos el Ejército de Liberación Nacional (1990: 167), copar y penetrar las entidades administrativas y de gobierno regional y municipal para condicionarlo y bloquearlo, desestabilizando su acción y sus instituciones.

Esto fue particularmente notorio en un movimiento como el ELN que prácticamente resurgió de sus cenizas alimentado por los grandes recursos financieros derivados de la extorsión a las empresas multinacionales vinculadas a las distintas fases de la industria petrolera, movimiento que entendió que buena parte de los recursos originados por el petróleo sería manejada por las administraciones municipales a través de la figura de las regalías; de ahí el carácter pionero de este grupo en lo relacionado con la acción guerrillera sobre los procesos políticos y la administración municipal, puesto que como su supervivencia y crecimiento en esta segunda etapa de vida, luego de pasar por el borde de la extinción, estuvieron desde el inicio ligados a la participación en los recursos derivados de la explotación del petróleo, no podía dejar de influir en los gobiernos municipales so riesgo de renunciar a una rica veta de poder político y económico.

Podría decirse que la municipalización ha cambiado sin retorno al país y también a los grupos guerrilleros. Al país, porque la administración pública, los procesos democráticos ya no volverán a ser los mismos con la descentralización; a los grupos guerrilleros, porque al ubicar la influencia municipal como uno de sus principales focos de acción, sus estrategias, sus objetivos y sus formas de acción ya no podrán ser los mismos de antes. Lo cual les abre grandes oportunidades, pero igualmente los somete a grandes amenazas. Centrar el interés en los municipios y, en particular, en los municipios con importantes recursos económicos que administran con autonomía, les ha permitido concentrar el esfuerzo en ampliar su influencia y su radio de acción hacia zonas neurálgicas para la estabilidad y el desarrollo

del país por su alto potencial económico, con lo cual su capacidad desestabilizadora se ha fortalecido enormemente. Bastaría constatar cómo la presencia guerrillera se ha expandido recientemente en la áreas rurales y urbanas de los municipios ubicados en las zonas de bonanzas económicas originadas por la explotación y transporte de petróleo, carbón, oro, banano y, recientemente, en las zonas cafeteras donde, hasta no hace mucho, era impensable su presencia. En muchas de estas zonas las guerrillas han sabido utilizar en su provecho la explosión de expectativas insatisfechas que provoca el surgimiento inesperado y súbito de mucha riqueza en medio de mares de pobreza. En estas situaciones, la guerrilla pretende aparecer como purificadora de las costumbres políticas y como garantía del establecimiento y control de administraciones locales pulcras, que ejecutan políticas redistributivas y muy preocupadas por la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la población. Pero el resultado de esta presión sobre las autoridades locales no ha sido otro que el surgimiento de un fenómeno hasta hace poco inédito, conocido como clientelismo armado que, obviamente, no es otra cosa que la apropiación privada de bienes públicos a través de la amenaza de las armas. Eso sí, las formas que finalmente adopta esta nueva modalidad de clientelismo no se diferencian en nada de las que son habituales del clientelismo tradicional: contratación en cargos públicos de personal recomendado por la guerrilla, retención de un porcentaje de sus sueldos, concesión de contratos de obras públicas, pago de coimas por los contratistas, entre otras.

Tampoco son muy distintos los tipos de apoyo que la guerrilla obtiene mediante estos procedimientos: apoyos precarios, ligados a la permanencia de la contraprestación material; apoyos volátiles, que desaparecen cuando cesa la gratificación; apoyos espúreos que alienan la voluntad política de las personas y de las comunidades y que distorsionan los procesos democráticos. En fin, a todos los vicios que acompañan estas formas tradicionales y premodernas de hacer política, que en muchas ocasio-

nes, además, se realizan en conjunción con los viejos caciques del pueblo, hay que agregar la condenable amenaza y uso de la violencia armada para crear terror entre la población no combatiente, casi siempre funcionarios públicos inermes, con el fin de someter su voluntad a los designios de la guerrilla. Desgraciadamente para el país, ya se pueden contar por decenas la cantidad de alcaldes y de funcionarios públicos municipales que han sido muertos por la guerrilla como producto de estas formas de presión sobre la vida local, y son varios los centenares de alcaldes que en todo el territorio nacional se encuentran hoy amenazados. Con base en cifras de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional podemos estimar que desde la primera elección popular de alcaldes la guerrilla ha asesinado un alcalde y dos concejales cada tres meses, y ha secuestrado dos alcaldes y un concejal cada dos meses¹. Estos hechos constituyen, sin duda, flagrantes violaciones al derecho mínimo de la guerra contenido en las normas del Derecho Internacional Humanitario, además de ser violentas, criminales y autoritarias interferencias en los procesos políticos pacíficos y democráticos de las comunidades locales.

Pero es tan grande la rentabilidad económica y política que está representando para la guerrilla esta modalidad de acción sobre la vida municipal, que no sólo la han aplicado sobre los municipios ya existentes sino que, incluso, han presionado y obtenido de algunas asambleas departamentales la elevación a la categoría de municipio de muchos poblados en donde ella ha contado previamente con influencia local. También de esta manera la guerrilla ha influido sobre el escenario de la descentralización. Pero los efectos en términos de la eficiencia y de la transparencia en el gasto público en los municipios influidos por la guerrilla no parecen ser los mejores. Parece ser más bien que en ellos la persistencia de los viejos problemas de servicios

1. Las cifras de esta Consejería Presidencial son escalofrantes: la guerrilla ha asesinado 29 alcaldes, 65 concejales y 12 diputados entre los años 1987 y 1995; también ha secuestrado 102 alcaldes, 58 concejales y 18 diputados entre 1988 y 1995.

públicos, de falta de oportunidades, de ineficiencia administrativa, constituyen la norma y no la excepción. De esta manera, la guerrilla misma se ha convertido en factor de corrupción y de ineficiencia de las administraciones locales que drena los recursos públicos hacia su utilización y aprovechamiento propios.

La dinámica de expansión de la guerrilla ha estado en los últimos tiempos muy ligada al escenario municipal como se puede establecer en la forma como generalmente se crea un nuevo frente a partir del desdoblamiento de otro ya existente. En este caso la guerrilla envía a la nueva localidad, que va a servir de centro de acción del futuro nuevo frente, una comisión de organización y finanzas, compuesta por unos pocos cuadros políticos, que tiene como objetivo explorar el terreno, establecer las condiciones de seguridad ciudadana de la zona, ubicar las posibles fuentes de financiamiento e indagar el tipo de relaciones que tiene la comunidad con la Policía local. Posteriormente envía otra comisión llamada de orden público que tiene como primer objetivo eliminar los delincuentes del área y como segundo propósito —una vez ganada la simpatía de la población por la mejora en las condiciones de seguridad ciudadana que esos asesinatos, paradójicamente, provocan—, atacar el cuartel de Policía con el fin de neutralizarla en el casco urbano. La mayoría de los ataques a los cuarteles de Policía de los pueblos tiene ese propósito. Si la Policía no abandona el pueblo, la repetición de esos ataques ocasiona un inmenso pánico dentro de la población que, como producto del terror, empieza a distorsionar totalmente su comprensión de la situación. A tal punto puede llegar esta circunstancia que los pobladores terminan de manera absurda señalando la presencia de la Policía como el principal factor de inseguridad colectiva, pues ante los ojos atemorizados de la gente inerte sería su permanencia en el pueblo y no la ferocidad de la guerrilla lo que ocasionaría el peligro para la población. De ahí a la insolidaridad de la gente y al aislamiento de la Policía no hay sino un solo paso.

Tal como se evidencia, la guerrilla ha hecho de ciertos problemas típicos de los municipios colombianos, relacionados con la seguridad ciudadana, la precariedad de la justicia local y las no siempre armoniosas relaciones de la Policía con la comunidad, factores que explota intensamente y aprovecha para la realización de sus propósitos de ampliar su influencia territorial y de lograr el copamiento geográfico de muchas regiones del país. Desde el punto de vista militar, estas pretensiones no son fortuitas ni caprichosas, no son otra cosa que la concreción sobre el terreno del principio del manejo del espacio que ilumina la guerra de guerrillas: la libertad de movimiento, que es el contenido esencial de toda estrategia militar, se logra extendiendo la confrontación a todo el territorio del país donde se desarrolla la guerra irregular. Al convertir todo el país en zona de operaciones, la guerrilla logra fragmentar las fuerzas del enemigo, dispersa su potencial público y, al mismo tiempo, lo ata al territorio, lo convierte, casi, en una fuerza de ocupación, esclava del espacio, lo que le permite, utilizando la sorpresa, lograr la superioridad táctica y desmoralizar al adversario, compensando así su inferioridad estratégica que está determinada hoy en día por una relación de combatientes de 10 a 1, en contra de la guerrilla.

En Colombia la guerrilla ha aplicado este principio de la guerra irregular de manera muy hábil mediante una doble estrategia de expansión territorial. Una estrategia centrífuga, que busca extender la confrontación hasta los lugares más apartados del país y cuyo propósito es dispersar la acción de las Fuerzas Militares; y otra estrategia centrípeta, que concentra su actividad en zonas de muy alto potencial desde el punto de vista económico y de mucho valor e importancia desde una óptica política y estratégico-militar. Aun cuando estas tendencias sean aparentemente contradictorias, son en realidad muy complementarias y estimarlas así ayuda a explicar lo que una mirada desprevenida podría apreciar como una expansión caótica y azarosa de la guerrilla por el territorio nacional.

De otro lado, la experiencia internacional es aleccionadora acerca de la importancia trascendental de la disputa del dominio municipal en el marco de una guerra insurgente. Los casos de Malasia y de Vietnam en la lucha contra las guerrillas demuestran a las claras la importancia de que el Estado mantenga el control de las poblaciones y aldeas de las zonas rurales. Mientras en Malasia el Estado retuvo y fortaleció ese control, en Vietnam el Estado lo perdió. El resultado fue que en el primer país las guerrillas fueron derrotadas, en cambio en el segundo obtuvieron la victoria.

Tal como lo plantea Richard Clutterbuck (1977: 87), los sudvietnamitas no supieron proteger adecuadamente a la población rural, especialmente como resultado de su fracaso para instalar cuarteles de Policía en las aldeas. Como consecuencia de esto, el aparato administrativo del gobierno en los distritos y en las aldeas no existía o era inoperante, de tal forma que era muy escaso el control que el gobierno podía ejercer. De hecho, era la jerarquía paralela del Viet-Cong la que gobernaba en las aldeas. En este contexto aplicaron a la perfección el principio de Mao Ze Dong, en el sentido de que la función de un ejército guerrillero es permitir que sus agentes políticos ejerzan el control sobre la población y sustituyan gradualmente el gobierno legítimo a nivel local.

En la guerra de guerrillas existe, pues, una disputa por el poder local que se desarrolla en dos planos: de un lado, entre las fuerzas guerrilleras y la Policía por el monopolio del uso de las armas y, de otro lado, entre los agentes políticos de la guerrilla y las élites tradicionales por el control político de las poblaciones y la disposición del presupuesto municipal. El que gane la primera disputa, el control de la fuerza, ganará la segunda, el control político y fiscal, que aparece como su resultado.

En el largo plazo, para las fuerzas insurgentes ganar esta confrontación significa haber ganado la guerra de guerrillas y prepararse para escalar hacia la guerra de movimientos, una vez

se hayan conformado como ejércitos regulares; para el Estado, ganar esta disputa puede significar acabar la guerra. Esta parece ser la dinámica que ha emprendido la guerrilla en Colombia desde hace unos años: rehuir el combate con el Ejército y atacar a la Policía con el fin de sacarla o neutralizarla en el mayor número posible de municipios, con el fin de constituirse en el poder local *de facto*, descentralizado, en esas poblaciones. Es lo que podríamos denominar como la descentralización armada.

Es posible establecer entonces que para que el Estado no siga perdiendo el dominio sobre el territorio nacional se requiere, en primer lugar, fortalecer y legitimar aún más la presencia y la capacidad coercitiva de la Policía en los pueblos y en las aldeas del país, empezando por dejar de refugiarla en construcciones civiles que son objeto de devastadoras acciones de guerra en las zonas más críticas; y, en segundo lugar, que la ciudadanía y los órganos de control del Estado garanticen la existencia de unas administraciones públicas locales más limpias, más eficaces y menos corruptas. Sólo así evitaríamos que una Policía fuerte defendiendo administraciones venales, o que una débil desproteja gobiernos eficientes y limpios. En fin, sería una forma de contener la descentralización armada. Pero para lograr este propósito deberían examinarse alternativas que conduzcan a vincular más estrechamente la Policía con las comunidades locales. Para ello sería necesario revisar el actual sistema de incorporación, traslados y rotación de los miembros de esa institución, buscando que la Policía local esté conformada de manera permanente por personas oriundas del mismo municipio, con lazos sociales, familiares y afectivos en la localidad que les permitan integrarse plenamente y solicitar la colaboración efectiva de la ciudadanía en la lucha por la seguridad de manera más directa; además, para que la población contribuya a la defensa de las localidades y de la misma Policía es necesario que sienta los ataques a su Policía, encarnada en personas oriundas del municipio, como ataques a su propia población y no a fuerzas extrañas de ocupación que cambian de año en año.

tal como en algunas zonas del país puede ser vista hoy la Policía. Es, igualmente, necesario revisar la forma como actualmente se relaciona la función de la Policía y la actividad de las Fuerzas Militares en la confrontación a la guerrilla. Urge encontrar vías para lograr una mayor integración, complementación y coordinación que sean útiles para solucionar celos y resquemores entre esas instituciones que no por velados son inexistentes, al punto que en muchas oportunidades ocasionan dificultades para el logro de mejores resultados en la lucha que desarrolla la fuerza pública para garantizar la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional.

Los llamados diálogos regionales, en cambio, no los consideramos como una forma de contener la expansión de la guerrilla, ni de retornar a la normalidad de la vida ciudadana en los municipios del país. En efecto, a pesar del crecimiento guerrillero basado en el dominio del ámbito local y municipal, no debe olvidarse que esencialmente las guerrillas en Colombia son organizaciones nacionales, que obedecen a directrices nacionales, que tienen estrategias nacionales y que no van a ceder en su empeño de profundizar y ampliar su influencia en ningún terreno estratégico.

En el estado actual de la confrontación los diálogos y las negociaciones regionales sólo tendrían alguna utilidad si condujeran a la desmovilización de algún frente guerrillero. Pero hoy resulta francamente impensable esperar que como producto de estas negociaciones se vayan a desmovilizar frentes guerrilleros de las dos principales organizaciones nacionales que operan en las regiones del país. Las direcciones nacionales, a través del control férreo y efectivo que ejercen sobre sus frentes, no lo van a permitir, y si llegara a desmovilizarse algún frente, la zona sería rápidamente copada por otro. En cualquier caso, la guerrilla no está en plan de ceder terreno y va a permanecer en sus zonas. Antes, por el contrario, lo que busca con los diálogos regionales es ahondar su influencia donde ya la ejerce y ampliarla hacia zonas donde todavía no la tiene.

Además, la realización de diálogos regionales a pesar de su prohibición por el gobierno central sería un precedente muy grave porque le enviaría a la guerrilla el mensaje de que su táctica de agudizar los conflictos o deteriorar la situación de seguridad en las regiones podría ser exitosa. De ahí a su aplicación en muchas regiones del país no habría sino un paso. De hecho, ya hay grupos de alcaldes en distintos departamentos inclinados a buscar este tipo de diálogos. Hacerlo le abriría a la guerrilla la posibilidad de imponer un proceso de negociaciones regionales a la medida de sus pretensiones estratégicas. Permanecer para ganar más fuerza. Utilizar la poderosa arma del tiempo para debilitar a su adversario. Hacerse a un espacio político y a una representatividad más amplia en las regiones. Ganar la legitimidad y el reconocimiento que le hace falta. Porque es de esperar que por medio de estos diálogos la guerrilla pretenda influir y decidir aún más en los asuntos de los gobiernos locales, sobre la destinación de los recursos públicos, sobre los programas gubernamentales de inversión, sobre el gasto social, etc. Sin ninguna contraprestación. O, mejor dicho, con sólo una: atenuar sus escaladas de violencia contra la población civil. El resultado sería el sometimiento del Estado al chantaje que le hace la guerrilla: o él cede su soberanía, o ella criminaliza a la población civil.

Es necesario señalar aquí que no se trata tampoco de rechazar por principio que se dialogue en las regiones, ni que los alcaldes contribuyan a buscar la paz y la seguridad en sus localidades. El problema es cuándo y para qué se dialoga. Estos diálogos podrían y deberían realizarse solamente después de que el gobierno central haya logrado concertar acuerdos nacionales con la guerrilla en el marco de un proceso serio de negociación de la paz. Es decir, en una etapa más o menos avanzada de una negociación que tenga como propósito claro resolver definitivamente el fenómeno de la insurgencia armada en el país. Pero, hoy por hoy, cuando por culpa de la guerrilla no se ha iniciado un proceso de paz de las características mencionadas, los diálo-

gos regionales serían únicamente la salida fácil a una situación difícil. Fácil y equivocada, pues no resuelve el problema. Por el contrario, no haría sino agravarlo. Sería formalizar la decisión claudicante de convivir con la guerrilla.

Para infortunio del país, la guerrilla podría estar buscando en la masacre terrorista y en el agravamiento de las condiciones de orden público un recurso de muy alta rentabilidad política para su mayor afincamiento regional. De la respuesta del Estado a la insistente petición de las autoridades locales para realizar diálogos regionales dependerá en buena medida que la guerrilla lo logre o no.

Finalmente, de la misma forma como la guerrilla ha hecho del ámbito municipal un escenario definitivo para desarrollar con éxito sus estrategias, el Estado debe ubicar el espacio municipal como imprescindible para estructurar y desarrollar una estrategia de confrontación y contención a la guerrilla en lo político, en lo económico y en lo militar. De esta circunstancia dependerá que el Estado y la sociedad puedan cambiarle a la guerrilla la percepción que ella actualmente tiene del conflicto y que, por ser tan favorable a sus propósitos de acumulación de fuerzas, le impide objetivamente decidirse en este momento por la solución política del conflicto armado. El papel definitivo del municipio en la consecución de la paz se hace más notorio si pensamos en que es muy probable que sólo cuando el Estado logre contener la expansión de la guerrilla y empiece a recuperar su soberanía en el ámbito municipal, tal vez ésta se convenza de que su acumulación de fuerzas ha encontrado el límite y en ese instante considere que el momento del diálogo útil que conduzca a la reconciliación nacional, ha llegado.

Bibliografía

- Echandía, Camilo (1994) *Principales tendencias en la expansión territorial de la guerrilla (1985-1994)*. DNP, Santafé de Bogotá.
- Ejército de Liberación Nacional (1990) *El poder popular*.
- Clutterbuck, Richard (1977) *Guerrillas and Terrorists*, Faber and Faber Limited, Londres.

Relatoría del seminario sobre descentralización y orden público

Carlos José Herrera

Las preguntas

El seminario se lleva a cabo sobre la base de unos interrogantes centrales: ¿en qué medida ha afectado el manejo de la seguridad y el orden público el proceso de descentralización? ¿Qué tipo de instrumentos le hacen falta a las autoridades locales para poder atender en mejor forma el tema de la seguridad ciudadana? ¿Cuál es el tipo de relación ideal que debe existir entre la autoridad local y la Policía Nacional? ¿Deben las administraciones regionales contar con recursos propios para manejar el tema de la seguridad y el orden público? ¿Cuáles son los alcances que debe tener la participación comunitaria en materia de seguridad y orden público? Y, dentro de esta pregunta, interrogantes subsidiarios como la eventual posibilidad de realización de consejos de seguridad ampliados para escuchar a la población o el papel de las comisiones departamentales y municipales de Policía y participación comunitaria creadas por la reforma a la Policía Nacional. ¿Cómo se desenvuelve, a nivel

regional y local, la coordinación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional? ¿Han ganado los movimientos guerrilleros presencia territorial como producto del proceso de descentralización? ¿El poder local es el nuevo objetivo de la guerrilla? Y, finalmente, ¿cuáles son las características y alcances que deben tener los diálogos regionales? ¿Hasta qué punto las autoridades regionales y locales deben manejar la política de negociación con la guerrilla?

Orden público y seguridad: su relación con la cultura ciudadana

El abordaje del tema de descentralización y orden público se hace, en primer lugar, desde la óptica de una experiencia municipal, con el fin de comprender el planteamiento del problema desde esta perspectiva.

En un primer intento por precisar el tema de discusión y los diferentes enfoques desde los cuales puede ser abordado, surge una inquietud, relacionada con la diferencia existente entre la definición constitucional de orden público y la percepción general de la sociedad sobre el mismo, advirtiéndose que se observa una distorsión enorme sobre el concepto, que lo ha llevado a un terreno estrecho.

Tratando de hacer frente a ese problema, por ejemplo, en la actual administración del Distrito Capital se parte de una concepción según la cual, lo que tradicionalmente se entendería como "problema de orden público" se aborda desde el ángulo de la cultura ciudadana. En este sentido, cuatro de las metas a lograr en el terreno de la cultura ciudadana coinciden con problemas que normalmente se pueden catalogar como de seguridad u orden público: el incremento en el cumplimiento de las normas de convivencia, el incremento en la capacidad de autorregulación ciudadana, el incremento de la capacidad para re-

solver conflictos y el enriquecimiento de la capacidad de expresión, interpretación y comunicación de la ciudadanía.

Así planteadas las cosas, y teniendo en cuenta las dificultades que acarrea hablar del problema desde la óptica de la convivencia y no desde la de la seguridad, entendida de la manera tradicional, es presumible que se desarrollen tensiones cuando se trata de discutir, en el interior de una administración municipal, la forma como deben realizarse las inversiones en "seguridad". Por esa razón, desde este punto de vista se considera fundamental la labor de concertación y convencimiento que pueda hacerse entre la administración municipal y la Policía.

Este enfoque, según enfatiza la administración distrital, ha provocado importantes avances que, incluso, llegan hasta permitir una gradual apertura a la participación civil en la formación de la Policía y en los problemas "internos" de ésta. Así mismo, se ha avanzado en lograr un enfoque menos castrense en la formación de los policías. Tanto ha sido así, se afirma, que la institución ha acompañado, en el Distrito Capital, iniciativas de política de seguridad tan importantes como las propuestas de desarme, la promoción de formas alternativas de prevención de conflictos al igual que proyectos tendientes a la disminución de la violencia intrafamiliar.

En relación con otros de los temas expuestos a manera de pregunta en el seminario, se hace énfasis en señalar que, a nivel, por ejemplo, de la administración del Distrito Capital de Bogotá, el tema de la guerrilla y el narcotráfico, y su relación directa con el orden público, tienen una incidencia marginal, tanto a nivel de las percepciones de la ciudadanía como de las acciones de gobierno de la administración. Más importante es, y en esto hay una coincidencia general, el problema de la intolerancia generalizada y de la intolerancia armada en particular, como factores específicamente desencadenantes de problemas de "orden público".

A manera de síntesis, sobre este aspecto se plantea que, mientras culturalmente tengan arraigo comportamientos ilegales



les, la lucha represiva contra esos comportamientos, y su judicialización, serán directamente imposibles o, al menos, muy difíciles. Y la solución a un problema de la magnitud de este no es otra que intentar permanentemente correr la frontera de los comportamientos culturales. Actualmente, se considera que los niveles de descentralización planteados son por completo insuficientes para que las ciudades que quieran embarcarse en los problemas de transformación de sus comportamientos culturales lo puedan hacer.

Por último, se exponen algunas inquietudes puntuales: por ejemplo, que el tema de la *seguridad ciudadana* debería abordarse desde una perspectiva verdaderamente descentralista y que prueba de que ocurre lo contrario —se señala— es que mecanismos como el Fondo de Seguridad no funcionan siquiera con un esquema de cofinanciación.

Se llama la atención sobre esta realidad que contrasta con hechos como la percepción ciudadana generalizada, a partir de la Constitución de 1991, de que el responsable de la seguridad social es, en cada municipio, el alcalde. Por hechos como este resulta imperativo empezar a estudiar desde problemas tan generales como el del significado de la subordinación de los alcaldes al presidente de la República en materia de orden público hasta asuntos tan específicos como el del origen de los policías que, en cada ciudad, prestan sus servicios.

Terminada esta exposición se plantea una inquietud central: ¿no existe una contradicción entre los llamados a la autorregulación y, por ejemplo, medidas abiertamente coercitivas tomadas por administraciones como la del Distrito Capital? ¿Qué ocurre cuando la administración, con todas las herramientas que están a su alcance, promueve el cambio de fronteras? ¿No es esto de hecho una imposición? ¿Dónde queda la libertad del individuo?

La respuesta se insinúa en dos sentidos: uno, que lo que se busca cuando se habla de incrementar la capacidad de autorregulación es lograr que algunas personas ayuden a otras a que

cumplan las normas; dos, que el problema de la modificación de la cultura, si ella fuera modificable, es pavoroso desde el punto de vista filosófico, pero que no es lo mismo abordar el problema desde la óptica de un pedagogo o de un gobernante, porque, en este caso, se está ante la responsabilidad moral imperativa de tratar de cambiar a la gente.

Otros enfoques nuevos sobre la seguridad

Otros elementos que se anotan es que debe enfatizarse en los nuevos enfoques que se dan a la seguridad ciudadana. Además del anterior, directamente relacionado con los problemas culturales, es muy importante tener en cuenta que el tema de la seguridad es vital para la población y que su adecuada prestación depende de la combinación armónica de, al menos, dos factores: la capacidad coordinadora de la autoridad local y una adecuada participación ciudadana. Tiempo, recursos, mecanismos de evaluación y seguimiento, inteligencia, deben estar respaldados por la capacidad de involucrar a la comunidad de manera permanente, con una política integral que trascienda las tradicionales y limitadas campañas. Se debe tener en cuenta, finalmente, que para lograr avances significativos en la participación ciudadana es necesario trabajar en la dirección de un cambio sustancial de la imagen de la Policía en la sociedad civil, contrarrestar su tradicional rivalidad y lograr una percepción del policía como amigo o, si se quiere, como cliente.

Otras reflexiones sobre el tema señalan, finalmente, que es necesario avanzar en el abandono de las tradicionales definiciones negativas del orden público, que son aquellas que, por ejemplo, lo califican como ausencia de guerra o intranquilidad, y avanzar hacia definiciones positivas, como las que lo refieren, también por ejemplo, al derecho a una calidad de vida digna. Y eso es útil, se enfatiza, porque el traslado de funciones a los alcaldes a raíz de la descentralización, y este es

también el caso de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, obliga a que las definiciones positivas se busquen mediante amplias acciones de concertación y habiendo logrado para ellas un creciente nivel de participación ciudadana.

Guerrilla, municipio y orden público

Un último tema, de importancia capital, es el de la relación de la actividad guerrillera, el municipio y el orden público.

Esto es importante, en primer lugar, porque desde inicios de la década de los ochenta se produjo un punto de inflexión: empieza en la guerrilla un interés inusitado por la actividad en el ámbito municipal, definiéndose, por ejemplo, según planteamientos del ELN, el papel central de la presencia en los municipios como elemento decisivo de la acumulación de fuerzas en la guerra popular prolongada.

Esta presencia guerrillera en los municipios, que bien puede tildarse como un volcamiento hacia la consecución de influencia y poder a nivel local, está estrechamente ligada con la metodología guerrillera de hacer presencia en las zonas de bonanza y, en el caso particular del petróleo, de intentar un plan global para lograr la apropiación de una parte sustancial de los recursos municipales provenientes de las regalías petroleras.

Pero no es un problema exclusivamente circunscrito a allegar recursos. En medio de la ya conocida debilidad del Estado, la guerrilla, mediante la realización de acciones de proselitismo armado, empieza rompiendo el monopolio estatal de la fuerza y en algunos casos lo adquiere para sí, ejerciendo, de hecho, funciones de Estado. De esta manera, la organización guerrillera influye de manera directa en los planes de desarrollo local y se apropia de una parte del excedente económico municipal, haciendo lo que bien podría denominarse descentralización armada. En una lógica férreamente consistente aplican,

para este propósito, el principio del manejo del espacio, como puede apreciarse en el caso de los siete frentes cundinamarqueses de las FARC por medio de los cuales se trata de establecer un cerco a la capital de la República.

Haciendo un comentario de tipo histórico, si observamos los casos de dos países como Vietnam, donde la guerrilla triunfó, y Malasia, donde fue derrotada, bien podemos concluir que la diferencia —que no es otra que la diferencia entre el triunfo o la derrota de la guerrilla— está en la capacidad que haya demostrado el Estado para disputar, retener y mantener el poder local.

Hay que tener en cuenta —se señala con énfasis— que mientras a nivel del Estado no se vislumbra una estrategia militar ni política frente al movimiento insurgente, en la guerrilla ocurre exactamente lo contrario. Y esta diferencia a nivel de la estrategia que posee cada uno de los bandos se agrava aún más si se tiene en cuenta que hay situaciones en el país verdaderamente alarmantes en lo referente a la presencia efectiva y real de la fuerza pública a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Un dato como el siguiente es suficientemente ilustrativo del problema que se trata de señalar: en el 93% de los corregimientos del país no hay presencia policial.

El comentario final, sobre este aspecto, hace referencia al problema de fondo: es necesario e inaplazable que el Estado pueda dotarse de una verdadera estrategia contrainsurgente y que se abandone la vieja e inservible práctica de adoptar medidas particulares para responder a problemas específicos, muchas veces tan sólo coyunturales. Esta estrategia, se repite, debe ser global e involucrar, desde una óptica nacional, pero teniendo en cuenta el escenario municipal, el problema militar, el problema político, el diálogo y la solución negociada, la creación de la agenda de dicha solución y la participación directa de la comunidad en el enfrentamiento del problema.

ULTIMAS PUBLICACIONES

Constitución política y derecho de huelga

Varios autores

FESCOL

Junio 1996

Estado y autonomía de la sociedad civil

Varios autores

FESCOL

Agosto 1996

Empresa y medio ambiente en Colombia

Emilio Latorre

FESCOL-CEREC

Agosto 1996

Tras las huellas de la crisis política

Francisco Leal (editor)

FESCOL-Tercer Mundo Editores

Septiembre 1996

Descentralización y corrupción

Varios autores

FESCOL-MILENIO

Octubre 1996

Eficiencia energética. Producción limpia para un desarrollo sustentable

Ernesto Sánchez

Carios Silva

FESCOL

Noviembre 1996



9 789589 272763