



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dirección de Estudios Sectoriales

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES**

**APROXIMACIÓN AL POSCONFLICTO DESDE LA PERSPECTIVA
DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA
COMPARADA CON EL SALVADOR Y GUATEMALA**

Diciembre de 2015

1





APROXIMACIÓN AL POSCONFLICTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA COMPARADA CON EL SALVADOR Y GUATEMALA

Elaboró: [Gloria Edith Rueda Molina
Katerine Mena Asprilla
Pablo Antonio Pérez Atara
Blanca María González Aldana]
Fecha: [21 de julio de 2015]

Ubicación final: [scedejs021/docudes/15/liberados/ aproximación al posconflicto desde la perspectiva de la seguridad ciudadana en colombia comparado con el salvador y guatemala]

Revisión # 1: [Alberto Torres Gutiérrez]

Fecha de la revisión: [30 de noviembre de 2015]

Revisión # 2: [Ivonne del Pilar Jiménez García]

Fecha de la revisión: [16 de diciembre de 2015- Acta 75]

I. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado en Colombia históricamente se ha caracterizado por la confrontación entre el Estado y grupos guerrilleros internos, particularmente persistente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia --Ejército del Pueblo FARC-EP. Este grupo tiene referencias de procesos de paz inconclusos, los cuales se han llevado a cabo en diversos gobiernos, pero sin acuerdos que permitan superar el conflicto.

Desde 2012 y hasta el momento de culminar el presente documento, la intención gubernamental es lograr un acuerdo de paz con este grupo insurgente mediante los diálogos que se están adelantando en la Habana-Cuba.

En este contexto el tema del posconflicto resulta de vital importancia para el Estado en general, por su permanencia en el tiempo y los cuantiosos costos humanos, económicos y sociales que ha generado.

Desde la perspectiva de la ciudadanía la eventualidad de un acuerdo, produce expectativas, específicamente en el tema de seguridad ciudadana: garantía y protección de derechos constitucionales frente a la posibilidad de incremento de la delincuencia, en especial, en los centros urbanos.

En este orden de ideas, el presente estudio busca analizar el posible comportamiento de la seguridad ciudadana, tomando como referente los tres delitos de mayor impacto para la sociedad: homicidio, lesiones personales y hurto; frente a la probabilidad de un escenario de posconflicto, tomando en cuenta la experiencia de dos países centroamericanos que llegaron a acuerdos de paz y manejaron el tema con base en cada una de sus realidades. En este sentido, es importante aclarar que existen puntos coincidentes, así como diferencias con el conflicto armado en Colombia; sin embargo, observar experiencias foráneas similares puede dar luces en torno a lo que podría llegar a suceder con la seguridad ciudadana en un probable contexto de posconflicto en nuestro país.

El estudio inicia con un análisis contextual de los conflictos en Guatemala, El Salvador y Colombia con una breve perspectiva histórica y normativa, y destacando los temas de implementación de los acuerdos en materia de seguridad en los dos primeros, y el manejo de refrendación y cumplimiento de los acuerdos propuestos en Colombia, posteriormente se realizará un análisis estadístico en torno a la seguridad y sus principales indicadores y finalmente se expondrán las conclusiones.

II. PERSPECTIVA HISTÓRICA Y JURÍDICA

Los conflictos armados internos en Centroamérica en términos generales tuvieron como contexto el cierre de espacios políticos para la oposición, la prevalencia de gobiernos militares autoritarios, el desconocimiento de garantías y derechos ciudadanos, y desde una perspectiva internacional el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante las tensiones de la posguerra, lo que se conoce como la Guerra Fría.

En el Salvador y Guatemala se firmaron acuerdos de paz que vincularon de forma importante a la comunidad internacional, y trataron aspectos sociales y económicos en Guatemala y esencialmente políticos en el Salvador. En ambas naciones se evidenciaron avances en instituciones democráticas en lo que va corrido del posconflicto.

Sin embargo, con posterioridad a la firma de los acuerdos de Paz, también se han presentado problemáticas en torno a la seguridad: altos niveles de delincuencia, tráfico y

Dirección de Estudios Sectoriales

consumo de drogas ilícitas, accionar de pandillas callejeras transnacionales: Mara Salvatrucha y el Barrio 18.

De hecho, desde los años 90 se han presentado diversas manifestaciones de violencia y en consecuencia la problemática en torno a la seguridad representa una preocupación constante de los ciudadanos, y desde luego la consecuente respuesta institucional¹.

El Salvador

Entre 1931 y 1944 se cimentaron las bases de un régimen autoritario y militar aliado con grupos oligárquicos que dominarían hasta 1979, dentro de un contexto de exclusión política, fraudes electorales, poca credibilidad en las instituciones políticas, desconocimiento de derechos civiles y políticos, pobreza generalizada, desigualdad social, concentración de la tierra, menoscabo de los salarios, una fuerte represión y la inoperancia del sistema de justicia, entre otros.

En octubre de 1979 se llevó a cabo un golpe de Estado por parte de la Junta Revolucionaria de Gobierno, que aunque buscó un proceso de democratización, reformas socioeconómicas, y detener la violencia política; debido a divisiones no logró su objetivo.

En esta época se disolvió la Corte suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa, se impuso el estado de sitio y la Ley marcial. En 1980 se firmó un pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), a este se sumaron otros partidos políticos de derecha, y el apoyo de Estados Unidos. En este año también se unifican las organizaciones guerrilleras y se crea el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Las organizaciones no armadas crean el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En 1981 el FMLN lanza una ofensiva militar conocida como la *Ofensiva Final*, que se considera el inicio de la guerra interna. El conflicto tuvo diversas consecuencias, entre otras, el éxodo masivo de salvadoreños que buscaron refugio en países vecinos y en Estados Unidos.

¹ Persiguiendo Seguridad. Acercamiento de la Policía a las Comunidades con Problemas de Inseguridad en Centroamérica. Wim Savenije. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador. FLACSO el Salvador. Primera edición n, noviembre de 2010.

En 1983 se promulgó la Constitución Nacional que restableció la elección democrática de la Presidencia de la República con carácter civil, transformó la asamblea constituyente en legislativa unicameral, se dio la independencia del poder judicial y se institucionalizaron los procesos electorales.

En 1986 y 1987 los presidentes centroamericanos suscribieron los Acuerdos de Esquipulas; con el fin de promover el proceso de reconciliación interna, el respeto de los derechos humanos y la democratización, en los conflictos en la región.

El 16 de enero de 1992, luego de doce años de guerra civil y diversos pactos previos, se firman los acuerdos de paz entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN y el Gobierno.

Aspectos de Seguridad y Defensa en los acuerdos de paz del Salvador

En el Salvador los contenidos de los acuerdos de paz buscaron esencialmente la desmilitarización, se enfatizó en la preeminencia del poder civil sobre el militar.

Se estableció que la Fuerza Armada tiene como función la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio; mientras que el resguardo de la paz, tranquilidad, orden y seguridad pública, en las zonas rurales y urbanas quedarían a cargo de la Policía Nacional Civil.

El acuerdo de Chapultepec dispuso la creación de la Policía Nacional Civil, PNC: único cuerpo policial armado con competencia nacional, para proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, mantenimiento de la paz interna, tranquilidad, orden y seguridad pública. Un aspecto relevante es el referente a los cambios realizados en cuanto a la organización: doctrina, formación y adiestramiento, todo en un marco de principios democráticos y de respeto a los derechos humanos.

Se estipuló también que la PNC estaría adscrita a un nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, para lo cual se crearía un Viceministerio. Igualmente se dispuso la estructura funcional y territorial con el fin de sustituir antiguas fuerzas de seguridad.

En este sentido la PNC, no es sólo una nueva institución, sino una perspectiva nueva de la seguridad ciudadana. Se dispuso la separación de los cuerpos de seguridad pública y de la fuerza armada, siendo independientes y adscritos a distintos Ministerios. Se



Dirección de Estudios Sectoriales

reformaron los artículos 159 y 162 de la Constitución: el presidente puede nombrar civiles como titulares del Ministerio de Defensa.

Las dos funciones de carácter general que la Constitución le asigna a la PNC, se refieren a su obligación de garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, y de otra parte colaborar en el procedimiento de investigación de hechos punibles.

Se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), organismo autónomo, bajo la autoridad del Ministerio del ramo como un servicio del Estado, encargado de formar, evaluar y seleccionar el personal de la PNC². Este organismo estaría subordinado a las autoridades constitucionales, sería independiente de la Fuerza Armada.

Además, conforme al acuerdo de Nueva York se estipuló que la organización y selección del personal de la PNC y de la ANSP, se realizarían con cooperación y supervisión internacional y regulada por leyes especiales.

En cuanto al número de efectivos, el Acuerdo de México, estableció la reforma del ordinal 19 del artículo 168 de la Constitución: el Presidente es el encargado de fijar un número razonable de efectivos de la Fuerza Armada. Se estipuló la sustitución del régimen de servicio territorial por las reservas de la Fuerza Armada. Se acordó proferir una Ley de Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada. Igualmente incluyó a comandantes de unidades militares superiores en la regulación penal de enriquecimiento ilícito.

Igualmente, se acordó el efectivo funcionamiento de la Inspectoría General y se creó el Tribunal de Honor, ambos de la Fuerza Armada, este último para juzgar los hechos contrarios al honor militar, sin perjuicio de la sujeción de los militares a los tribunales de justicia lo que se concretó en la reforma del artículo 216 de la Constitución.

Los Acuerdos de México y de Nueva York, estipularon el sistema educativo de la Fuerza Armada: preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, se dispuso reformas en los planes y programas de estudios con el fin de lograr una formación integral.

² Los cambios se reflejaron en las reformas constitucionales que emanaron de los Acuerdos de México: ordinal 17 del artículo 168, ordinal 37 del artículo 131, artículo 162, conforme al decreto legislativo No. 64 del 31 de octubre de 1991.

Dirección de Estudios Sectoriales

Dentro del proceso de reestructuración militar se acordó llevar a cabo un proceso de depuración y reducción de la Fuerza Armada, con fundamento en una evaluación de sus miembros, realizada por la comisión ad hoc teniendo en cuenta entre otros: antecedentes, respeto del orden jurídico, profesionalismo y la aptitud para asumir la situación del posconflicto. Se dispuso que la Comisión de la Verdad podía designar un observador ante la Comisión Ad Hoc, dicha evaluación no impediría la puesta en ejecución de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

La reducción de la Fuerza Armada se haría conforme el Plan de Reducción presentado por el Gobierno ante el Secretario General de la Naciones Unidas que verificaría la reducción de la organización: unidades, personal, instalaciones, material, equipo, gasto militar, estructuras administrativas y de servicio:

“Otro aspecto importante es la reducción del número de efectivos de la Fuerza Armada, de aproximadamente 16.108 efectivos en 1979 a 30.157 en 1982, aumentó a 50.000 en 1985, aquí se estabiliza hasta 1990, en 1991 alcanza 63.175, a partir de allí comienza la reducción. En febrero de 1993 pasa a 31.000 efectivos, reduciéndose a 15.000 en 2003. En igual sentido el presupuesto en el posconflicto se redujo en forma significativa el presupuesto asignado para la defensa nacional: “pasando de representar el 20.8% (1989) del presupuesto general de la nación en tiempos del conflicto armado al 13.71% en el año en que se firma la paz (1992), para reducirse luego a prácticamente la mitad para 1995 (7.37%), y luego baja al 5.98% en 1996, al 5.79% en 1997, al 5.48% en 1998, y al 5.64% en 1999, disminuyendo al 5.38% en 2000, al 4.93% en 2001, al 4.36% en 2002, al 4.27% en 2003 y al 3.80% en 2004”.³

³ Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador. Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos, Adrián Zapata. Primera edición 2007. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo www.idrc.ca/info@idrc.ca. F&G Editores 31 avenida "C" 5-54, zona 7 Colonia Centro América Guatemala, www.fygeditores.com.



Dirección de Estudios Sectoriales

Como complemento, se llevaron a cabo diversas reformas Constitucionales y Legales, con el propósito de reglamentar, entre otros aspectos tales como: el servicio militar, el control y regulación de armas de fuego, ley de defensa, etc.

Los Acuerdos de Chapultepec trajeron como consecuencia también la elaboración del texto acerca de la Doctrina de la Fuerza Armada con principios básicos:

*“La FA tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio, La FA es una institución permanente, es obediente, profesional, apolítica y no deliberante, La FA debe respeto al orden político determinada por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con procedimientos democráticos que se adecuen a la Constitución, La FA tiene un carácter no decisorio en el campo político, La doctrina de la FA se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa nacional. La defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa”. En 2002 se aprueba la Ley de Defensa Nacional”.*⁴

Igualmente, se depura la FA y se investiga los hechos de violencia mediante la Comisión de la Verdad y la comisión ad hoc que entrega al Gobierno la lista de oficiales a quienes se debía retirar del servicio. Como efectivamente sucedió en 1993.

En general: *“...es importante destacar que una: "Ganancia indiscutible del proceso de paz ha sido la transformación orgánica, institucional, jurídica, política y cultural de la Fuerza Armada de El Salvador. (...) la institución castrense observó un impresionante nivel de cumplimiento de los acuerdos que le correspondían." [Samayoa, 2002: 630].*⁵

Algunos años después de la firma de los acuerdos de Paz, con el objeto de prevenir el delito, en 1999 se inician las Patrullas de Intervención Policial Comunitaria (PIP-COM),

⁴ Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador. Dinorah Azpuru, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos, Adrián Zapata. Primera edición 2007. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo www.idre.ca/info@idre.ca. F&G Editores 31 avenida "C" 5-54, zona 7 Colonia Centro América Guatemala, www.fygeditores.com.

⁵ *Ibíd.*



Dirección de Estudios Sectoriales

con aumento de presencia policial y en 2002, el Salvador anuncia el plan “Mano Dura”, en cuya aplicación se ejecutaron patrullajes conjuntos de la policía y la Fuerza Armada en zonas urbanas marginales. Los Códigos Penales fueron reformados y se direccionaron hacia las pandillas, muchas de las cuales se conforman por jóvenes que en época del conflicto emigraron a otros países y luego regresaron.

En 2003 se implementó el Plan Mano Dura en contra de las pandillas callejeras, en el año 2004 se creó una nueva Subdirección de Policía Rural, las patrullas de los Grupos de Tarea Antipandillas entre la Policía y el Ejército, las políticas de seguridad se caracterizaron por ser altamente represivas y la asamblea legislativa aprobó leyes antimaras que la sola pertenencia al grupo era penalizada.

Como consecuencia de la aplicación de esta ley, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) de El Salvador, concluyó que *“miles de jóvenes detenidos por asociaciones ilícitas, no puede considerarse exitoso desde la perspectiva policial, a menos que se trate de una específica persecución de sectores vulnerables de la población”*⁶.

La nación Salvadoreña vivió un largo período de autoritarismo militar, luego uno de Guerra Civil y posteriormente de delincuencia e inseguridad ciudadana, particularmente la violencia juvenil urbana mediante pandillas presentes en zonas de densidad poblacional y pobreza, con importantes costos económicos:

*“Recientemente se ha dado a conocer un informe del PNUD en donde se calcula que la violencia le costó al país \$1,717 millones de 2003, equivalente a 11.5% del PIB. “Esa carga económica es casi el triple del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento y electricidad) a la población salvadoreña...”*⁷

⁶ Persiguiendo Seguridad. Acercamiento de la Policía a las Comunidades con Problemas de Inseguridad en Centroamérica. Wim Savenije. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa El Salvador. FLACSO El Salvador. Primera edición, noviembre de 2010. Tomado de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) de El Salvador. Andino, 2005.

⁷ Ibídem.



Guatemala

Desde una perspectiva histórica Guatemala tuvo una serie de dictaduras y algunos gobiernos civiles que en ocasiones fueron controlados por el poder militar. En la época posterior a la independencia se presentó enfrentamiento entre liberales y conservadores, lo cual dio como resultado el dominio de gobiernos autoritarios y caudillistas caracterizados por la restricción de libertades políticas, fraudes electorales con el fin de mantener el poder. En 1944 se generó un fuerte movimiento social y fue derrocado el dictador Jorge Ubico y se instauró un gobierno popular Juan José Arévalo con importantes reformas; en 1951 fue electo el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán que profundizó las reformas entre otras la agraria.

Todos estos cambios afectaron las élites Guatemaltecas y acusaron al gobierno de comunista. En 1954 Arbenz fue derrocado por un movimiento conservador, conformado por el poder militar y financiado por Estados Unidos. Desde esa época hasta 1996, la historia de Guatemala fue de violencia política e inestabilidad. En los sesenta empezó el conflicto armado interno, con el desarrollo de políticas contrainsurgentes para eliminar movimientos guerrilleros que surgieron después del golpe de Estado. Con el tiempo los movimientos guerrilleros se enfocaron en las demandas étnicas y sociales que tuvo como respuesta una fuerte represión por parte del Gobierno.

El periodo crítico del conflicto fue entre los años 1.979 a 1.983, caracterizados por el cierre total de los espacios políticos. En 1982 los movimientos guerrilleros y el Partido Guatemalteco del Trabajadores conformaron la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Los acuerdos de paz se realizaron entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con el fin de alcanzar soluciones pacíficas al enfrentamiento armado de más de 36 años. La negociación se realizó en países tales como: México, España, Noruega y Suecia, y duró más de 10 años culminando con la firma

Dirección de Estudios Sectoriales

del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera”, el 29 de diciembre de 1996 en el Palacio Nacional de la Cultura de la ciudad de Guatemala.⁸

Los ejes estratégicos de los acuerdos de Paz fueron: asentamiento e incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y reconciliación nacional; desarrollo productivo sostenible, modernización del Estado democrático, fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación de las distintas expresiones de la sociedad civil. En cada eje se agrupan los programas, subprogramas y proyectos correspondientes.

Una mirada al desarrollo normativo permite evidenciar la cronología de la implementación de los acuerdos los cuales se extendieron en el tiempo, también que los acuerdos en este país abarcaron muchos aspectos tanto sociales, como económicos.

Para cumplir con los acuerdos, fue necesaria la modificación e expedición de normatividad, que reglamentó diversos aspectos de la vida nacional, así:

Constitución Nacional

La Asamblea Nacional Constituyente decretó la Constitución Nacional con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado. La Carta Política reconoció la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, a la familia como principio de valores espirituales y morales de la sociedad, al Estado como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

⁸ Los Acuerdos de Paz en Guatemala. 2006. Año Nacional de la Paz. Secretaría de la Paz. Presidencia de la República. Gobierno de la República de Guatemala.

Fueron diversos los acuerdos entre otros: Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos (Querétaro, México, 25 de julio de 1991), Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, D.F., 29 de marzo de 1994), Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994 (México, D.F. 31 de marzo de 1995), Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México, D.F. 6 de mayo de 1996), Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (México, D.F. 19 de septiembre de 1996), Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego (Oslo, Noruega 4 de diciembre de 1996), Acuerdo sobre bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (Madrid, España 12 de diciembre de 1996), Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz (Guatemala 29 de diciembre de 1996), Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala 29 de diciembre 1996).

Dirección de Estudios Sectoriales

Decreto No. 01 de 1985

En ejercicio de las facultades que específicamente le asignó la Ley de Régimen Interior de la Asamblea Nacional Constituyente, se emitió Ley Electoral y de Partidos Políticos, que reguló el ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Acuerdo Gubernativo No. 538 de 1994

Creó la Secretaría de la Presidencia de la República para la Paz, el desarrollo y la Reconciliación Nacional, encargada de coordinar todas las actividades y esfuerzos derivados de los acuerdos de paz que los diferentes Ministerios y entidades del Gobierno deben realizar para impulsar planes y proyectos de desarrollo y reconciliación nacional.

Decreto del Congreso No. 145 de 1996 "Ley de Reconciliación Nacional"

Esta Ley decretó la extinción total de la responsabilidad penal por los delitos políticos cometidos en el enfrentamiento armado interno, hasta la fecha de entrada de esta ley, comprendiendo: autores, cómplices y encubridores de los delitos contra la seguridad del Estado, contra el orden institucional y contra la administración pública.

Decreto del Congreso No. 11 de 1997 "Ley de Policía Nacional Civil"

El ordenamiento jurídico en su momento carecía de ley que desarrollara el concepto de la seguridad pública. La dispersión normativa en materia policial exigía una unificación y actualización por lo que se decretó la Ley de Policía Nacional Civil, se dijo que la Seguridad Pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado, por lo que se crea la Policía Nacional Civil como institución profesional armada, ajena a toda actividad política, de naturaleza jerárquica.

Acuerdo Gubernativo No. 744 de 1997

En cumplimiento del Acuerdo de Cronograma para la Implementación de los Acuerdos de Paz, la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, integró una Comisión coordinadora, lo más plural y representativa posible, encargada de la promoción, organización, diseño y puesta en marcha de un foro de la mujer sobre los compromisos relativos a los derechos y participación de la mujer, plasmados en los Acuerdos de Paz.

Dirección de Estudios Sectoriales

Decreto del Congreso No. 7 de 1999 “Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer”

Se expidió con el fin de promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social, el desarrollo de los derechos fundamentales, la dignificación y promoción de la mujer.

Decreto del Congreso No. 24 de 1999 “Ley del Fondo de Tierras”

Crea el Fondo de Tierras, para que defina y ejecute la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado.

Acuerdo Gubernativo No. 200 de 2000

Crea la Secretaría Presidencial de la Mujer, bajo la dirección inmediata del Presidente de la República, como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática.

Decreto del Congreso No. 42 de 2001 “ Ley de Desarrollo Social”

Esta norma tuvo por objeto la creación de un marco jurídico para implementar los procedimientos legales y de políticas públicas con el fin de realizar la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, que buscan el desarrollo de la persona humana desde una perspectivas social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

Acuerdo gubernativo No. 115 de 2001

La Secretaría de la Paz fue creada temporalmente por un término de cuatro años, por Decreto del Congreso de la República 17 de 1997, que vencieron el 12 de marzo de 2001, pese a ello, persisten múltiples compromisos y tareas que dicha instancia presidencial debe cumplir que están pendientes de ejecución, por lo que se hace necesario institucionalizar ejecutivamente la existencia de dicha Secretaría.

Dirección de Estudios Sectoriales

Acuerdo Gubernativo No. 193 de 2001

Crea la Comisión Especial de incorporación (CEI) con el fin de darle seguimiento al acuerdo que contiene el cronograma, creó la Comisión de Seguimiento al acuerdo sobre bases para la incorporación a la legalidad de la URNG.

Acuerdo Gubernativo No. 387 de 2001

En el acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se reconoció la existencia de lugares sagrados donde se ejerce tradicionalmente la espiritualidad indígena los cuales deben ser preservados.

Decreto del Congreso No. 11 de 2002 "Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural"

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población Maya, Xinca y Garifuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Decreto del Congreso No. 81 de 2002 "Ley de Promoción Educativa Contra La Discriminación"

Se expide con el fin de que los ministerios de Educación y de Cultura y Deportes, promuevan y difundan, el respeto y la tolerancia hacia la Nación guatemalteca: pluricultural, multilingüe y multiétnica, programas para la eliminación de la discriminación étnica o racial de género y toda forma de discriminación..

Acuerdo Ministerial No. 1998 de 2002

Conforme con la recalendarización establecida en los Acuerdos de Paz, particularmente en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército, se creó la Comisión de Alto Nivel para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en relación con la seguridad ciudadana-

Acuerdo Gubernativo No. 258 de 2003

De acuerdo con los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz, debía desarrollarse un Programa Nacional de Resarcimiento, con el fin de

Dirección de Estudios Sectoriales

reparar los daños provocados por violaciones de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno que finalizó el 29 de diciembre de 1996.

Decreto del Congreso No. 19 de 2004 "Ley del IETAAP"

Con el fin de enfrentar la situación económica para proveer al Estado de recursos financieros para una mayor inversión social, y dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, se decreta la Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, que establece un impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz, a cargo de las personas individuales o jurídicas.

Decreto del Congreso No. 41 de 2005 "Ley del Registro de Información Catastral"

Conforme a lo establecido por los Acuerdos de Paz se requiere la emisión de leyes y la creación de instituciones que permitan específicamente la justicia agraria, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el desarrollo sostenible en el campo en condiciones de igualdad, se crea el Registro de Información Catastral de Guatemala que actuará en coordinación con el Registro General de la Propiedad.

Decreto del Congreso No. 52 de 2005 "Ley Marco de los Acuerdos de Paz"

Creó las condiciones para desarrollar un conjunto de compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.

Establece normas y mecanismos que regulan y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo, que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población.

Acuerdo Gubernativo No. 69 de 2005

Creó una Comisión, para determinar quiénes fueron aquellos guatemaltecos que participaron en las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) o Comités Voluntarios de Defensa Civil, que terminaron con la firma de los Acuerdos de Paz. Así como para proponer soluciones a los planteamientos de los ex-integrantes de las mismas, por lo que debe dictarse la disposición legal correspondiente.

Dirección de Estudios Sectoriales

Decreto del Congreso No. 15 de 2009 “Ley de Armas y Municiones”

Regula la tenencia, portación, importación, exportación, fabricación, comercialización, donación, traslado, compraventa, almacenaje, des almacenaje, transporte, tráfico y todos los servicios relativos a las armas y las municiones.

Acuerdo Gubernativo No. 21 de 2006

Este acuerdo reglamentó la ley marco de los acuerdos de paz, mediante la integración y el funcionamiento del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, CNAP, así como el mecanismo para la integración y funcionamiento de la Coordinación de Participación Social y Consulta.

Acuerdo Gubernativo No. 105 de 2008

Mediante el cual se instala el foro de la mujer con carácter extraordinario y temporal y como una instancia plural, amplia y representativa que garantice la incorporación de las mujeres e instituciones estatales vinculadas a la promoción del desarrollo integral de las mujeres.

Decreto Legislativo No. 18 de 2008 “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad”

Su objeto primordial es construir un Sistema Nacional de Seguridad que cumpla con la normativa constitucional, lo que conlleva la obligación del Estado de garantizar la promoción del bien común, la consolidación del régimen de legalidad y como fin último, el fortalecimiento de la seguridad democrática,

Acuerdo Gubernativo No. 64 de 2009

Crea y establece funciones, atribuciones y temporalidad de las Comisiones Temporales de la Presidencia, con el fin de desclasificar la documentación referida a asuntos militares de seguridad nacional del período comprendido entre 1954 y 1996, crea una Comisión para ordenar la documentación que hubiere sido clasificada como alto secreto o secreto.

Colombia

En un contexto de lucha partidista entre liberales y conservadores, el 9 de abril de 1948, fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, situación que generó una serie de hechos tales como el nacimiento de las guerrillas liberales y comunistas y las autodefensas campesinas.

En 1953 el General Gustavo Rojas Pinilla, después de un golpe de Estado, asume la presidencia. En su mandato se produce la primera amnistía de guerrilleros liberales del llano, quienes entregan sus armas bajo el mando de Guadalupe Salcedo. Con el fin de acabar el conflicto en 1958, se crea el Frente Nacional, en el cual se acuerda turnarse durante 16 años el poder entre los partidos dominantes; es así como, en este contexto de exclusión política, y de conflicto por la posesión de la tierra, nacen grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo –FARC-EP.

En 1982 se creó la comisión de paz y se expidió una Ley de amnistía. El 28 de marzo de 1984 en la Uribe Meta una comisión del Gobierno firmó el primer acuerdo de cese al fuego con las FARC, que contempló: modernización de las instituciones, fortalecimiento de la democracia y establecimiento de garantías para ejercer la actividad política por parte de los integrantes de la guerrilla, se reconoce la oposición como un actor político y como consecuencia de los diálogos nace la Unión Patriótica, como partido político de las FARC, del cual también hacían parte comunistas, indígenas, estudiantes, el cual posteriormente fue exterminado. El proceso llegó a su fin en 1985 por incumplimiento de las partes, falta de garantías para la oposición, ataques a la población civil y los grupos paramilitares.

En 1990 el Presidente Cesar Gaviria, quien en medio del desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, posibilita nuevos diálogos, así, entre abril y junio de 1992 el Gobierno estableció las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (conformada por las FARC, ELN y el EPL) en Tlaxcala, México, tras el secuestro y posterior muerte del ex ministro Argelino Durán por parte de guerrilleros del EPL los diálogos llegaron a su fin el 4 de mayo de 1992.

El Gobierno de Cesar Gaviria logró acuerdos de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Indígena Armado Quintín Lame, una fracción del ELN y el EPL, las FARC continuaron su lucha armada.

Entre 1998 y 2002 el presidente Andrés Pastrana estableció diálogo formal con las FARC. Se estableció la zona de distensión, se despejaron 42.000 kilómetros cuadrados, cinco municipios, cuatro del Meta: La Macarena, Uribe, Mesetas y Vista Hermosa y en Caquetá: San Vicente del Caguán. El proceso fue desorganizado y se caracterizó por las graves irregularidades en la zona de despeje. Paralelamente, se incrementó el accionar paramilitar; así como, los secuestros, extorsiones, asesinatos y ataques a la población civil.

El 20 de Febrero de 2002 el Gobierno dio por terminado el proceso como consecuencia del secuestro del entonces congresista Luís Eduardo Gechem en un vuelo comercial. En agosto de 2002 Álvaro Uribe Vélez asume la presidencia, concreta la Política de Seguridad Democrática, e inicia el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, se expide la ley 975 de 2005 de “Justicia y Paz”, inicia la desmovilización de alrededor 30.000 integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC-.

En este periodo se dieron acercamientos entre el Gobierno y las FARC sobre acuerdos humanitarios con el fin de liberar secuestrados. El actual Gobierno de Juan Manuel Santos abrió el camino para un proceso de paz con las FARC iniciado el 4 de septiembre del 2012, los cuales tiene como fecha de terminación, de común acuerdo por las partes, el 23 de marzo de 2016.

Fundamentos Normativos de Colombia

Son diversas las normas que particularmente refieren el concepto posconflicto:

Ley 737 del 5 de marzo de 2002

Mediante esta Ley se aprueba la *Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados*, adoptada en Washington, el 14 de noviembre de 1997.

El propósito de la Convención es impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos, por lo que se pretende Promover



Dirección de Estudios Sectoriales

y facilitar entre los estados partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias.

Resalta la necesidad de que en los procesos de pacificación y en las situaciones posconflicto se realice un control eficaz de las armas de que trata la Convención.

Decreto 469 de 17 de marzo de 2015

Por el cual se modifica el Decreto 4748 de 2010, en cuanto a la Composición del Consejo de Seguridad Nacional compuesto por el Presidente de la República, quien lo presidirá, los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, *el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*, el Director General de la Dirección Nacional de Inteligencia, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional.

Crea el Comité Operativo de Seguridad Nacional para la implementación coordinada de las decisiones del Consejo de Seguridad Nacional y de la toma de decisiones de nivel técnico en materia de seguridad nacional el cual estará integrado por el *Ministro Consejero para el Posconflicto*, el Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional, quien lo presidirá, el Viceministro para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional, el viceministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Subdirector de la Policía Nacional, el Director de Inteligencia y Contrainteligencia de la Dirección Nacional de Inteligencia.

En cuanto a la Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional y del Comité Operativo de Seguridad Nacional, estará a cargo del *Ministro Consejero para el Posconflicto*, quien tendrá como funciones: facilitar la coordinación interinstitucional, citar y preparar la agenda, recolectar la información necesaria para las sesiones, preparar los documentos necesarios, convocar comités temáticos de coordinación de política para

Dirección de Estudios Sectoriales

preparar las sesiones, llevar actas y hacer seguimiento al cumplimiento de las directrices, todo lo anterior en relación con el Consejo y Comité Operativo de Seguridad Nacional.

Igualmente, coordina con el Ministro Consejero de Comunicaciones todo lo relacionado con las comunicaciones en materia de seguridad nacional y cualquier otra que en materia de seguridad nacional le asigne el Presidente de la República.

Ley 1753 del 9 de junio 2015

Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, en su artículo 127 dispuso la creación del *Consejo Interinstitucional del Posconflicto como organismo consultivo y coordinador para el Posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República en cabeza del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces*, para facilitar la coordinación interinstitucional; entre el nivel nacional y territorial, así como, la toma de decisiones para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, y articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y a la construcción de paz.

El Consejo está conformado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Interior, Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y del Departamento para la Prosperidad Social, y el Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo preside, también pueden ser invitados otros miembros del Gobierno Nacional y entidades territoriales, cuando así lo decida el Consejo.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Un aspecto importante desde la perspectiva del posconflicto en el “Documento Bases del PND 2014-2018”, es garantizar la seguridad y convivencia ciudadana. Establece la necesidad de fortalecer roles y competencias *a partir de la adecuación de la arquitectura institucional en materia de seguridad ciudadana*.

Busca la prevención social y situacional de delito, con un enfoque multisectorial con medidas tales como: fortalecimiento de la confianza y apoyo ciudadano en los territorios,

Dirección de Estudios Sectoriales

implementación de la política pública de prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes, mejoramiento del espacio público para la generación de ambientes seguros mediante los Planes de Ordenamiento Territorial, lucha contra las principales modalidades delictivas.

Busca además, el fortalecimiento de la investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes, y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía. Se establece la necesidad del Plan Nacional Antiextorsión, el fomento de una cultura de legalidad y el fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Entre otras acciones, se implementarán Centros de Comando y Control para la Seguridad Ciudadana como parte de la planeación del servicio de policía con una perspectiva local, fortaleciendo la presencia policial en zonas urbanas y rurales, y mayor cobertura por cuadrante. Igualmente, promover la operatividad de centros de integración ciudadana como una herramienta de convivencia para el posconflicto.

Así mismo, destaca la necesidad de la creación del Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito (SNIAD) con el fin de mejorar las estrategias de seguridad ciudadana, para contar con información y análisis cualificados, en tiempo real y con alta precisión en la identificación geográfica del delito.

Además contempla la implementación del Sistema de Defensa Técnica y Especializada como garantía del derecho a la defensa de los miembros de la Fuerza pública de manera oportuna e ininterrumpida frente a los instrumentos de justicia transicional.

Afirma que se debe modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa ya que se reconfiguran las amenazas y las perspectivas de un escenario de construcción de paz, para lo cual se debe trazar una hoja de ruta que involucre nuevas y mayores responsabilidades.

Igualmente, definir la estructura institucional frente a los nuevos retos, que garantice la coherencia entre el marco presupuestal existente, las misiones y las capacidades de la Fuerza pública. Dispone que el Ministerio de Defensa continuará liderando el diseño y la aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos, consolidando prácticas



Dirección de Estudios Sectoriales

sistemáticas de planeación de mediano y largo plazo, que permitan la modernización en la gestión y el fortalecimiento de las capacidades del sector. Para lo cual debe identificarse las brechas existentes y *generación del plan de acción a mediano y largo plazo para contar con la cantidad y calidad de hombres y mujeres que se necesiten.*

En el mismo sentido, realizar análisis de los procesos de reclutamiento e incorporación, entrenamiento y formación, desarrollo profesional y retiro, así como fomento de la educación superior en niveles de posgrados y educación continuada.

Adaptación del Sistema Educativo de la Fuerza pública en términos de metodologías, currículos, infraestructura y docentes para el desarrollo de capacidades de mejora de los procesos formativos. En relación con los derechos humanos debe haber fortalecimiento de la Política Cero Tolerancia a violaciones de los mismos por parte de los miembros de la Fuerza pública.

III. EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES GOBIERNO –FARC EP

El 26 de agosto de 2012, El Gobierno Nacional Colombiano y las FARC EP, firmaron un acuerdo de terminación del conflicto armado, en el cual se compromete a iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre una agenda establecida, con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, fijando como sede principal de estas negociaciones La Habana, Cuba; con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes, y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes.

Agenda: La agenda que se estableció fue la siguiente:

1. Política de desarrollo agrario integral: El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.
2. Participación política: contiene los Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.



Dirección de Estudios Sectoriales

3. Fin del conflicto: Proceso integral y simultáneo que implica el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo; dejación de las armas, reincorporación de las FARC a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político -, de acuerdo con sus intereses. El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas.

5. Víctimas: Resarcir a las víctimas, este aspecto es de vital importancia en el acuerdo Gobierno Nacional - FARC-EP. En ese sentido se tratarán los temas de Derechos humanos de las víctimas y Verdad.

6. Implementación, verificación y refrendación.

Así mismo, se estipuló que la firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados y que estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

Reglas

El gobierno y las FARC-EP acordaron las siguientes reglas para el desarrollo de las negociaciones:

1. En las sesiones de la Mesa participarán hasta 10 personas -por delegación, de los cuales hasta 5 serán plenipotenciarios quienes llevarán la vocería respectiva. Cada delegación estará compuesta hasta por 30 representantes.

2. Con el fin de contribuir al desarrollo del proceso se podrán realizar consultas a expertos sobre los temas de la Agenda, una vez surtido el trámite correspondiente.

3. Para garantizar la transparencia del proceso, la Mesa elaborará informes periódicos.

4. Se establecerá un mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de la Mesa. Las discusiones de la Mesa no se harán públicas.

5. Se implementará una estrategia de difusión eficaz.

6. Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo determinado, la Mesa

Dirección de Estudios Sectoriales

podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación.

7. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán administrados de manera eficaz y transparente.
8. La Mesa contará con la tecnología necesaria para adelantar el proceso.
9. Las conversaciones iniciarán con el punto Política de desarrollo agrario integral y se seguirá con el orden que la Mesa acuerde.
10. Las conversaciones se darán bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

Acuerdos alcanzados

El 19 de noviembre de 2012, se dio inicio formal a las negociaciones y después de tres años (octubre de 2015), hay avances en tres puntos de la agenda (Política de desarrollo agrario integral, Participación política y Solución al problema de las drogas ilícitas), aún con asuntos pendientes dentro de estos.

Política de Desarrollo Agrario Integral

Sobre este tema, se acordó crear un Fondo de Tierras, el cual estaría conformado con millones de hectáreas provenientes de distintas fuentes, para su distribución gratuita entre los campesinos despojados.

La distribución se realizará entregando tierras en primer lugar a desplazados y mujeres cabeza de familia, complementando con programas de asistencia técnica, adecuación de tierras, recuperación de suelos con proyectos productivos, comercialización, acceso a medios de producción, capacitaciones y adquisición o construcción de viviendas; asimismo, se formalizará la propiedad a todos los que ocupen o posean predios.

Por otra parte, se actualizará el catastro de estas áreas, con el fin de establecer un impuesto predial progresivo. Igualmente, se formulará un 'Plan de zonificación ambiental' que señale la delimitación de las áreas de frontera agrícola y las de manejo ambiental especial, con miras a la protección de la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.

Dirección de Estudios Sectoriales

Se acordó que todos los puntos descritos deben ser consultados con las comunidades beneficiadas para que su implantación se realice de acuerdo con las necesidades específicas de cada una.

Participación en política

En este punto acordaron las garantías que se deben ofrecer para la participación política de la oposición, de tal forma que no se estigmatice, ni se ataque a la población que desee hacer oposición al gobierno. Esto será válido, tanto para la oposición formal en las instancias políticas, como para la informal en las instancias sociales, con acceso igualitario a los medios de comunicación públicos y privados.

Además, las comunidades serán capacitadas en el uso de equipos para que puedan emitir o publicar sus historias y opiniones en los medios de comunicación. Con la vigilancia de instituciones formales que integran los órganos de control, así como, por la sociedad civil por medio de veedurías ciudadanas. El Gobierno deberá atender los llamados de estas veedurías e investigar los casos que sean considerados de gravedad.

Solución al problema de las drogas ilícitas

Se han alcanzado acuerdos sobre los siguientes acápites:

1. La sustitución de cultivos: en este punto se acordó que la sustitución de los Cultivos ilícitos se debe realizar de manera concertada y paulatina, complementándose con lo acordado en el punto 1 de la agenda sobre política agraria.
2. Consumo de Alucinógenos: se acordó que este tema no debe ser tratado como un delito sino como un problema de salud pública, con el compromiso por parte de la sociedad colombiana de prevenir el consumo de drogas ilícitas. Por otra parte se establece que las personas en estado de adicción, serán tratadas como enfermos y se les brindará el acceso gratuito a la rehabilitación.
3. Tráfico de estupefacientes: se acordó que el tráfico de estupefacientes será perseguido, combatido y judicializado. Además se indagará sobre la participación de organismos oficiales en actos como lavado de dinero y encubrimiento a los criminales.

Por otra parte, el Gobierno y las FARC, acordaron la creación de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, lo cual representa avances en el punto 5 de la agenda, que trata sobre la problemática de las Víctimas.

Avances Víctimas- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición

Se acordó, que esta comisión será un mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial, la cual hará parte del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición que se ha de acordar en la Mesa para reconocer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz; esta funcionará bajo tres premisas principales:

1. Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del mandato que se describen más adelante, y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto.
2. Promover y contribuir al reconocimiento, esto significa el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos que vieron sus derechos vulnerados; el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir.
3. Promover la convivencia en los territorios. Para ello promoverá un ambiente de diálogo y creará espacios en los que las víctimas se vean dignificadas, se hagan reconocimientos individuales y colectivos de responsabilidad, y en general se consoliden el respeto y la confianza ciudadana en el otro, la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la equidad de género, y una cultura democrática que cultive la tolerancia, librando a la sociedad de la indiferencia frente a los problemas de los demás. Así, se sentarán las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Por esas razones es necesario entender el conocimiento de la verdad también como parte esencial de la construcción de la paz.

Dirección de Estudios Sectoriales

Cambios Normativos Orientados Hacia la Implementación de los Acuerdos

Mientras se discute la agenda en la Habana, el Gobierno Nacional, ha presentado iniciativas legislativas y modificado la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el fin de adelantar, procesos tendientes a la agilización de la implementación de los acuerdos, sobre los cuales las FARC han expresado que por ser unilaterales no las reconocen y por lo tanto no están de acuerdo, así:

Acto legislativo N° 1 del 31 de julio de 2012. Por Medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

En este acto legislativo se realizaron modificaciones a la Constitución sobre los instrumentos de justicia transicional y se indica que se debe tramitar una ley estatutaria la cual regulará los delitos considerados conexos al delito político, para efectos de la posibilidad de participar en política.

Decreto No.1649 de 2014. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Se crea el Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad., con la misión de articular la visión de conjunto del Gobierno sobre el posconflicto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las otras entidades del Gobierno Nacional.

Proyecto de Ley Estatutaria de 2015 N° 094 DE 2015 SENADO N° 156 DE 2015 CÁMARA, por medio de la cual se regula EL PLEBISCITO POR LA PAZ”

Con esta iniciativa el Gobierno Nacional, le apunta al plebiscito como medio de refrendación de los eventuales acuerdos que se logren con las FARC; sin embargo, la guerrilla ha propuesto la realización de una constituyente.

Contempla además, que el Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar un plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación. Éste no se podrá realizar antes de un mes, ni después de cuatro meses a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente, el Congreso tendrá que pronunciarse frente a esa convocatoria, dentro del mes siguiente después de ser informado por el Presidente.

Dirección de Estudios Sectoriales

En cuanto al resultado, se entiende que la ciudadanía aprueba el plebiscito por la paz en caso de que la votación por el 'Sí' obtenga una cantidad de votos mayor a 13 % del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el 'No', con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Todos los ciudadanos que conforman el censo electoral deberán participar del Plebiscito por la paz.
2. La Registraduría habilitará puestos de votación cercanos a universidades y lugares de amplia afluencia laboral.
3. La votación se hará durante tres días hábiles y un fin de semana.
4. Los asuntos sometidos a consideración del pueblo se votarán en forma conjunta.

Es de resaltar que este mecanismo de consulta ciudadana tendrá un carácter de vinculante e interpretativo con el fin de ofrecer legitimidad a la refrendación de los acuerdos.

Actualmente (octubre de 2015), el proceso se encuentra en un punto de vital importancia, teniendo en cuenta que El Presidente de la República y el máximo líder de las FARC, fijaron como fecha límite para firma definitiva el 23 de marzo de 2016, y se podría inferir que éste atraviesa por su fase final, y en consecuencia que se están discutiendo aspectos tales como la aplicación de justicia, la refrendación de los eventuales acuerdos, el cese bilateral de hostilidades.

Es así como el Gobierno, está buscando el apoyo de las Organización de las Naciones Unidas, para que ese organismo emita un mandato tendiente a monitorear y verificar un posible cese bilateral del fuego definitivo entre el Gobierno y la guerrilla. Lo anterior, implica que se está cerca de llegar al acuerdo definitivo, el cual impone nuevos retos tales como la implementación de cambios políticos y sociales, que coadyuven a erradicar las causas históricas de la violencia en Colombia y la forma como se garantizará la seguridad de los miembros de las FARC-EP y su inclusión en la sociedad civil.

IV. EL POSCONFLICTO

El Salvador

A partir de los diálogos de paz, firmados el 16 de Enero de 1992 en Chapultepec México, entre el Gobierno Salvadoreño y la comandancia del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN, se inició en este país una nueva etapa de construcción de instituciones democráticas, sobre las cuales se sembraron las esperanzas de justicia, paz y democracia con pleno respeto de los derechos humanos, que habían sido esquivas en los años anteriores; sin embargo, estas se han visto frustradas ante la dificultad de modificar las estructuras socioeconómicas internas, sin lograr aún que la violencia desaparezca, por el contrario la criminalidad se ha incrementado; además de registrar unas condiciones de vida muy precarias para la mayoría de la población, convirtiendo a El Salvador en uno de los países más violentos del mundo.

Los acuerdos de paz, entendidos como la ausencia de conflicto interno, se enfocaron en finalizar un conflicto de más de una década, implementando reformas como la separación de las funciones policiales y las correspondientes a las fuerzas militares, la reducción considerable de éstas últimas, la inserción de los militantes del FMLN a la vida civil y la eliminación de la antigua fuerza policial para el nacimiento de un nuevo cuerpo policial desmilitarizado encargado exclusivamente de la seguridad ciudadana llamado Policía Nacional Civil - PNC; sin embargo, en los últimos años, este nuevo cuerpo policial no ha sido ajeno a la politización, la corrupción y de nuevo ha estado al mando de militares⁹.

Pese a las modificaciones descritas, el país no ha logrado reducir a su mínima expresión la violencia y la inseguridad, se destaca el hecho que durante lo que en el país se denomina la “postguerra”, no se le dio la relevancia necesaria y no se implementaron políticas efectivas para atender las problemáticas tales como el “pandillismo” y la delincuencia juvenil; por el contrario, se aplicaron políticas coercitivas fuertes que llevaron

⁹ La situación de la seguridad y la justicia 2009 – 2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras; Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. El Salvador. 2014. Página 12.

Dirección de Estudios Sectoriales

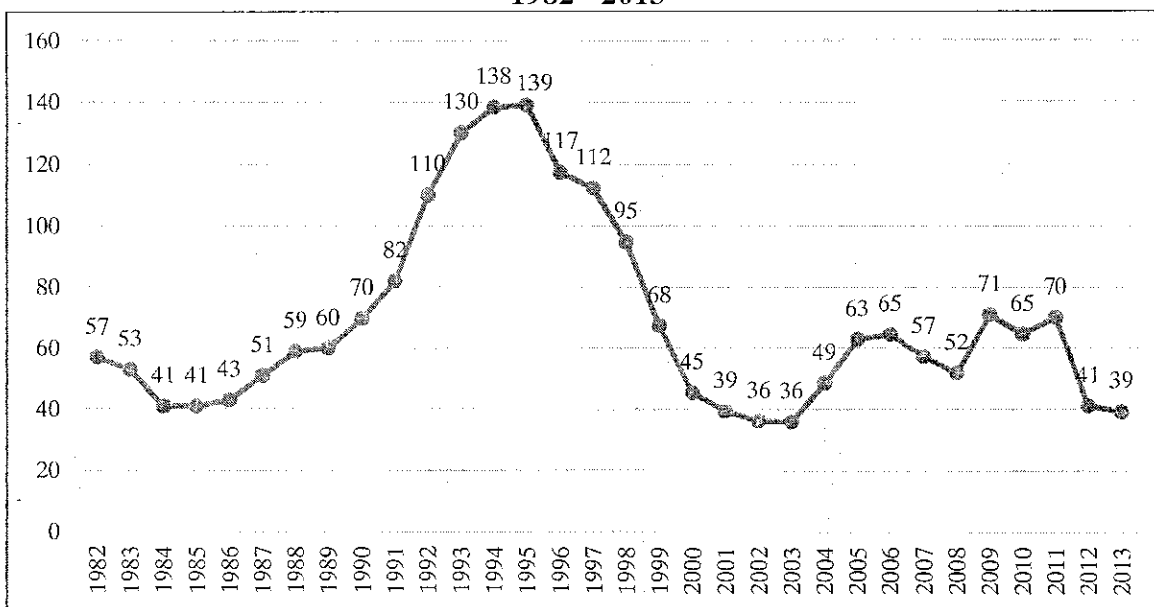
tempranamente a miles de jóvenes a las cárceles, agravando el problema con el paso de los años. Es así como, el homicidio intencional llegó a 73.000 casos en los últimos años, cifra cercana al número de muertes registradas durante el conflicto armado¹⁰, evidencian la crisis de la seguridad ciudadana en el periodo de posguerra y ubicaron al Salvador en 2011 como el país con la segunda tasa de homicidios más alta de América y uno de los países más violentos del mundo a pesar de haber concluido un proceso de paz en el año de 1992. El indicador de homicidio es la principal guía de los niveles de violencia e inseguridad que tiene una sociedad y aunque no es el único, este refleja con alto grado de certeza las condiciones de criminalidad de un país. En el caso de El Salvador, la medición de este delito ha tenido serios inconvenientes al no existir un registro único y confiable de las cifras; se han llevado registros de manera manual, poco sistemática y sólo hasta el año 1999 se designó un organismo encargado de las estadísticas criminales y desde 2006 se lleva un registro unificado de los casos de este delito entre Fiscalía, Policía y Medicina Legal. Para el caso de este análisis se tiene en cuenta solamente la información disponible de instituciones oficiales, descartando las que son productos de encuestas de opinión por el alto componente de subjetividad que contiene la percepción en los temas de seguridad Ciudadana.

Teniendo en cuenta, como se mencionó, que no existe una única fuente de información sobre estadísticas de criminalidad en el país, el comportamiento del delito de homicidio intencional medido en tasa por cien mil habitantes, es tomado de entidades como la Fiscalía General de la República - FGR, Instituto de Medicina Legal - IML y la Policía Nacional Civil - PNC. En la siguiente grafica se presenta la evolución del delito:

¹⁰ La situación de la seguridad y la justicia 2009 – 2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras; Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana “José Simcón Cañas”. El Salvador. 2014. Página 34.

Gráfica 1

EL SALVADOR
TASA DE HOMICIDIOS INTENCIONALES
POR CADA CIENTO MIL HABITANTES¹¹
1982 - 2013



Fuente: PNC, IML y FGR; El Salvador. Cálculos DES-DJS-CGR

Recordando que el proceso de paz con el movimiento FMLN se firma a comienzos del año 1992, se destaca que paradójicamente es con posterioridad a este año que se evidencia un incremento sostenido en el número de homicidios hasta 1995, en donde se registró una alarmante tasa de 140 HCMH; es decir, un incremento de 69% en tres años después de la firma del acuerdo que le puso fin al conflicto interno. Después del año de 1995 se logran descensos en el indicador y en el año 1999, se alcanzan cifras similares a la época del conflicto (década de los 80), es decir, cercanas a los 70 HCMH; a partir del año 2000, las tasas registradas se encuentran en el rango de los 40 a 70 HCMH hasta 2014. En estos últimos años se han presentado importantes variaciones en el delito, generadas principalmente por los crímenes asociados a procesos electorales, las ejecuciones

¹¹ Debido a la ausencia de un registro sistemático de datos, se recopila información de diversas fuentes para cada uno de los años. Entre ellas se encuentran: OPS, Fiscalía General de la República, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional Civil y Mesa Tripartita (IML, PNC y FGR).

Dirección de Estudios Sectoriales

extrajudiciales que aún persisten, las treguas entre pandillas y la localización masiva de fosas comunes con cuerpos de personas declaradas como desaparecidas y que son registradas como homicidios del año en el que son halladas.

A pesar de las leves reducciones en algunos años, estas cifras superan en cuatro veces la tasa de homicidios del continente americano (16,3 HCMH) y tres veces la de Centro América según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito -UNODC en 2013¹²; y según los estándares fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹³ ya se considera como una epidemia esta problemática.

Paralelo al delito de homicidio, se encuentra el incremento en el número de personas desaparecidas, que como se evidencia en casos anteriores, generalmente con el paso del tiempo entran a engrosar las cifras de homicidio por el hallazgo de fosas comunes. Durante los últimos cuatro años se evidencia un fuerte incremento en las desapariciones, que según cifras de la PNC y dos décadas después de finalizado el conflicto, pasaron de 436 en 2009 a 1.140 casos en 2013(incremento de 161%).

Lo mismo que sucede con el homicidio, en lo referente a delitos como las lesiones personales y el hurto, es necesario aclarar que los datos son poco confiables y no existe rigurosidad en el levantamiento de la información estadística; sin embargo, para estos casos se cuenta con las cifras de la FGR a partir del año 1994, como la entidad oficial que recibe las denuncias por parte de la ciudadanía; por ello, no es posible realizar una comparación con el comportamiento de los delitos en el desarrollo del conflicto interno; no obstante, es posible analizar su comportamiento durante el posconflicto o el periodo denominado de posguerra, en donde se evidencian las tendencias y la crisis de la seguridad ciudadana en esta etapa.

En el caso particular de los delitos contra el patrimonio, específicamente el hurto incluido el robo, teniendo en cuenta que en este país se hace una distinción entre los dos delitos, pero sin incluir el hurto de vehículos; se evidencia un incremento sostenido desde la firma de los acuerdos hasta el año 1998, en donde se superó 200% con relación al año

¹² Tomado de: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

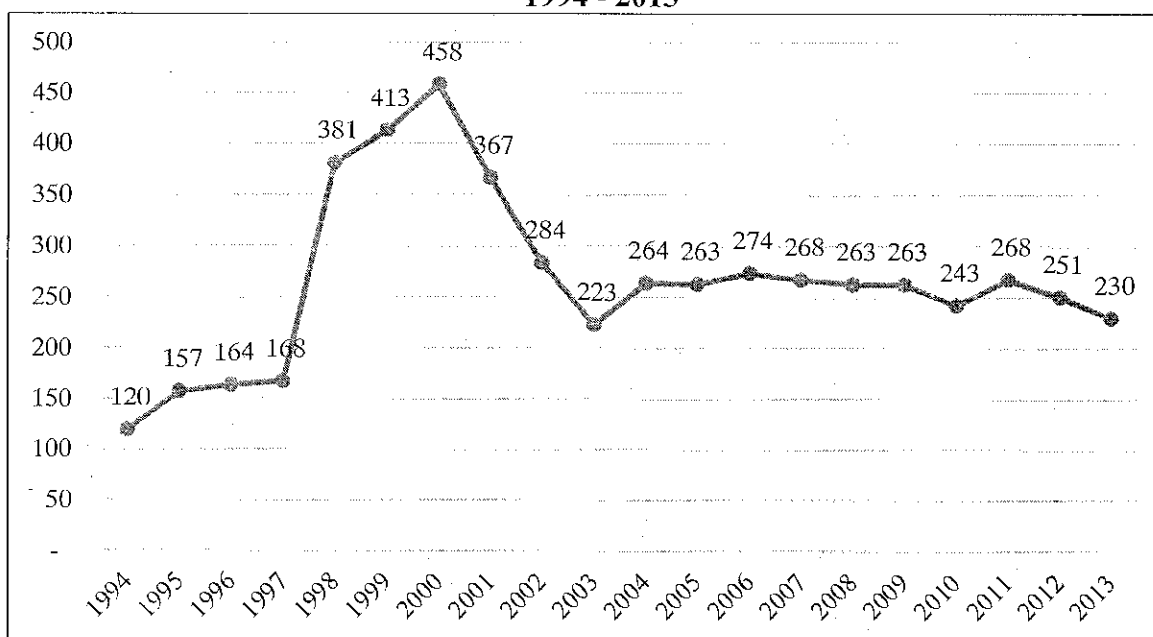
¹³ La OMS considera epidemia de homicidios una tasa superior a 10 homicidios por cada cien mil habitantes.

Dirección de Estudios Sectoriales

anterior, alcanzando una tasa de hurto y robo de 381 casos por cada cien mil habitantes. A partir del año 2003, el comportamiento del delito se estabiliza en cifras superiores a los 250 hurtos por cada cien mil habitantes. Este delito en particular da cuenta de las desigualdades económicas y sociales de la población, que lleva a algunas personas a apropiarse, por medio de medios ilegales, de lo que no puede obtener por medios legítimos probablemente por causa de la falta de oportunidades. Para 2003, año con los menores registros en la última década, las pérdidas representaron 2% del PIB del país¹⁴.

Gráfica 2

**EL SALVADOR
TASA DE HURTOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
1994 - 2013**



Fuente: FGR; El Salvador. Cálculos DES-DJS-CGR

Otro delito de impacto son las lesiones personales, que en El Salvador presentaron importantes crecimientos desde la firma de los acuerdos de paz hasta el año 1995, en donde alcanzaron una tasa de 285 casos por cada cien mil habitantes, siendo el más denunciado de los delitos contra las personas. A partir del año 1996 se presenta una reducción gradual

¹⁴ Revista Debates Serie de Investigación Número 3. FLACSO, El Salvador 2007. Página 15.

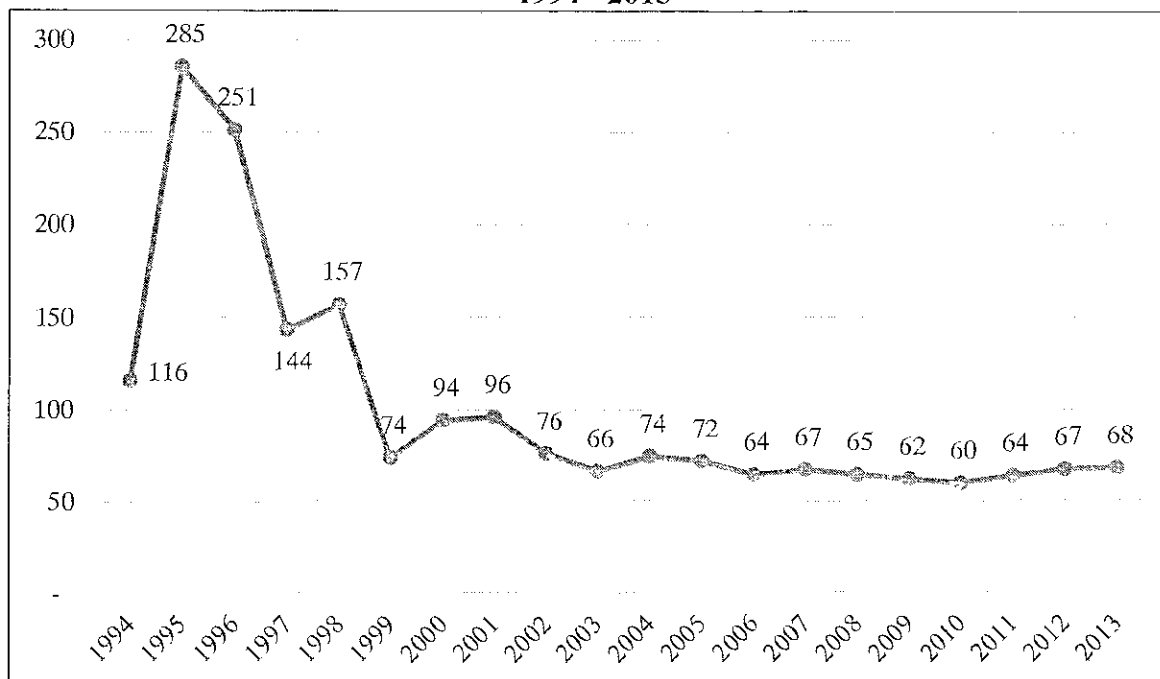


Dirección de Estudios Sectoriales

pasando a 251 y 144 en 1997; ya desde el año 2002, se estabiliza en cifras entre los 60 y 80 casos por cada cien mil habitantes por año.

Gráfica 3

EL SALVADOR
TASA DE LESIONES PERSONALES POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
1994 - 2013



Fuente: FGR; El Salvador. Cálculos DES-DJS-CGR

Algunas explicaciones al incremento en la criminalidad del país (homicidios, hurtos y lesiones) en el postconflicto, son atribuidos por algunos estudios, a organizaciones criminales, especialmente dedicadas al narcotráfico, que realizan estas actividades delictivas para mantener su poder, ejecutándolas con una importante planificación y un alto nivel de barbarie, muy distante de los hechos generados por la violencia social registrada durante los años en que transcurrió el conflicto interno con el movimiento guerrillero. Así mismo, y como se mencionó, algunos de los hechos de homicidio y lesiones ocurridas en el país durante los años del posconflicto interno fueron producto de las disputas por el poder, en donde algunas estructuras políticas, en su búsqueda por obtener o mantener el poder

Dirección de Estudios Sectoriales

ejecutivo mediante el apoyo en las urnas, tuvieron relación directa con organizaciones criminales que adelantaron acciones para constreñir al electorado.

Otros elementos que permiten hacer una aproximación a algunas explicaciones sobre el aumento de la criminalidad en el país, es la existencia de un importante número de armas en manos de una población (280.000 armas ilícitas y 150.000 registradas) con fuertes diferencias sociales y carente de oportunidades, tras la finalización del conflicto¹⁵ (entre el 70% y 80% de los homicidios son producidos por armas de fuego), acompañado por una fuerte delincuencia juvenil representada en la existencia de cuatro organizaciones denominadas maras con más de diez mil miembros¹⁶; y finalmente las debilidades del sistema de justicia que limitan la eficacia en la aplicación de penas y prevención del crimen, desincentivando la denuncia y motivando a tomar la justicia por mano propia.

Para cerrar el análisis de este país, en el año 2012 se presentó la primera publicación del Observatorio de Seguridad Ciudadana (2013), Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador 2012; elaborado por FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador y Universidad Tecnológica de El Salvador - UTEC; en donde se hace un esfuerzo por vislumbrar el comportamiento de la Violencia y la Seguridad Ciudadana y se concluye que este es principal problema que afecta a la ciudadanía en el Posconflicto (61,2%)¹⁷, es decir, a partir del año 1992 la población considera que la violencia y la inseguridad ciudadana se constituyen en la principal problemática del país, por encima del desempleo, la pobreza y el alto costo de vida, entre otros; así mismo, se establece que esta violencia e inseguridad son generadas principalmente por las pandillas (53,2%), la delincuencia común (21,1%) y los cuerpos de seguridad (9,9%).

Finalmente, en términos de costos para el año 2003 la problemática de la violencia y el crimen le costaron al país centroamericano \$1.717 millones de dólares, lo que representa

¹⁵ Crimen y Violencia en Centroamérica (2011). Departamentos desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica, Región de América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos. Banco Mundial. Página 3. Estudios señalan que a 2007 existían en Centroamérica cerca de 4,5 millones de armas pequeñas, la gran mayoría ilegales.

¹⁶ *Ibídem*, Pagina 24.

¹⁷ Observatorio de Seguridad Ciudadana (2013), Percepción de Inseguridad y Victimización por Crimen en El Salvador 2012; FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador y UTEC. San Salvador, El Salvador. Páginas 14 - 15.



Dirección de Estudios Sectoriales

11.5% del PIB anual¹⁸; para 2007 la cifra ascendió a \$2.010 millones de dólares, que representó el 10.8% del PIB, cifras equivalentes al gasto público en salud y educación del país.

Guatemala

En Guatemala el conflicto interno se inició en 1960, se prolongó por 36 años y solo hasta el 29 de Diciembre de 1996 se firmó el acuerdo de paz que puso fin a las disputas entre el Gobierno Guatemalteco y el movimiento guerrillero representado en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG. Se estima que este conflicto causó la muerte y/o desaparición de más de 250.000 personas, gran parte de ellas indígenas.

Los acuerdos de paz estuvieron fundados sobre las libertades, la democracia y la garantía de los derechos e identidad de los pueblos indígenas; sin embargo, al igual que lo sucedido en El Salvador, Guatemala se encuentra en una grave crisis de seguridad, a tal punto que en el año 2007, el representante de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas Anders Kompas, lo calificó como un “Estado fallido” por su incapacidad de combatir la impunidad y la persistencia de las denominadas ejecuciones extrajudiciales¹⁹, recordando que durante el conflicto se estima que cerca de 90% de los asesinatos fueron atribuidos a agentes en representación del Estado Guatemalteco.

El mayor problema existente tras casi dos décadas de finalizado el conflicto interno, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, radica en las marcadas diferencias socioeconómicas de la población que aún persisten, a un sistema que no ofrece igualdad de oportunidades para la totalidad de la población²⁰ y a su incapacidad para hacer cumplir la ley; esto ha evitado que la violencia desaparezca y por el contrario ha ocasionado que la criminalidad se incremente.

¹⁸ Crimen y Violencia en Centroamérica (2011). Departamentos desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica, Región de América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos. Banco Mundial. Página 7, Datos tomados de Los costos económicos de la violencia en Centroamérica, de Carlos Acevedo de 2008.

¹⁹ Guatemala: Diez años después de los acuerdos de paz firme y duradera, Diálogos nacionales sobre la democracia en América Latina. Enero de 2008, Pagina 13.

²⁰ El PNUD calculó un índice de desigualdad de los ingresos Gini de 0.57 para Guatemala en 2003 por encima de Honduras y México (0.55), El Salvador (0.52) y Costa Rica (0.46). Informe sobre Desarrollo Humano 2005, La Cooperación Internacional ante una encrucijada. New York, 2005.

Otro elemento que ha ocasionado incrementos en la criminalidad del país es que, con posterioridad a los acuerdos de Paz, se redujo la estructura militar, se eliminaron las Patrullas de Autodefensa Civil – PAC, se disolvió la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, y se transfirieron responsabilidades a nuevas instituciones civiles como la Policía Nacional Civil – PNC; sin embargo, quedaron vacíos en la operatividad, que esta nueva institución no ha logrado cubrir adecuadamente, especialmente en temas de inteligencia y labores especiales, conllevando a que la delincuencia cometa múltiples delitos, mediante movimientos clandestinos que responden a intereses de individuos poderosos enriquecidos mediante actividades ilícitas tales como el contrabando, el secuestro, y el tráfico de armas, personas y estupefacientes²¹. Se transforma así la violencia con justificación política del conflicto interno, en violencia común y criminalidad organizada²². Problemáticas como el crimen organizado, las pandillas juveniles y la delincuencia común mantienen al país postrado en el miedo y la inseguridad.

Al igual que en El Salvador, Guatemala ha encontrado serias dificultades para erradicar de su sociedad la violencia y la inseguridad, lo cual tiene como probable causa problemas estructurales como la exclusión y la opresión a cargo de una clase dirigente, que se ha valido del uso de la fuerza como respuesta a las demandas sociales de justicia y equidad de la población menos favorecida, viabilizando y justificando las acciones violentas, convirtiéndolas en una construcción social admitida en la cultura Guatemalteca²³, apareciendo así los linchamientos y el ideario de hacer justicia por mano propia, lo que multiplica los casos de homicidios y lesiones personales en la sociedad del país centroamericano.

Como se señaló en el análisis de El Salvador, la tasa de homicidios por cien mil habitantes – HCMH, es el principal indicador de violencia e inseguridad de una sociedad, al reflejar las condiciones de criminalidad en el territorio. La medición de este indicador en Guatemala se encuentra a cargo de la Policía Nacional Civil - PNC; sin embargo, los datos anteriores a 1995 son suministrados por el Instituto Nacional de Estadística. Al igual que en

²¹ Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala. PNUD Guatemala año 2007. Página 10.

²² El costo económico de la Violencia en Guatemala. PNUD Guatemala 2006. Página 12.

²³ Ibídem. Página 19.



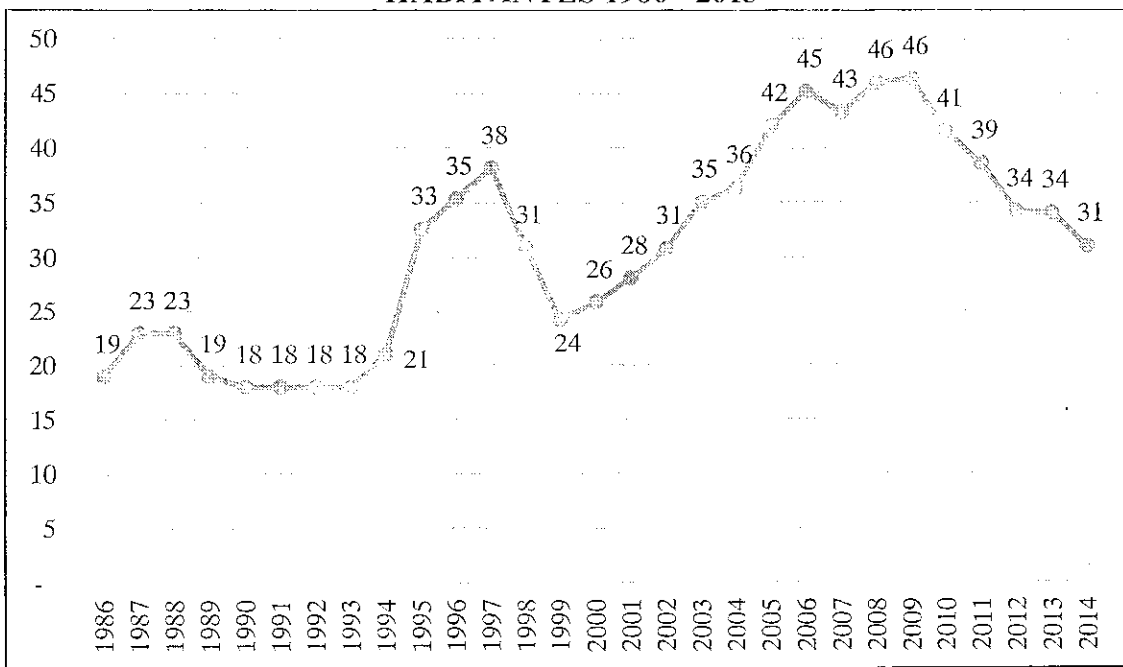
Dirección de Estudios Sectoriales

el caso de El Salvador, para este análisis se tiene en cuenta sólo la información disponible en estas dos instituciones oficiales, reiterando que aún no existe en el país un sistema unificado de recopilación de datos sobre violencia y las capacidades para el análisis aún son débiles²⁴.

El comportamiento de este indicador en Guatemala se presenta mediante la siguiente gráfica:

Gráfica 4

GUATEMALA
TASA DE HOMICIDIOS INTENCIONALES POR CADA CIEN MIL
HABITANTES 1986 - 2013



Fuente: INE hasta 1995 y PNC: Guatemala. Cálculos DES-DJS-CGR

Recordando que el proceso de Paz con la URNG, se firma a finales del año de 1996, se evidencia un incremento del indicador en el año inmediatamente siguiente (1997), en 8%; los dos años siguientes presentan reducciones en 37%, pero a partir de 1999 el comportamiento del delito presenta un crecimiento sostenido hasta el año 2009, en donde alcanza una tasa de 46,4 HCMH, es decir, un incremento de 92% en tan solo una década; en

²⁴ Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala. PNUD Guatemala año 2007. Página 14.



Dirección de Estudios Sectoriales

este periodo, diariamente murieron más Guatemaltecos que durante los 36 años que duró el conflicto interno. Posterior al año 2009 se han presentado reducciones sostenidas en el indicador hasta llegar en el año 2014 a una cifra de 31 HCMH.

A pesar de estas reducciones en los últimos 5 años, el país registra el doble de la tasa de homicidios del continente americano (16,3 HCMH) y supera la de Centro América según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito en 2013²⁵; recordando que según los estándares fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁶, esta problemática es considerada como una epidemia.

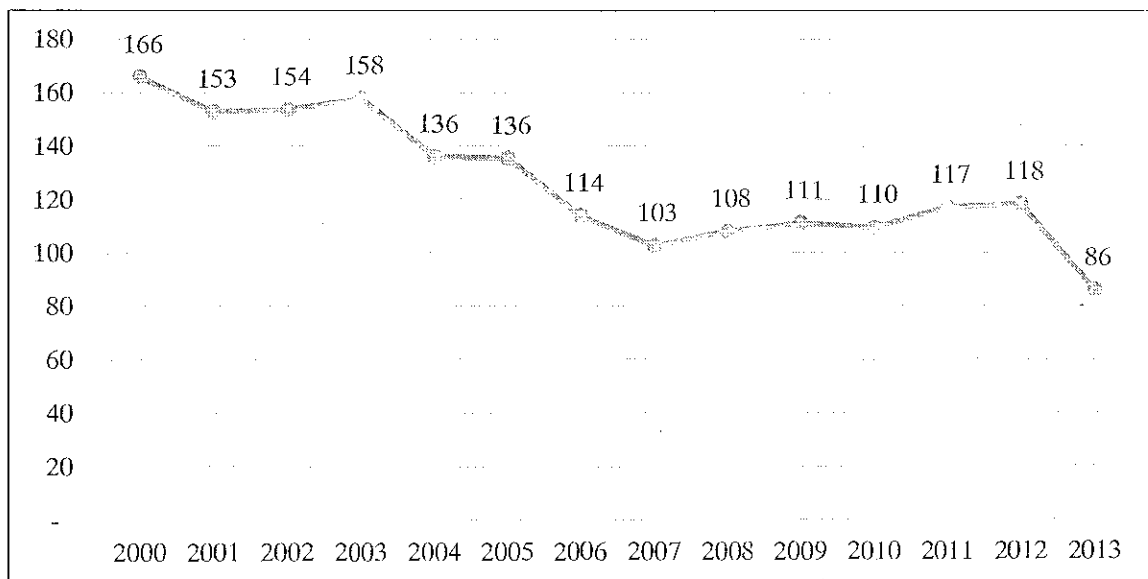
En lo referente a los delitos de hurto y lesiones personales para Guatemala, no existe una fuente de información oficial que permita obtener los registros anteriores al año 2005; sin embargo, a partir de este año se cuenta con la información del Instituto Nacional de Estadística – INE.

Los delitos contra el patrimonio en el país centroamericano, según las cifras del INE, las cuales presentan datos agregados de todos los delitos denunciados de hurto y robo (a diferencia de El Salvador y Colombia en donde se hacen distinciones por modalidad); presenta una tendencia de reducción en la última década. Al finalizar el conflicto se presentaron incrementos en este delito y cuatro años después se evidencian reducciones que hasta el año 2013 son de 48%. En cuanto a las denuncias se presentaron 13.346 por delitos contra el patrimonio económico, que significan una tasa de 86 casos por cada cien mil habitantes. La tendencia en la reducción de este delito probablemente podría asociarse a un incremento en la capacidad y la experticia de la PNC en su gestión en procura de la seguridad de los guatemaltecos y al incremento de los servicios de seguridad privada.

²⁵ Tomado de: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.
²⁶ La OMS considera epidemia de homicidios una tasa superior a 10 homicidios por cada cien mil habitantes.

Gráfica 5

GUATEMALA
TASA DE DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO
POR CIENTO MIL HABITANTES 2000 - 2013



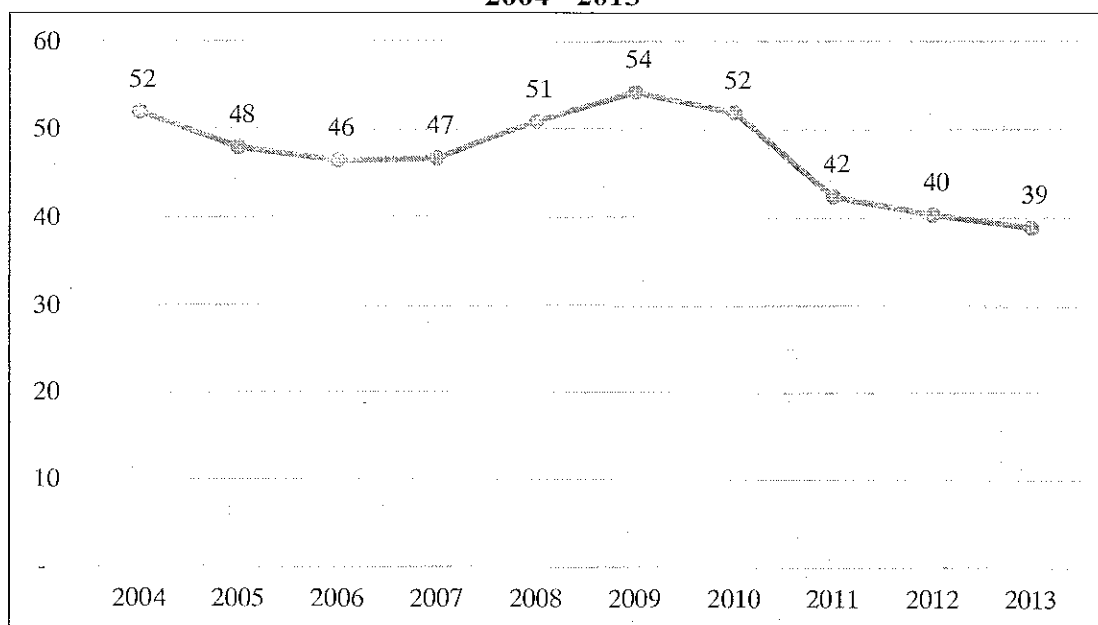
Fuente: INE y PNC; Guatemala. Cálculos DES-DJS-CGR

Al igual que en los delitos contra el patrimonio, en los casos de lesiones personales se presentan incrementos importantes durante los primeros años del posconflicto, especialmente en el tema de violencia intrafamiliar²⁷; sin embargo, solo se cuenta con registros oficiales a partir del año 2004, cuando se presentaron reducciones, particularmente desde 2009 que registró denuncias de 7.600 casos, llegando en 2013 a 6.000, que representan una reducción de 20%.

²⁷ El costo económico de la Violencia en Guatemala. PNUD Guatemala 2006. Página 19.

Gráfica 6

**GUATEMALA
TASA DE LESIONES PERSONALES POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
2004 - 2013**



Fuente: INE y PNC; Guatemala. Cálculos DES-DJS-CGR

Como se observa en las cifras de criminalidad de los principales delitos, la condición de Guatemala en el posconflicto es similar a la de El Salvador en cuanto al incremento de los índices de violencia, especialmente en lo referente al homicidio, cuyos principales autores han sido el crimen organizado y la delincuencia común; los primeros motivados por el contrabando, el tráfico de personas y de estupefacientes; y los segundos motivados especialmente por el hurto y las disputas entre pandillas. Así mismo, se evidencia la persistencia de grupos paralelos y cuerpos ilegales que surgieron durante el conflicto y que aún operan en la clandestinidad, cometiendo crímenes contra diferentes sectores de la población²⁸.

Otros factores que se asocian con los altos niveles de criminalidad y violencia en Guatemala son: la existencia de aproximadamente 800.000 armas de fuego en manos de la

²⁸ IEPADES. Disminución de homicidios en Guatemala: una mirada desde la prevención; Carmen Rosa de León. Página 1.



Dirección de Estudios Sectoriales

población civil y la facilidad de acceso²⁹, gran parte de ellas adquiridas durante el conflicto interno y no entregadas tras los acuerdos (más de 80% de los homicidios son ocasionados por armas de fuego)³⁰; y el alto consumo de alcohol en la población guatemalteca, que según encuestas evidencian que aproximadamente la cuarta parte de la población lo consume habitualmente. Estos factores unidos a debilidades institucionales para garantizar justicia, hacen de Guatemala uno de los países más violentos e inseguros de América y el mundo.

En este orden de ideas, se calcula la existencia de 434 organizaciones delincuenciales juveniles o maras (el país con mayor número de estas organizaciones), con más de 14.000 miembros, que si bien tienen su origen en Estados Unidos y México durante las crisis migratorias, se han extendido a lo largo de Centroamérica y su presencia es asociada a las diferentes representaciones del crimen. Éstas se han fortalecido en número de miembros en toda Centroamérica, tras la aplicación de políticas de “mano dura” que privilegiaron la represión y la judicialización sobre la rehabilitación y reintegración social de sus integrantes.

Finalmente, en términos de costos, la problemática de la violencia y el crimen le han costado al país centroamericano en el año 2005, \$2.386 millones de dólares equivalentes a 7.3 % del PIB.³¹, para el año 2007, la cifra se redujo \$2.291 millones de dólares, lo cual representa 7,7% del PIB anual³².

V. ANALISIS COMPARADO EL SALVADOR, GUATEMALA Y COLOMBIA

Las cifras demuestran que la violencia delictiva de los dos países centroamericanos, que vivieron procesos de posconflicto, han sido especialmente altas y con tendencias crecientes en algunos años después de la firma de los acuerdos; que si bien, los indicadores

²⁹ IEPADES, Guatemala. Abordando el problema del tráfico ilícito de armas desde una perspectiva regional. 2006. Página 25.

³⁰ IEPADES, Guatemala. Violencia Armada en Guatemala, con datos de la PNC.

³¹ El costo económico de la Violencia en Guatemala. PNUD Guatemala 2006. Página 11.

³² Crimen y Violencia en Centroamérica (2011). Departamentos desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y gestión económica, Región de América Latina y el Caribe. Washington, Estados Unidos. Banco Mundial. Página 7, Datos tomados de Los costos económicos de la violencia en Centroamérica, de Carlos Acevedo de 2008.

Dirección de Estudios Sectoriales

de inseguridad y violencia se han estabilizado en periodos posteriores, estos se mantienen con promedios por encima de los estándares internacionales.

Estos fenómenos de violencia ponen en riesgo constante el ejercicio del Estado, su gobernabilidad y el sistema democrático en sí mismo, afectan la calidad de vida de la población y sus perspectivas de surgimiento, priorizan los escasos recursos gubernamentales en la prevención del delito y el fortalecimiento de la justicia, en detrimento de servicios fundamentales para la sociedad tales como la salud y la educación. Igualmente, dada la alta criminalidad se afecta el fortalecimiento económico, se deteriora la imagen ante la comunidad internacional y se aleja la inversión extranjera, como elemento necesario para la inserción en el mundo globalizado, que faciliten la entrada en procesos de desarrollo económico y social sostenibles; de ahí la importancia del análisis y la comparación en prospectiva de lo que podría suceder en Colombia, en caso de firmarse el acuerdo de paz con las FARC.

En nuestro país estos fenómenos de violencia e inseguridad no han sido ajenos y aunque con diferencia en las magnitudes o intensidades. Es necesario aclarar que en muchas ocasiones la naturaleza, el origen y las causas de estos fenómenos han estado marcadas por importantes diferencias históricas con relación a los países centroamericanos analizados. No obstante, es importante realizar el análisis comparado en cuanto a los indicadores de inseguridad y violencia de los tres países, con el fin de vislumbrar el panorama del posconflicto en el país y su nivel de preparación ante eventuales escenarios de recrudescimiento de la criminalidad.

Para iniciar el análisis comparado y como se señaló, el principal indicador de la criminalidad de un país es la tasa de homicidio por cada cien mil habitantes – HCMH; dado su nivel de estandarización en la recolección y presentación, es totalmente comparable internacionalmente y en la actualidad es usado por organizaciones como la ONU para determinar el grado de violencia de los países.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, el análisis de los tres países desde mediados de los 80, indica que históricamente el país más violento es El Salvador, especialmente por lo presentado en la década de los noventa y tras la firma de los acuerdos



Dirección de Estudios Sectoriales

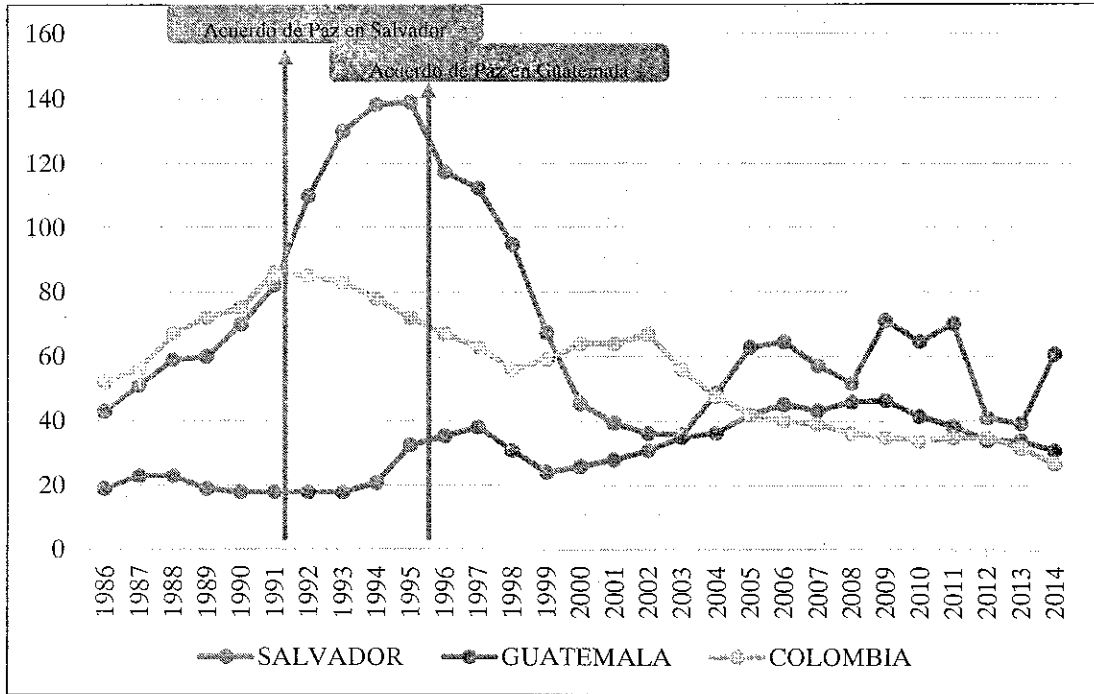
en el año 1992, solo superado por Colombia en dos periodos: uno de ellos entre los años 1986 y 1991, en los cuales nuestro país enfrentó la violencia derivada del auge del tráfico de drogas ilícitas y el fenómeno de los carteles del narcotráfico, especialmente el de la ciudad de Medellín en cabeza de Pablo Escobar; el segundo, entre los años 1999 y 2003, periodo en el cual, en el marco de un fracasado proceso de paz, el Gobierno entregó a las FARC una importante área del territorio nacional, compuesta por cinco municipios (La Uribe, Mesetas, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán), sin presencia del Estado, de fuerzas militares ni de policía, bajo el completo dominio de la guerrilla. A principios del siglo XXI, El Salvador de nuevo registra los mayores indicadores de homicidio, con grandes fluctuaciones en las cifras, pero conservando los niveles más altos frente a los otros dos países.

En el caso de Guatemala, hasta el año 2004 presentó las tasas más bajas, y desde el año 2005 supera a Colombia, en virtud del recrudecimiento de la violencia asociada especialmente al fenómeno de las maras o pandillas juveniles. Finalmente, en el caso de Colombia se presentan incrementos importantes en los dos lapsos mencionados; a partir del año 2002 se presentan reducciones en el indicador, asociadas a múltiples factores, entre los que se destacan las políticas de seguridad democrática (Plan Departamentos y Municipios Seguros y restricciones en el porte de armas de fuego, etc.) en los periodos de Gobierno comprendidos entre 2002-2006 y 2006-2010, la desmovilización de las AUC y el desescalamiento del conflicto interno con las FARC producto de la reducción en su capacidad insurgente y el ingreso a las negociaciones de paz con el gobierno de Juan Manuel Santos.



Gráfica 7

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO DE TASAS DE HOMICIDIO POR CADA CIEN MIL
HABITANTES -1986 - 2014**



Fuente: PNC, IML y FGR; El Salvador. INE hasta 1995 y PNC; Guatemala. Observatorio del Delito de la DIJIN Policía Nacional, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR

La gráfica evidencia que los procesos de paz, adelantados en los países centroamericanos, finalizan en pleno ascenso de los indicadores de número de homicidios y contrario a lo esperado con los acuerdos, las tendencias se acentúan, al menos en el primer año. En Colombia por el contrario, sin finalizar los diálogos, se conserva una tendencia de reducción del homicidio y se esperaría que en la etapa de posconflicto mantenga esta tendencia.

Para el caso de los delitos de hurto y lesiones personales, técnicamente no es posible realizar comparaciones estrictas entre los tres países, debido a que en cada uno de ellos las tipologías del crimen³³, la manera como se obtiene la información y las entidades que la

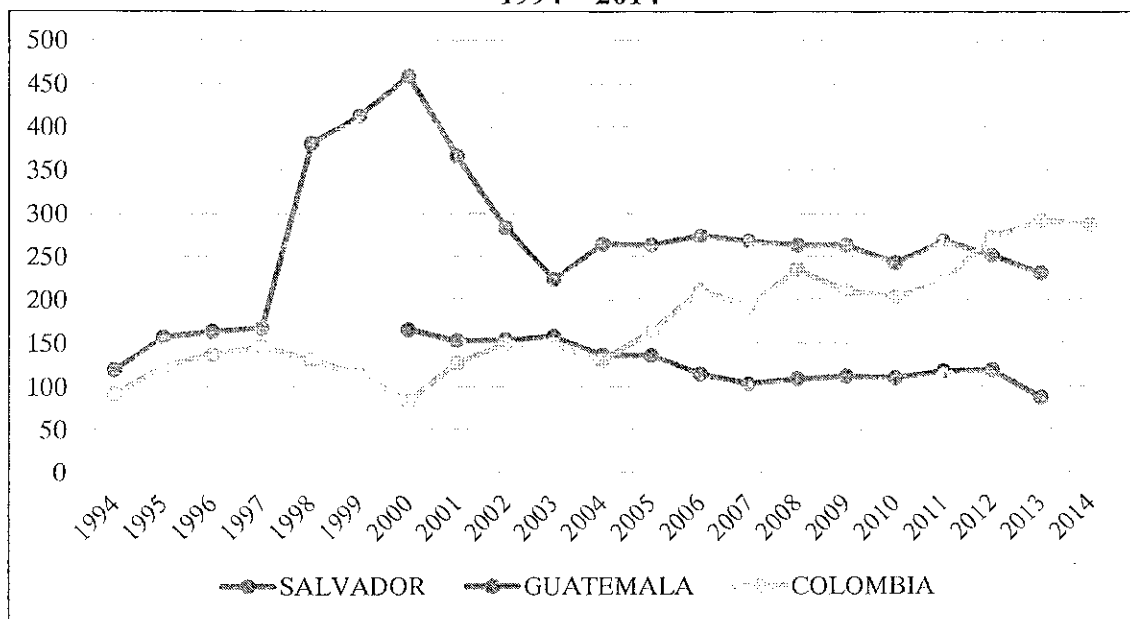
³³ Para Colombia se toman los datos de Hurto Común (Suma de hurto a personas, residencias y comercio); para Guatemala se observan los datos de los delitos contra el patrimonio; para El Salvador se observan los datos de Hurto y Robo.

Dirección de Estudios Sectoriales

suministran son diversas; sin embargo, se presenta el comportamiento, en tasa por cada cien mil habitantes, del hurto y lesiones personales.

Gráfica 8

EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA COMPARADO DE TASAS DE HURTO O DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO 1994 – 2014



Fuente: FGR, El Salvador. INE, Guatemala.

Observatorio del Delito de la DIJIN Policía Nacional, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.

En la comparación de tendencias para el caso de hurto, se observa que El Salvador presentó una fuerte crisis en este delito entre los años 1997 a 2000; posteriormente, junto a Guatemala presentó tendencias similares de estabilidad; contrario al caso Colombiano, en donde se evidencia una tendencia creciente de este delito desde el año 2004, que las autoridades asocian a un incremento en el número de denuncias, producto de un aumento en la credibilidad en las autoridades por parte de la ciudadanía, pero que contrasta con las encuestas sobre percepción de seguridad ciudadana³⁴, en las cuales la población manifiesta sentirse insegura.

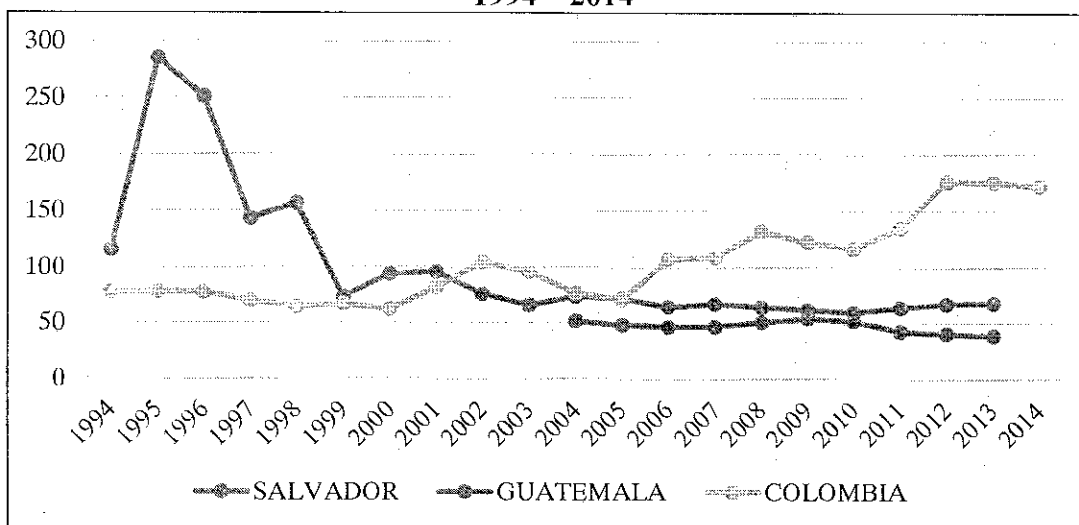
³⁴ DANE. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. En el año 2012 el 61,4% de los encuestados se sienten inseguros; para el año 2013 la cifra se mantuvo cerca del 54,8% y en 2014 ascendió a 58%.

En este aspecto es importante destacar que, de acuerdo con las experiencias de los países centroamericanos, en el caso de llegar al posconflicto, con características de seguridad ciudadana similares a las de estos países, probablemente, la situación del hurto en el país se agravaría de manera importante, por ello se deberán establecer medidas preventivas.

Al igual que en el hurto, con la salvedad de sólo analizar tendencias, debido a la restricciones mencionadas sobre las cifras, el análisis de la tasa de lesiones personales muestran que El Salvador presentó fuertes incrementos en el comportamiento de este delito con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz. En los últimos años la tendencia en los dos países centroamericanos es estable. Esta situación contrasta con lo sucedido en Colombia, en donde se presentan incrementos constantes desde el año 2005, evidenciando problemas crecientes de convivencia entre la población debido a la delincuencia común y organizada, la intolerancia, el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos y la violencia intrafamiliar.

Gráfica 9

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO DE TASAS DE LESIONES PERSONALES
1994 – 2014**



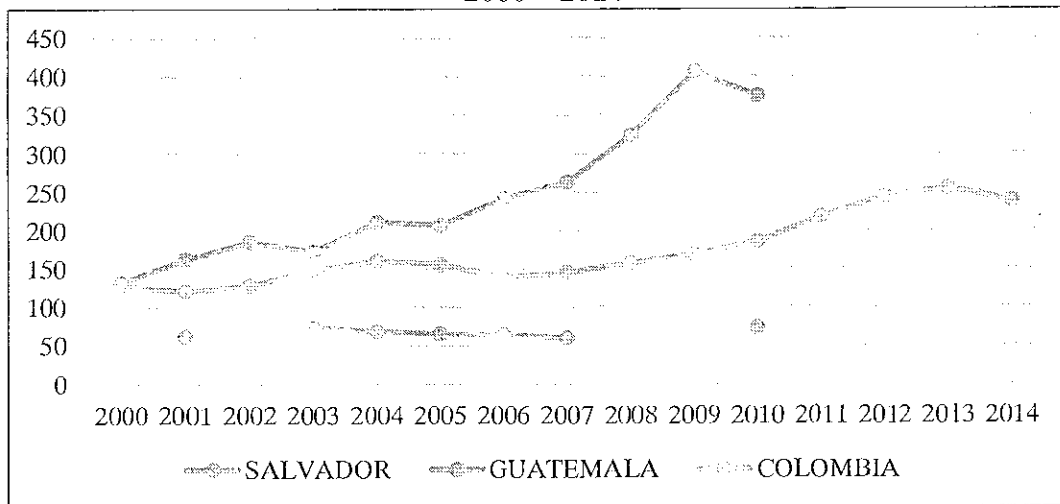
Fuente: FGR, El Salvador. INE, Guatemala. Observatorio del Delito de la DIJIN Policía Nacional, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.



De otra parte, otro indicador que aporta elementos relevantes sobre el posible escenario de posconflicto, es el número de personas reclusas en cárceles, que al igual que el de homicidio, contribuye para el análisis del grado de criminalidad y conflictividad de una nación, que si bien está sujeto a lo estricto o laxo de cada legislación, en cuanto a las penas que por cada delito se impongan, puede ser comparable entre los países para determinar la relación de personas privadas de la libertad por cada cien mil habitantes. La relación entre los tres países indica que Guatemala tiene el menor número de personas reclusas por cada cien mil habitantes (entre 60 y 80) con una tendencia estable desde el año 2000. En El Salvador y Colombia se evidencian incrementos constantes desde los primeros años del siglo XXI, alcanzando 406 reclusos por cada cien mil habitantes en 2009 para el país centroamericano y 255 en 2013 para Colombia. Este indicador refleja la baja conflictividad de Guatemala en relación con los indicadores que presentan Colombia y El Salvador. En el año 2010 Guatemala registró 73 reclusos por cada cien mil habitantes, mientras que Colombia y El Salvador 186 y 374 respectivamente.

Gráfica 10

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO TASA POR CIENTO MIL HABITANTES DE PERSONAS
RECLUIDAS EN CENTROS CARCELARIOS
2000 – 2014**



Fuente: Organización de los Estados Americanos – OEA, Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, 2012; El Salvador y Guatemala. INPEC, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.

Es así como, paralelo a los análisis de criminalidad, un aspecto fundamental que debe analizarse de cara a un eventual posconflicto es la situación del sistema penitenciario y carcelario del país, teniendo en cuenta que algunos de los desmovilizados del grupo guerrillero probablemente pagarán penas privativas de la libertad en establecimientos carcelarios; aspecto en el que Colombia atraviesa por una fuerte crisis con diversas causas y orígenes que requieren análisis y que no hacen parte del objetivo de este documento.

En el año 2010, la capacidad de cupos carcelarios en los países se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO CAPACIDAD DE CENTROS CARCELARIOS
Y PORCENTAJE DE OCUPACIÓN 2010**

2010	SALVADOR	GUATEMALA	COLOMBIA
CUPOS CARCELARIOS	8.110	6.610	67.965
POBLACIÓN RECLUSA	24.283	10.512	84.444
% DE OCUPACIÓN	299%	159%	124%

Fuente: Organización de los Estados Americanos – OEA, Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, 2012; El Salvador y Guatemala. INPEC, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.

Como se evidencia, la crisis de cupos carcelarios en los países centroamericanos es fuerte, especialmente en El Salvador, en donde la ocupación se acerca a 300%, mientras que en Guatemala está en 159%; en una situación similar a la de este último se encuentra Colombia, con 124% de ocupación. Sin embargo, aunque la relación de personas reclusas en Colombia, es mayor que en Guatemala y menor que El Salvador, se evidencia una infraestructura y una capacidad mucho mayor que los países centroamericanos.

Otro aspecto importante a considerar en el análisis del posconflicto para Colombia y las herramientas para hacer frente a un eventual recrudecimiento de la criminalidad, está asociado con la cantidad de policías y miembros de seguridad privada por ciudadano, lo cual permite analizar la capacidad disponible para enfrentar la criminalidad y en alguna medida mejorar la percepción de seguridad en la ciudadanía.

En los países centroamericanos, durante el desarrollo de los procesos de paz, se negoció la existencia de cuerpos policiales militarizados que fueron eliminados para crear



Dirección de Estudios Sectoriales

cuerpos armados civiles encargados de la seguridad ciudadana, los cuales se establecieron desde cero tras la firma de los acuerdos, con las dificultades que esto implicó; esta situación se diferencia de las negociaciones con la guerrilla de las FARC en Colombia, en donde la existencia, funcionamiento, misión y accionar de las Fuerzas Militares y de Policía no hacen parte de la negociación y su continuidad está garantizada.

Otro indicador de importancia es la tasa de policías por cada cien mil habitantes; para Guatemala, con datos de 2007, la relación fue de 162 policías por cada cien mil habitantes, momento en que el país tuvo una tasa de homicidios de 43 HCMH; seguido por El Salvador con 300 en 2009, año en el que el país presentó una tasa de 71 HCMH; y finalmente Colombia, con una tasa de 365 policías por cada cien mil habitantes, en el año 2013, en el cual se registró una tasa de 32 HCMH³⁵. Posiblemente este indicador en los países centroamericanos se haya incrementado en los últimos años; sin embargo, su eventual crecimiento se encuentra muy lejos del tamaño de la policía Colombiana, que debido al conflicto armado, al narcotráfico y a las diversas tareas que se le han encomendado, ha registrado tendencia creciente constante.

Cuadro 2

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO PERSONAL POLICIAL Y TASA POR CIENTO MIL HABITANTES**

	SALVADOR 2007*	GUATEMALA 2009*	COLOMBIA 2013*
NÚMERO DE POLICIAS	18.321	22.655	172.014
TASA POR 100 MIL HB	300	162	365

Fuente: Organización de los Estados Americanos – OEA, Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, 2012; El Salvador y Guatemala. Policía Nacional, DANE; Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.

* Se toman años diferentes, dada la dificultad en la consecución de la información

En lo referente al análisis de personal de seguridad privada, es importante destacar que la existencia de estos cuerpos de seguridad son producto de la iniciativa de la población, ante la incapacidad del Estado de ofrecer totales garantías de protección a la ciudadanía. En esta relación de número de hombres por cada cien mil habitantes, se destaca la situación de Guatemala en donde se estima la existencia de 120.000 hombres que

³⁵ En el año 2010, Colombia presentó una tasa de 348 policías por cada cien mil habitantes y en ese año la tasa de homicidios fue de 34 HCMH.

74



Dirección de Estudios Sectoriales

representan una tasa de 900 por cada cien mil habitantes; seguido por Colombia con un número cercano a los 200.000 hombres, que representan una tasa de 433 por cada cien mil habitantes. Finalmente encontramos a El Salvador con una relación de 345 hombres.

El caso de Guatemala demuestra la gran demanda de seguridad por la población, de tal manera que ésta ha decidido asumir los costos que ocasiona el acceso al servicio, ocasionando el crecimiento de estas organizaciones en proporción cercana de 7 hombres por cada policía, a diferencia de El Salvador y Colombia en donde la relación alcanza algo más de 1 a 1.

Cuadro 3

**EL SALVADOR – GUATEMALA – COLOMBIA
COMPARADO PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA
Y TASA POR CIEN MIL HABITANTES**

	SALVADOR 2008	GUATEMALA 2007	COLOMBIA 2007
PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA	21.146	120.000	190.000
TASA POR 100 MIL HB	345	899	433
RELACIÓN CON POLICIAS	1,2:1	6,7:1	1,4:1

Fuente: Organización de los Estados Americanos – OEA, Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, 2012; El Salvador, Guatemala y Colombia. Cálculos DES-DJS/CGR.

De otra parte, el fenómeno del narcotráfico cobra un papel protagónico en los tres países, al ser el que genera grandes flujos de dinero y ganancias en términos económicos para las organizaciones delincuenciales, como medio de financiación; en los países centroamericanos por ser la ruta obligada de los estupefacientes, hacia el gran mercado estadounidense, y en Colombia por ser el principal productor.

Otro elemento en común con el posconflicto centroamericano es el fortalecimiento y aparición de nuevas organizaciones criminales, que aprovechan la existencia de una gran oferta de armas y mercados como el narcotráfico, contrabando, etc., para fortalecerse y obtener el poder en zonas donde, durante el conflicto, los movimientos guerrilleros tuvieron el control; esto puede incrementar la criminalidad. En este aspecto, Colombia tiene la experiencia del proceso de desmovilización del movimiento de autodefensas, en el cual gran cantidad de sus integrantes pasaron a ser miembros de las temidas “bandas criminales”, hoy uno de los principales actores de la inseguridad y la violencia nacional.



Finalmente, entre los diversos elementos comunes que se encuentran en la etapa de posconflicto de los países analizados y que pueden aportar para el proceso colombiano, se destaca la existencia de un importante número de armas en manos de la población civil, luego de finalizar el conflicto interno, como una de las causas que ha generado incrementos en la criminalidad.

VI. CONCLUSIONES

En el Salvador los acuerdos de paz se concentraron principalmente en reformas de orden político, relacionados con temas de orden electoral; así como, al logro de la preeminencia del poder civil sobre el poder militar. En Guatemala el espectro de temas tratados fue más amplio e incluyó aspectos estructurales de orden social, económico y cultural.

En las dos experiencias se definió el papel de la Fuerza Armada delimitando su función a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio y diferenciándola de la Policía Nacional Civil que ejerce la función de resguardar la paz, tranquilidad, orden y seguridad pública. En este sentido, en El Salvador, se registró un cambio relacionado con la doctrina, formación y adiestramiento. Se desarrolló el concepto de la seguridad pública, se unificó la normatividad, la Policía Nacional Civil como institución profesional armada, ajena a toda actividad política. En Guatemala el reclutamiento selección, capacitación, entre otros procesos, tuvo carácter multiétnico y pluricultural.

Un aspecto importante de los procesos de paz externos analizados, es la subordinación del poder militar al poder civil. En este sentido, los gobiernos tienen autoridad sobre las políticas, supervisión y puesta en marcha de la Defensa Nacional, quizá se hizo énfasis en este aspecto dada la larga trayectoria de gobiernos autoritarios de corte militar.

Los acuerdos de paz centroamericanos analizados se esforzaron en avanzar hacia la democratización de sus sociedades y al establecimiento de instituciones garantistas. En Colombia, el avance en esta materia es notable y se ha realizado en la historia reciente del



Dirección de Estudios Sectoriales

país, aspecto que se evidencia en la creación de instituciones y en materia de Seguridad Ciudadana las bases del actual Plan de Desarrollo, contempla líneas de acción desde la perspectiva del posconflicto, busca adecuar la institucionalidad a los retos de la seguridad ciudadana entre otros, la creación de la figura del Ministro del Posconflicto.

En Colombia a diferencia de los países centroamericanos analizados la Constitución Colombiana dispone que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que tienen como finalidad primordial la Defensa de la Soberanía, la independencia la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

En materia de posconflicto el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dispone que el logro de condiciones de largo plazo para una paz estable, duradera e incluyente supone mejorar las capacidades de la fuerza pública lo que implica continuar la ofensiva contra los grupos que mantengan su accionar violento contra la población.

En el posconflicto la Fuerza Pública, con el fin de garantizar la tranquilidad, colaborará con el desarrollo de las regiones apoyando las estrategias de la consolidación territorial, acompañando el proceso de reparación de víctimas y restitución de tierras. En general, las fuerzas armadas de Colombia se concentrarán en mantener la seguridad interna, en el posconflicto.

En las negociaciones entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, aún quedan temas muy importantes por acordar, tales como el de víctimas, el cual incluye la justicia transicional; el fin del conflicto, que comprende cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la dejación de armas y la reincorporación de la guerrilla a la vida civil; y por último la implementación, verificación y refrendación de lo acordado. A la fecha, el proceso de negociación se encuentra en un momento decisivo; sin desconocer que persisten puntos y posiciones por conciliar por las partes y que las negociaciones se están desarrollando bajo la premisa que *“nada está acordado hasta que todo esté acordado”*; y sujeto a la refrendación por parte de los colombianos.

Es importante destacar que los dos países centroamericanos tomados como parámetro para el presente análisis, firmaron acuerdos con movimientos armados similares a las FARC en su concepción y filosofía de lucha; en los cuales, con apoyo de la comunidad internacional, acordaron aspectos más allá del simple cese al fuego, y requirieron procesos largos y complejos para implementar lo acordado. En caso de firmarse los acuerdos de paz con las FARC, en Colombia entraríamos en un proceso de transición política, económica y social, en el cual se deberá cumplir lo acordado con las dificultades y las vicisitudes que esto puede conllevar.

En los acuerdos establecidos, se buscaba la instalación de nuevas bases para las naciones en búsqueda de desarrollo y prosperidad mediante reformas políticas y sociales que permitieran la existencia de una sociedad incluyente e igualitaria; sin embargo, en este aspecto los acuerdos fueron totalmente inocuos, dado que éstas sociedades hoy registran condiciones mucho más desiguales, con mayor concentración de la riqueza que en la época del conflicto.

El Salvador y Guatemala son países que se destacan a nivel internacional por haber llevado a cabo procesos de paz “exitosos”, en el estricto sentido en que ninguno de los grupos beligerantes decidió volver a tomar las armas para exigir sus derechos; sin embargo, las condiciones sociales y de seguridad actuales se alejan de lo que se pretendía tras la firma de los acuerdos. Los indicadores de seguridad ciudadana, si bien se han estabilizado en los últimos años, se mantienen en niveles superiores respecto de los estándares internacionales, persistiendo la imagen de países inseguros y violentos. Esta situación sugiere que los acuerdos de paz logrados, no traen *per se* un ambiente de paz en estricto sentido, lo que se logra es la finalización del conflicto interno con los movimientos insurgentes o guerrilleros.

Un aspecto importante para resaltar de las experiencias centroamericanas es que pese a que con la suscripción de acuerdos de paz, se avanzó en la democratización de sus sociedades, la terminación de los conflictos con la insurgencia, no acabó con las problemáticas de seguridad ciudadana. En la etapa del posconflicto se observó incluso el

Dirección de Estudios Sectoriales

incremento de la delincuencia especialmente juvenil. En este tema las políticas gubernamentales fueron de mano dura, con una perspectiva represiva y no preventiva.

El concepto de paz aplicado a los acuerdos en los dos países centroamericanos fue el de finalización de conflictos armados, la desmovilización de los combatientes y su reinserción a la vida civil dentro de la legalidad; en los cuales se decidió el desmonte de los aparatos de guerra tanto oficiales (Policía y Ejército), como beligerantes (movimientos armados guerrilleros). En el caso de Colombia, se encuentra en negociación el desmonte del cuerpo armado guerrillero; en este caso, las fuerzas oficiales y su accionar no se encuentra contemplado en la agenda de la negociación; es decir, que a diferencia del posconflicto en Centroamérica, las instituciones armadas oficiales se conservarán en el posconflicto colombiano como las conocemos hoy, teniendo como base la experiencia y conocimiento en el manejo de la criminalidad, especialmente para la seguridad ciudadana que será un elemento importante a su favor.

No obstante, la Fuerza Pública se encuentra revisando su doctrina con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones que el posconflicto les exija, transformando su accionar para la paz y no para el conflicto como hasta ahora.

En términos de criminalidad, mientras en los países centroamericanos las tasas de homicidio atraviesan por etapas de estabilidad, siendo, como se mencionó, aún altas para los estándares internacionales, en Colombia el homicidio registra tendencia a la baja. Sin embargo, lo contrario sucede con las lesiones personales y el hurto, los cuales presentan tendencias estables en los países centroamericanos; mientras que en Colombia son crecientes año a año. En este sentido, se destacan las medidas adoptadas en el país para reducir el homicidio, no obstante, llama la atención la falta de eficacia de las medidas aplicadas para enfrentar los delitos de hurto y lesiones personales.

En Colombia, será fundamental el control que ejerzan las autoridades nacionales sobre el proceso de entrega del armamento en manos de las FARC y el control sobre las armas que se encuentren en manos de la población civil, para recuperar el monopolio del uso de las armas por parte del Estado, con miras a reducir el impacto para la ciudadanía en un eventual incremento de la criminalidad en el país.

En lo referente a los grupos delincuenciales, será de vital importancia el papel de las instituciones y de las políticas públicas formuladas, con el propósito de no cometer los mismos errores del pasado (ej. La creación de las BACRIM, luego de la desmovilización de los grupos de autodefensas), con el fin de asegurar la reinserción a la vida civil, de miles de insurgentes que hacen parte del movimiento guerrillero.

Como lo demuestran diversas encuestas de percepción ciudadana en los países analizados, el principal problema de la sociedad tras los acuerdos de paz, es el relacionado con la violencia y la inseguridad ciudadana; de aquí la importancia de los análisis y de las medidas que se tomen para la formulación y desarrollo de políticas públicas efectivas que permitan un tránsito tranquilo y de verdadera paz en la etapa del posconflicto.

Una característica importante de Colombia frente a los países centroamericanos, que será de gran ayuda para enfrentar el proceso de “posguerra”, es la capacidad institucional de entidades como la Policía Nacional (mayor índice de policías por cien mil habitantes), la Fiscalía, Medicina Legal, etc.; la existencia de unidades especiales para la reparación de víctimas, la restitución de tierras, la reinserción, etc.; que en virtud de procesos de paz anteriores y el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensas, se crearon y han adquirido la experticia en el manejo de cada una de sus problemáticas, marcando así, un punto de partida muy diferente al de los países centroamericanos para la firma de los acuerdos.

En cuanto a la infraestructura carcelaria y la capacidad de las empresas de seguridad privada, los análisis sugieren que el país presentaría deficiencias para enfrentar adecuadamente el posconflicto; si se tiene en cuenta que, el país registra un importante hacinamiento carcelario y que el número de guardas de seguridad privada es casi el mismo que el de policías, en comparación con países como Guatemala en donde la relación era de 7 a 1 hace 6 años.

La experiencia de los procesos de paz analizados indica claramente, que tras la firma de los acuerdos, no finaliza la violencia, sino que se transforma. Es así como, durante el conflicto interno, la violencia se “justifica” otorgándole un carácter político, de exigencia de igualdad de oportunidades, respeto de derechos para toda la población y de

Dirección de Estudios Sectoriales

reivindicación de los menos favorecidos. Posteriormente, una vez firmados los acuerdos, la violencia adquiere un carácter mayoritariamente individualista o motivada por el beneficio personal del delincuente o del jefe de la organización criminal, particularmente en términos económicos.

En cuanto a la problemática del narcotráfico, será de gran relevancia continuar la lucha frontal contra este delito, en todos los eslabones de la cadena de producción desde los cultivos hasta la distribución en Estados Unidos y Europa.

De lograrse el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, se requerirá de acciones efectivas, mediante la adopción de políticas públicas encaminadas a la inclusión en aspectos tan importantes como la educación, salud, generación de ingresos, vivienda de poblaciones vulnerables y víctimas de la guerra, los jóvenes y la infancia que por causa del conflicto, han crecido viendo la violencia como una situación “normal” y como alternativa viable para reclamar sus derechos y la igualdad de oportunidades.

Finalmente, se hace necesario, fortalecer la construcción de tejido social modificando la concepción de país, para lograr la transformación que nos lleve a utilizar y a valorar las herramientas existentes del sistema democrático para disentir y lograr el reconocimiento en términos de derechos, con total respeto por la vida y la integridad del otro.