



TENDENCIAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA  
ALGUNAS SUGERENCIAS DE POLITICAS

Proyecto PNUD "Un Plan de Desarrollo Humano  
de Largo Plazo para Colombia"

Alvaro Camacho  
FEDESARROLLO

Santafé de Bogotá, Noviembre de 1991

## TENDENCIAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA Y ALGUNAS SUGERENCIAS DE POLITICAS

---

Alvaro Camacho<sup>1</sup>

"Mucho más que las del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle".  
Comisión de estudios sobre la violencia,  
Colombia: violencia y democracia.

### I. INTRODUCCION

Algunos científicos sociales que estudian la situación política y social de Latinoamérica han coincidido en plantear que el principal reto para los Estados, gobiernos, y partidos políticos del área, cual es el de asegurar la capacidad de armonizar el crecimiento económico con las demandas sociales de la población, adquiere en estos años una dimensión especialmente aguda. En efecto, en un período histórico en el que los valores asociados con el desarrollo, la democracia, la equidad y la libertad asumen un decidido impulso, la situación se presenta concretada en una relación entre las políticas que se ejecuten a la luz de nuevos modelos de desarrollo basados en la apertura y competitividad internacional, y las posibilidades objetivas de que éstas puedan concretarse en beneficio tanto de los sectores tradicionalmente favorecidos con ellas, como los que históricamente han estado desprotegidos.

Ahora bien, en Colombia estas políticas económicas y sociales enfrentan dificultades adicionales por la persistente violencia que ha caracterizado históricamente al país, la que en más de un sentido impide la realización de tareas básicas del Estado para el

---

<sup>1</sup>Sociólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Agradezco la valiosa colaboración de María Emma Wills, quien colaboró en varias fases del trabajo, y de Mariana Escobar.

logro de un mejor bienestar de la población<sup>2</sup>. En este sentido adquieren vital importancia tanto el manejo del descontento que se puede traducir en acciones armadas contra el arreglo institucional, como las medidas tendientes a reducir las fuentes de inseguridad y zozobra que inciden en las vidas cotidianas de los colombianos.

En una primera parte de este trabajo se tratará de examinar la magnitud de la violencia actual en Colombia, diferenciando entre la producida por las confrontaciones entre el Estado y las organizaciones insurgentes, o violencia política y la producida en otros ámbitos de la vida social, o violencia no política<sup>3</sup>. Se supone que la primera de ellas responde más a pugnas por el poder del Estado y a consideraciones relativas a la orientaciones seguidas por los gobiernos nacionales, especialmente a partir de la década de los setentas, y que en consecuencia puede ser objeto tanto de posibles negociaciones como de políticas explícitas diseñadas para aplacar las demandas de los descontentos y los alzados en armas. Pero aún así, la dimensión militar de esta violencia implica tomar medidas que aseguren una mayor eficiencia en la búsqueda de la subordinación de los insurrectos y en el imperio del monopolio estatal sobre las armas, la justicia y la fiscalidad. La segunda, en cambio, respondería más a la insuficiencia de la gestión del Estado y la sociedad en el logro de un mejor bienestar de la población, y exige no sólo reformas de orden

---

<sup>2</sup>Colombia, en efecto, es uno de los países más violentos del mundo. De hecho, la violencia es la principal causa de mortalidad de la población situada entre los 15 y los 44 años de edad. Un panorama general de la violencia en Colombia se encuentra en Chares Bregquist, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez, eds., Violence in Colombia. The Contemporary Crisis in Historical Perspective, Wilmington (Del.) SR Books, 1992.

<sup>3</sup> El que esta segunda modalidad se denomine "no política" no implica que no tenga serios efectos en el sistema político.

social y económico, sino el aseguramiento de condiciones de seguridad ciudadana<sup>4</sup>.

Una segunda parte tratará de examinar algunas dimensiones de las relaciones entre desarrollo económico y violencia, con énfasis en el bienestar de la población, y en una tercera se presentarán algunas medidas presupuestales propuestas para hacerle frente a la violencia, en particular en los campos de la seguridad y la justicia.

### LA MAGNITUD DE LA VIOLENCIA

Una aproximación al comportamiento de la violencia actual en Colombia se puede lograr mediante un conjunto de cifras que dan una idea aproximada del fenómeno. En primer lugar, la magnitud de los homicidios constituye la medida más ilustrativa de la situación, a la vez que permite comprender por qué la inseguridad se ha convertido en un de los temas más recurrentes en la opinión pública.

Cuadro # 1

Colombia: Evolución de la criminalidad homicida  
(1985-1991)

Año	Población total	# Homicidios*	Tasa (x 10.000)	Índice base 1985=100	Incr. anual %
1985	29'879.330	12.899	4.31	100.00	-----
1986	30'459.098	15.672	5.14	121.50	21.50
1987	31'058.145	17.419	5.60	135.04	11.14
1988	31'677.178	21.100	6.66	163.58	21.13
1989	32'316.933	23.312	7.21	180.72	10.48
1990	33'191.377	24.267	7.31	188.13	10.41
1991**	33'250.570	21.111	----	-----	-----

\* Excluye homicidios en accidentes de tránsito.

\*\* Enero-Septiembre.

<sup>4</sup>Barrington Moore, Jr., Injustice, the Social Bases of Obedience and Revolt, New York, M.E. Sharpe, 1978.

Fuente: Policía Nacional y cálculos propios.

El incremento porcentual de homicidios en el quinquenio es del 88%, es decir, casi se duplica; entre 1988 y 1987 hay un aumento especialmente agudo, que desciende los años siguientes<sup>5</sup>. Los incrementos reales anuales muestran un comportamiento diferente: luego de un fuerte aumento en 1988 descienden hasta que en 1990 se tiene una cifra un cincuenta por ciento más baja que la del año anterior y cinco veces inferior a la de 1986. Sin embargo, los incrementos reales anuales son más moderados que los del índice. Podría ser, pues, que si bien la mortalidad homicida crece en el país, el ritmo de este proceso podría presentar una tendencia a hacerse más lento. Es muy pronto, sin embargo, para entretener siquiera un moderado optimismo al respecto, puesto que en 1991, hasta agosto, hay un incremento en los promedios mensuales.

Cuadro No. 2

Colombia: Promedios mensuales  
de homicidios  
1985-1991

Año	Promedios mensuales
1985	1.075
1986	1.306
1987	1.451
1988	1.758
1989	1.775
1990	1.800
1991	1.856

Fuente: Cuadro anterior.

En el mismo período el comportamiento del conjunto de delitos contra la vida e integridad personal ha sido el siguiente:

<sup>5</sup>Sobre cifras anteriores al período aquí estudiado, ver Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo, "Tendencias de muertes violentas en Colombia", Coyuntura Social, # 1, Diciembre de 1989, Bogotá, Fedesarrollo e Instituto SER.

Cuadro No. 3

Colombia: Delitos contra la vida  
y la integridad personal  
1985-1991

Año	Número de delitos	Tasa (x10.000)	Indice base: 1985=100	Incr. anual %
1985	77.064	25.79	100	-----
1986	83.685	27.47	108.59	8.59
1987	89.827	28.92	116.56	10.73
1988	95.079	30.91	123.37	10.58
1989	90.409	28.08	117.32	(9.5)
1990	86.153	25.95	111.79	(9.5)
1991*	67.089	20.18	-----	-----

\*Enero-agosto

Fuente: Policía Nacional, *Ibid.* y cálculos propios. Para 1991, Centro de Investigaciones Criminológicas de la DIJIN.

El crecimiento de la tasa y los incrementos anuales de estos delitos es mucho menos pronunciado que el de los homicidios, lo que podría indicar que el mayor descenso se da en los delitos que no tienen como consecuencia la pérdida de vidas humanas. Es decir, el descenso en las tendencias no implicaría un mejoramiento, sino justamente lo contrario. Este tipo de inferencia podría tener alguna validez al considerar que en los últimos años en el país se ha incrementado notablemente el porte de armas por parte de civiles, y que, como lo han mostrado otros estudios, la proporción entre homicidios con arma blanca y de fuego ha tendido a invertirse fuertemente, así que hoy la utilización de éstas en la comisión de delitos puede aproximarse al 85%.<sup>6</sup> El que en el período estudiado

<sup>6</sup>Para los casos de Medellín y Cali, ver Alvaro Camacho y Alvaro Guzmán, *Colombia: ciudad y violencia*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional, 1989.

la tasa de lesiones personales comunes haya descendido da fuerza a esta interpretación.

Cuadro No. 4

Colombia: Lesiones personales  
1985-1991\*

Año	N	Tasas x 10.000
1985	41.455	13.87
1986	44.357	14.56
1987	46.111	14.84
1988	45.865	14.48
1989	41.803	12.93
1990	39.018	11.75

\* Excluye lesiones en accidentes de tránsito.  
Fuente: Policía Nacional, Ibid

Sin duda uno de los delitos que reviste mayor gravedad en términos de violencia y violación de elementales derechos a la libertad individual y que produce mayor inseguridad ciudadana el secuestro. Aunque las cifras existentes son una fuerte subestimación de la magnitud real, en la medida en que sólo una proporción muy reducida es denunciada, el cuadro siguiente da una aproximación. El número de personas que han perecido a mano de secuestradores está indicando la dimensión del fenómeno en términos de vidas humanas, y las sumas pagadas reflejan la magnitud de las transferencias económicas forzadas.

Cuadro No. 5  
Colombia: secuestros extorsivos  
1985-1991

Año	Secuestros	Sumas pagadas (estimadas) millones \$*	% sobre PIB
1985	286	1.118.208	
1986	180	890.880	
1987	259	1.670.400	.19
1988	709	7.920.000	.67
1989	781	10.530.000	.69
1990	1.282	1.225.900	.59
1991	1.389	2.346.230	.49
<b>Total</b>	<b>4.886</b>	<b>25.701.618</b>	<b>X= .42</b>

\* Pesos corrientes

Fuente: Policía Nacional, Ibid.

Al lado de estos delitos relativamente cuantificables están las extorsiones, comunmente llamadas, "vacunas" o "impuestos revolucionarios", que son verdaderas contribuciones forzosas que grupos alzados en armas o delincuentes comunes cobran a cambio de garantizar la vida y bienes de los amenazados, y su subdenuncia es tal que es imposible siquiera aproximar un estimativo.

#### A. LA VIOLENCIA POLITICA

El peso de esta violencia puede ser estimado por la relación entre el número de homicidios políticos y el total de homicidios en el país. A partir de los datos de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz<sup>7</sup>, la Consejería Presidencial para la Paz<sup>8</sup> y la

---

<sup>7</sup>Basada en prensa nacional y regional, boletines y documentos de organizaciones populares y denuncias directas recibidas por organismos de derechos humanos.



Policía Nacional, se puede obtener la siguiente aproximación a la magnitud de la violencia política:

Cuadro No. 6  
Colombia: Homicidios políticos  
y total de homicidios  
1988-1991

A Ñ O S	Total homici- dios	Homicidios		políticos*	
		Justicia y Paz		Consejería para la Paz	
		N	%	N	%
1 9 8 8	21.100	3.761	17.82	3.376	16.0
1 9 8 9	23.312	2.710	6.31	3.942	16.9
1 9 9 0	24.267	3.236	13.33	4.472	18.4
1 9 9 1**	21.111	1.777	8.47	2.430	11.5
Total	83.531	11.484		14.200	

\* Incluye asesinatos políticos, presuntamente políticos y muertos en acciones bélicas<sup>9</sup>.

\*\* enero-septiembre

Fuente: Policía Nacional, Justicia y Paz y Consejería para la paz.

De estos muertos, los producidos en enfrentamientos directos con la Fuerza Pública en el mismo período han sido:

<sup>8</sup>Con datos del DAS.

<sup>9</sup>"Asesinatos políticos: aquéllos que son motivados por la intolerancia de ideas o prácticas contrarias a las del (o de los) victimario(s), o que revelan la más extrema represión a formas legítimas de reivindicación u organización popular.

Asesinatos presumiblemente políticos: caracterizados como tales por la zona de conflicto donde ocurren, por algunas características de las víctimas, por la forma como son ejecutados o por otros indicios que lleven a presumir un móvil político, aunque éste no sea claro. Cfr. Justicia y Paz, V.4, No. 1, enero-marzo 1991. Son equivalentes a los "homicidios por razones aparentemente políticas" de la Consejería para la Paz.

## Cuadro No. 7

Colombia: Muertos en confrontaciones  
políticas, 1985-1991 (octubre)

Años	M u e r t o s					
	Policía	FF.AA.	Civiles	Total	% sobre total de homicidios	
1985	115	145	713	973	7.54	
1986	80	187	274	541	3.45	
1987	121	149	526	796	4.57	
1988	147	224	1.519	1.890	8.95	
1989	91	147	1.819	2.057	8.82	
1990	178	186	364	728	3.00	
1991	232	N.I.	N.I	---		--

Fuente: Revista Criminalidad de la Policía Nacional, No. 33, p. 391 y cálculos propios.

## Los escenarios del futuro próximo

Estos están ligados, en primer lugar, con el desarrollo de un posible escenario político futuro configurado a partir de que sean exitosas las negociaciones que se lleven a cabo con las organizaciones guerrilleras. Uno de los principales ejes y experiencias de este proceso de paz está representado por el Plan Nacional de Rehabilitación. Desde su creación, el PNR ha ido aumentando su cobertura. Cuando se inició, incluía 131 municipios considerados "zonas rojas". En 1986, ya eran 177, y en 1991 el gobierno Gaviria ha reconocido que el Plan se ampliará hasta cubrir 404, o sea el 40% del total de municipios de Colombia.<sup>10</sup> Según este último dato, el gobierno actual considera que en casi la mitad de municipios del país el Estado debe emprender una serie de obras

<sup>10</sup>Presidencia de la República, Estrategia Nacional contra la Violencia, Bogotá, Mayo de 1991, p. 16.

de infraestructura y de servicios públicos con carácter urgente y como antídoto contra el descontento y la rebelión.

En cuanto a los dineros apropiados del Presupuesto Nacional para el PNR, las sumas han ido ascendiendo a medida que el Plan pretende llegar a nuevas zonas. Si en 1983 el gobierno apropió \$15'480.-300.000, en 1988 la cifra ascendía a \$55'938.000.000<sup>11</sup>, y a \$98'000.000.000<sup>12</sup> en 1989. Para 1990 la apropiación presupuestal para el PNR fue de \$95'033.308.000 y para 1991 de 99'729.900.000. En 1992, por la ley orgánica de presupuesto, se apropiaron \$156'043.200.000 para el Plan. Desafortunadamente, el índice de ejecución de estas apropiaciones nunca ha logrado ser del 100%, y si en 1988 era de 86.3%, en Octubre de 1991 sólo alcanzaba a representar el 20.34% <sup>13</sup>. El bajo nivel de ejecución para 1991 responde a problemas de liquidez del gobierno central, a políticas de restricción monetaria, a falta de sistematización de los recursos descentralizados asignados al PNR y a ineficiencia burocrática. Para el año de 1990, la tendencia se confirmó, y lo mismo puede decirse de 1991. El propio presidente Gaviria así lo confirma <sup>14</sup>.

Ahora bien, además de la capacidad del gobierno de poner en práctica los planes de desarrollo comprendidos en el PNR, es

---

<sup>11</sup>Consuelo Corredor Martínez: "Discurso y Realidad del Plan Nacional de Rehabilitación" en Análisis, Documentos Ocasionales No. 53, Cinep, Bogotá, Mayo de 1989, p.42.

<sup>12</sup>Eduardo Wills, "Plan Nacional de Rehabilitación" en Jesús Antonio Bejarano, editor: Construir la Paz, op. cit., p. 216.

<sup>13</sup>Los datos sobre apropiación presupuestal para el PNR para 1990, 1991 y 1992 fueron suministrados por el Departamento Nacional de Planeación y por el PNR.

<sup>14</sup>William Ramírez Tobón, "Las nuevas ceremonias de la paz", Análisis Político, No. 14, septiembre a diciembre de 1991, pp.27-27. La cita del presidente Gaviria es tomada de El Tiempo, 1 de junio de 1991.

necesario preguntarse qué tanto este tipo de gastos pueden ser considerados como costos engendrados por la violencia. En la práctica, el Plan es más que todo un plan de desarrollo social y económico orientado hacia las regiones más deprimidas y menos articuladas al mercado nacional. Sus costos, además de productos de la violencia, son el resultado del desarrollo desigual entre las regiones, generado por el modelo de desarrollo aplicado en el país. En el fondo, los gobiernos sucesivos que han recurrido al PNR buscan lograr que el Estado preste los servicios básicos aún en aquellas regiones que durante mucho tiempo han estado abandonadas por las instituciones, y que compense las desigualdades regionales mediante inversiones de desarrollo social y económico.

A partir de la firma de acuerdos entre el gobierno y el M-19, del PNR surgió una política gubernamental de reinserción de los ex-alzados en armas. Según el actual gobierno, esta política "debe proporcionar las oportunidades y los medios para que los antiguos excombatientes, muchas veces formados exclusivamente en el uso de las armas, se reencuentren con la sociedad, en términos de nuevas actitudes, hábitos y formas de trabajo"<sup>15</sup>. Esta estrategia de reinserción sí puede ser vista como un costo directamente relacionado con la violencia política que afecta al país.

La Oficina Nacional de Reinserción orienta su acción hacia cuatro áreas: 1) asignaciones mensuales a las Fundaciones<sup>16</sup> para distribuir entre los ex-combatientes mientras éstos se incorporan a actividades legales, 2) apoyo crediticio a proyectos económicos rentables y capacitación técnica, 3) apoyo al establecimiento de organizaciones políticas, 4) inversiones en obras de infraestruc-

---

<sup>15</sup>I Presidencia de la República, Consejo Nacional de Normalización, Informe Anual, Junio de 1991, p. 3.

<sup>16</sup>Cada organización guerrillera incorporada al proceso de paz creó su propia Fundación para orientar y manejar los proyectos de reinserción de sus miembros.

tura y servicios públicos en áreas de influencia de los grupos en tránsito hacia la legalización.

La puesta en marcha de acciones en estos cuatro campos tiene unos costos diferenciales según las condiciones pactadas y el número de miembros de cada una de las organizaciones guerrilleras<sup>17</sup>.

Cuadro No.8

Colombia:Gastos de Reinserción pactados en los acuerdos de paz entre Gobierno nacional y Guerrillas a noviembre de 1991.

	1	2	3	4	5	6	7	8	Tot.
M-19	480		200	900	900				2'480
MAQL	162	7		18	600	2.5			789.5
PRT	162			102	300			100	574
EPL	1'200	15		332	2'000			12	3'559
Global							500	500	1'000
Total	2'004	22	200	1'352	3'800	2.5	500	522	8'402.

1. Auxilios de subsistencia para los ex-combatientes.
2. Fondos para la puesta en marcha de fundaciones.
3. Gastos en capacitación y educación.
4. Fondos para proyectos productivos (\$2 millones por proyecto).
5. Fondos para planes de inversión en obras de infraestructura y servicios públicos.
6. Remuneración a voceros legales de las organizaciones.
7. Gastos en seguridad.
8. Gastos de apoyo a la creación de organizaciones políticas y de representación de voceros a la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>17</sup>Según la consejería de Paz, hubo 800 'reinsertados' del M-19; 150 del PRT; 150 del MAQL; y 2.000 del EPL, para un total aproximado de 3.100 ex-guerrilleros que buscan reincorporarse a la vida civil.

Fuente: Consejería de Paz, Acuerdos entre Gobierno Nacional y PRT, EPL, y MAQL, y Comunicado 001 de la Oficina Nacional de Reinserción de Octubre de 1991.

Además de este tipo de gastos, el gobierno, a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), ha proyectado la adquisición de 10.000 hectáreas de tierra para ser distribuidas entre los reinsertados. La Junta Directiva del INCORA aprobó la compra de 4.572 hectáreas, para lo cual asignó \$923.700.000. Para alcanzar las 10.000 hectáreas, faltarían por comprar otras 5.500, que requerirían una inversión aproximada de \$1'111.670.800<sup>18</sup>.

Si a los gastos de reinserción se suman los ocasionados por compras de tierras, se tiene que el gobierno ha programado una inversión aproximada de \$10.345.870.800 para la estrategia integral de reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Sin embargo, si se mantiene el criterio de que los planes de desarrollo municipal no pueden ser considerados en estricto sentido como gastos generados por la violencia (columna 5 del cuadro), se infiere que los acuerdos con el PRT, el M-19, el EPL y el MAQL le han costado a la administración nacional \$6.545.870.800.

Al hacer cálculos aproximativos de cuánto podría costar la reinserción de los miembros de la FARC (más o menos 5000 personas), ELN (más o menos 2000) y de la disensión del EPL (más o menos 1000), se llega a las siguientes cifras: si se calcula en \$80.000 la subvención mensual a los excombatientes y se considera que puede pasar un año antes de que se inicien los proyectos productivos, se llega a un primer costo de \$7'680.000.000 (correspondientes en el cuadro 10 a la columna 1). Si a esta suma

---

<sup>18</sup>Esta cifra se obtuvo dividiendo \$923.700.000 por 4.572. Esto permite obtener el costo promedio de una hectárea, que luego se multiplica por 5.500.

se le agregan los costos promedios<sup>19</sup> de créditos otorgados a los excombatientes para proyectos productivos, se podría calcular que, si todos los miembros de las FARC, el ELN y la disensión del EPL hacen una demanda de crédito y ésta es aprobada, el gobierno tendría que crear un fondo de \$20.800.000.000 para préstamos. A estos costos, habría que añadir los gastos de transporte, seguridad y abastecimiento de campamentos en los que incurriría el gobierno durante el proceso de negociación. Según la Consejería de Paz, éstos podrían llegar a los \$3.000.000.000. Los costos totales de una reinserción completa de todos los grupos alzados en armas, calculados en 38.025.870.800 de pesos de 1991<sup>20</sup>, son el 12,58% de los \$302.332.000.000 que le costaron al país los actos de sabotaje cometidos por las guerrillas en el primer semestre de 1991<sup>21</sup> y que equivalieron al 3.1% del PIB.

Pero simultáneamente es posible que muchos de los alzados en armas opten por no reinsertarse y recurran a soluciones personales o grupales independientes, y que pueden traducirse en nuevas expresiones de violencia, representadas, en, entre otras, organizaciones políticas radicales o bandas de delincuencia común. Se tratará ahora de una violencia más desorganizada y desregulada, que requerirá nuevos esfuerzos financieros y militares. Estas opciones pueden estar determinadas tanto por decisiones político-ideológicas radicales, como por las dificultades institucionales para asimilar a los ex-combatientes a la legalidad. En efecto, a las deficiencias

---

<sup>19</sup>Estos créditos fueron de \$2 millones de pesos este año. Por lo tanto, con una inflación alrededor del 30% se puede pensar que en 1992 el gobierno estaría prestando \$2.600.000 por proyecto productivo.

<sup>20</sup>Esta cifra se obtiene sumando los gastos totales de reinserción que aparecen en el cuadro 10, más los costos por adquisición de tierras, más los costos de reinserción de las FARC, el ELN, y la disensión del EPL.

<sup>21</sup>Consejería para la Paz, Estadísticas Generales sobre Violencia en Colombia,

en los programas de desarrollo regional del PNR hay que agregar las dificultades jurídicas que implican los procesos individualizados de indulto<sup>22</sup>. Hay que considerar que una vez desaparecida la figura del Estado de Sitio, con la cual se podrían establecer mecanismos administrativos y jurídicos de agilización de los indultos, este proceso seguirá un curso normal y amenazado por las trabas administrativas, las lentitudes jurídicas y las exigencias procesales que pueden hacer que se pierdan parcialmente los esfuerzos de las negociaciones. Adicionalmente, no se puede descartar que se den actitudes de intolerancia que, al amenazar las vidas de los reinsertados, o imposibilitar sus posibilidades de supervivencia económica, los induzcan a tomar de nuevo las armas, como único mecanismo de protección de sus vidas. Hasta octubre de 1991, luego de nueve meses de reinserción, el movimiento Esperanza, Paz y Libertad, antiguo Ejército de Liberación Popular, ya había perdido aproximadamente 30 militantes<sup>23</sup>.

Un factor adicional esta representado en un proceso más amplio de reinserción, que no está necesariamente ligado a un plan estatal específico, sino que responde a las condiciones que tanto los ex-alzados en armas como los innumerables desplazados de las contiendas militares encuentren en las zonas en que se reubiquen. Como ya se ha venido observando, algunas ciudades intermedias

---

<sup>22</sup> La amnistía podría cobijar a una organización guerrillera en su conjunto, como ocurrió durante el gobierno de Belisario Betancur, sin necesidad de petición alguna por parte de cada miembro de la misma. Por el contrario, el indulto es una figura jurídica que opera individualmente, luego de que cada ex-combatiente presenta una petición formal de quedar cobijado por el perdón, y que debe seguir un proceso legal para entrar en vigencia.

<sup>23</sup> Puede ser que el número de 30 asesinatos en nueve meses no parezca grave en un país con una tasa promedio mensual de 1.856 homicidios. Sin embargo, si se considera que se trata de 30 muertos de una organización compuesta por aproximadamente 2.000 hombres, se tiene que el movimiento ha perdido por homicidio al 1.5% de sus miembros, y que estas muertes no pueden ubicarse dentro de categorías de violencia privada. Se trata claramente de asesinatos políticos producidos por la intolerancia de algunos individuos.



localizadas en zonas de alto conflicto político han incrementado su población migrante, creando cinturones de miseria y nuevos nichos de violencia. Montería, Cúcuta, Apartadó, por ejemplo, son testigos de este fenómeno, que de no ser enfrentado con rápidas medidas, pueden prefigurar campos de violencia y criminalidad. No sería sorprendente que estas condiciones estimularan la formación una nueva forma de combate sociopolítico cruento.

Un segundo posible escenario estará construido sobre el supuesto de que las negociaciones actualmente en marcha no fructifiquen en acuerdos de cese al fuego, dejación de armas y reinserción. Los costos de la destrucción de infraestructura presentados en el cuadro siguiente ilustran lo que podría ser el futuro inmediato. A esta cantidad se agregan los montos del impuesto del impuesto especial para la paz que deben hacer las grandes empresas del país, o sea el cinco por ciento del impuesto a la renta, con el cual el gobierno espera recaudar en 1991 la suma de \$70.000.000.000 y \$120.000.000.000 en 1992. A esto se agrega el 2 por ciento sobre el IVA de las llamadas telefónicas a larga distancia. Es de anotar que el gobierno nacional ha insinuado la posibilidad de extender este impuesto por cuatro años más, pero sería de esperar que la necesidad de este esfuerzo tributario desaparecería si hubiera una decidida vocación de negociación y paz por parte de las fuerzas insurgentes. Habría que agregar a los costos anteriores los representados en las necesarias acciones militares en contra de los grupos paramilitares, los que sin duda aumentarían y se harían más activos. En fin, la espiral de costos se haría ascendente, con las consecuencias previsibles.

## B. EL NARCOTRAFICO Y EL NARCOTERRORISMO

No existe un cálculo preciso acerca de los montos y costos de la violencia que se ha desatado en torno al narcotráfico en el país<sup>24</sup>. Entre sus expresiones principales están los ajustes internos de cuentas, los asesinatos de personalidades políticas, judiciales o periodísticas, los homicidios de agentes del Estado, el desarrollo del sicariato y el paramilitarismo, las muertes por "limpiezas" de pequeños consumidores o expendedores y, muy especialmente, los actos terroristas que han tenido como víctimas a población civil<sup>25</sup>. Las condiciones actuales parecen indicar que la versión terrorista y ligada a la confrontación con el Estado ha cesado, pero no se puede afirmar lo mismo de las demás, y aunque los registros estadísticos no puedan establecer una contabilidad precisa, las informaciones de prensa sí dan bases para esta afirmación.

Aunque, como lo ha reiterado el gobierno nacional, el auge del negocio, y por consiguiente las violencias "internas" propias de la actividad delictiva, son de difícil control dadas las dimensiones internacionales del mismo, las modalidades de confrontación con el Estado sí son relativamente controlables, como se ha demostrado a raíz de las medidas jurídicas que condujeron a la entrega de algunos de los principales agentes del negocio. Esto no significa que esta amenaza haya desaparecido totalmente del horizonte, y una

---

<sup>24</sup> En un estudio publicado en Coyuntura Social se afirma que el narcotráfico produjo 11.254 muertes en 1989. Para una crítica de estas cifras, ver Alvaro Camacho "El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades", en Análisis Político, No. 12, 1991; y Rodrigo Uprimny "La violencia de los números: una crítica de las interpretaciones del Ser-Fedesarrollo", en Coyuntura Social, No. 4, 1991, y Rodrigo Losada Lora, "Respuesta a 'La violencia de los números'", en Ibid..

<sup>25</sup> Para un análisis de la violencia del narcotráfico, ver Alvaro Camacho, "Cinco tesis sobre narcotráfico y violencia en Colombia", Revista FORO, No. 15, septiembre de 1991.

modificación de esta política judicial y de contención y apaciguamiento podría llevar a un resurgimiento del terrorismo.

### C. LOS DERECHOS HUMANOS

Las violaciones a los derechos humanos, como lo han reconocido altas esferas estatales y gubernamentales, son una de las principales fuentes de violencia en el país<sup>26</sup>. Aunque en rigor no se puede decir que todas ellas estén ligadas con luchas por el control de los aparatos del Estado y con formas de conducir su futuro y el de la sociedad, estos actos estatales contribuyen seriamente a incrementar otras formas de violencia. Ciertamente una de las mayores dificultades en las negociaciones con los grupos alzados en armas es justamente la exigencia de éstos de que estas violaciones cesen, mediante políticas explícitas y la depuración de los aparatos del Estado ligados a ellas. Aunque no se puede desconocer que los últimos años se ha impulsado una política de protección de los derechos humanos, y de que hay acciones estatales concretas que así lo demuestran, también es cierto que la situación dista bastante de ser aceptable. En efecto, el reciente informe de la Procuraduría Nacional muestra cómo en los dos últimos años reposan en esa institución 3.161 expedientes que cubren a más de 5.500 víctimas de homicidios, masacres, torturas, lesiones personales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, allanamientos, amenazas y otras<sup>27</sup>.

A partir del examen de ese documento es posible advertir cómo se pueden configurar dos grandes ámbitos de violaciones: de una parte, la gestión militar asociada con el conflicto guerrillero, en cuyo marco se dan excesos oficiales atribuidos a las Fuerzas Militares.

---

<sup>26</sup>Presidencia de la República, Estrategia nacional contra la violencia, Bogotá, mayo de 1991, p. 8.

<sup>27</sup>Procuraduría General de la Nación, Informe sobre Derechos Humanos, agosto de 1991.

De otra, la acción de la Policía en el combate contra la delincuencia común, especialmente en las ciudades. A ellas debe agregarse la situación generalizada de impunidad, que sin duda tiene al menos dos efectos: de una parte, reduce la confianza que los ciudadanos tienen respecto de la eficacia estatal en su protección, y con ello puede estimular mecanismos de autodefensa que pueden traducirse en actos de violencia. De otra, puede estimular a agentes estatales encargados de la seguridad para tomar justicia por sus manos en vista de que su acción de captura de supuestos delincuentes no encuentra respuesta rápida y eficaz en los aparatos judiciales.

Si se configurara el primer escenario previsto y en consecuencia la violencia política dejara de tener vigencia, y si se acepta que las violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Militares son producto de esta situación, sería posible pensar en una reducción de esas violaciones en un futuro relativamente cercano. De hecho, las recientes entregas de armas por parte de grupos paramilitares de autodefensa podrían apuntar en esa dirección.

Sin embargo, dada la complejidad de los procesos de reinserción esbozados, no es improbable que al aumentar la delincuencia urbana y rural producto de la pacificación incompleta, o de su frustración, los organismos encargados de mantener la seguridad ciudadana incrementaran esas violaciones. Tendrá que mediar, en consecuencia, una acción estatal decidida en este campo, a fin de prevenir esta eventualidad.

### **LAS VIOLENCIAS NO POLITICAS**

Son aquellas expresiones difusas de descontento, intolerancia o ansias de poder personal o social o enriquecimiento, que sin retar el orden político, sí alteran la vida colectiva, ocasionan el mayor número de muertos en el país, y por lo mismo se convierten en la

principal fuente de inseguridad ciudadana. Son formas de violencia que se resisten al tratamiento militar y que por lo mismo, al margen de las políticas globales que todo Estado debe desarrollar para garantizar mayor bienestar y seguridad de sus ciudadanos, en términos de control, caen en la órbita de la acción policial.

En adición a los homicidios, en lo que respecta a aquellos delitos que no necesariamente implican mengua de la vida humana, sino de la propiedad, su comportamiento podría indicar que las cifras van en contravía de ese sentimiento ciudadano generalizado acerca del incremento de los niveles de inseguridad.

## Cuadro No.10

Colombia: Delitos contra el patrimonio económico  
1985-1990

Año	Número delitos	Tasa (x10.000)	Indice base: 1985=100	Incr. anual %	Sumas pagadas (estimadas)*	% del PIB
1985	99.233	33.21	100.00	-----	17.757.474.053	
1986	102.467	33.64	103.26	3.26	24.821.655.306	
1987	102.540	30.01	103.33	.06	26.687.075.655	.30
1988	95.182	30.04	95.92	(.93)	39.112.734.556	.33
1989	94.238	29.27	94.96	(.99)	50.185.503.118	.30
1990	96.640	29.11	97.38	1.02	71.439.693.890	.34
1991**	77.224	-----	-----	-----	42.863.816.030	

\* Pesos corrientes

\*\* Enero-agosto

Fuente: Policía Nacional, Ibid. y cálculos propios.

Podría ser que las disminuciones que reporta la Policía correspondieran a una mejor efectividad en su tarea de prevención, aunque una hipótesis alternativa, que explica estos descensos en virtud del subregistro y la subdenuncia, podría tener también algún asidero. Según la última encuesta del DANE sobre criminalidad oculta de 1986, la criminalidad urbana denunciada no llegaba en ninguna ciudad a más del 30%, y si esta es la situación de las ciudades, en las cuales

supuestamente existen facilidades para denunciar, el subregistro en las áreas rurales debe ser mucho más elevado.

Por lo demás, el conjunto de la criminalidad denunciada en el país a las autoridades policiales se puede examinar ligando diversas modalidades de delitos para obtener una medida aproximada de la situación:

Cuadro No. 11  
Colombia: Criminalidad, 1985-1991

Año	Delitos contra la vida e integridad personal		Delitos contra el patrimonio económico	
	Indice	Incr. anual	Indice	Incr. anual
1985	100	-----	100	-----
1986	108.59	8.59	103.26	3.26
1987	116.56	10.73	103.33	.06
1988	123.37	10.58	95.92	(.93)
1989	117.32	(.95)	94.96	(.99)
1990	111.79	(.95)	97.38	1.02

Fuente: Revistas Criminalidad de la Policía Nacional.

Se observa que los delitos contra la vida e integridad personal aumentan sensiblemente más, tanto en tasas como en incrementos porcentuales anuales, que los relativos al patrimonio económico. Es evidente que las cifras de esta última clase de delitos tienen un fuertísimo subregistro, lo que podría indicar que hay una pérdida de confianza en las autoridades que induce a no presentar denuncias justamente porque se supone una fuerte impunidad.

Otras modalidades de violencia que no necesariamente se expresan en los registros judiciales o policiales es la que se concreta en

ámbitos de la vida privada<sup>28</sup>. Entre ellas se destaca de manera muy especial la violencia familiar. Por ejemplo, la Oficina de Medicina Legal de Bogotá encontró que entre 1982 y 1983, una de cada cinco personas heridas había sido víctima de violencia conyugal, y que 94% de las personas hospitalizadas eran mujeres golpeadas<sup>29</sup>. En la Encuesta Nacional de Prevalencia, Demografía y Salud de 1990 se informa que de 7.412 hogares y 8.644 mujeres encuestados, 30.4% han sido insultadas por sus maridos, 18.8% han sido golpeadas y 8.8% forzadas a tener relaciones sexuales<sup>30</sup>. La violencia sobre la población infantil se revela en la misma encuesta con el dato de que 32.% de las mujeres reportaron hijos golpeados.

A pesar de que en este campo se ha avanzado, como lo refleja la creación de una Consejería Presidencial para la Infancia, la Mujer y la Familia, y de que se han organizado comisarías de policía especializadas en la resolución de conflictos de índole doméstica, el camino por recorrer es bastante largo<sup>31</sup>.

## VIOLENCIA Y DESARROLLO ECONOMICO

La estrecha relación entre seguridad y desarrollo económico ha sido reiterada por muchos estudios, tanto nacionales como de comparaciones internacionales. Es lógico, por lo demás, que un

---

<sup>28</sup> Sobre las bases para la distinción entre violencias de lo público y violencias de lo privado, ver Alvaro Camacho, "Dimensiones de lo público y lo privado en la violencia urbana en Cali", en Nora Segura (comp.), Colombia: democracia y sociedad, Cali/Bogotá, Cidse/Fescol, 1988.

<sup>29</sup> UNICEF, UNFPA, UNIFEM, World's Women. The Trends and Statistics, New York, 1991, p. 19.

<sup>30</sup> Revista Profamilia, Vol. 7, #17, junio de 1991.

<sup>31</sup> Nora Segura Escobar, "Violencia doméstica: problema de la comunidad y del Estado", en Boletín socioeconómico, # 22, Cali, CIDSE, Universidad del Valle, julio de 1991.

cierto clima de seguridad no sólo es una exigencia que la población hace a sus autoridades<sup>32</sup>, sino un requisito para que el conjunto de relaciones sociales se desenvuelva con alguna regularidad previsible, tanto para las autoridades como para los asociados.

Dos áreas se entrelazan en este tema: de una parte, la posibilidad de alcanzar una calidad de vida, definida tanto por las opciones de consumos de toda índole como por la gratificación en las relaciones sociales; de otra, la posibilidad de un incremento de la riqueza social que permita que la población se reproduzca y aumente su acervo de bienes y servicios regularmente.

En el estudio de esta relación en Colombia se hace evidente una enorme paradoja: las violencias en el país aumentan a pesar de un indiscutible proceso de desarrollo económico y social<sup>33</sup>. En efecto, en Colombia ha habido sustanciales transformaciones en los últimos cuarenta años: entre ellas, la ampliación de la cobertura educativa, el incremento en las expectativas de vida al nacer, en los salarios reales, en la distribución del ingreso, en el control del crecimiento de la población, en la ampliación de la conciencia de la mujer acerca de sus derechos.

Sin embargo, las desigualdades regionales tienden a conservar la tradicional dicotomía entre pobres y ricos; los servicios sociales básicos no llegan a los sectores más necesitados; los servicios públicos y sociales son claramente ineficaces e insuficientes, y las oportunidades de acceso a bienes son esquivas para una inmensa mayoría de la población. La distribución del ingreso sigue siendo bastante inequitativa, un alto porcentaje de las viviendas campesinas carece de servicios públicos, un segmento importante de la población vive en la miseria, y casi la mitad de la misma no satis-

---

<sup>32</sup>Barrington Moore, Jr., Op.cit., pp. 21, ss.

<sup>33</sup>Miguel Urrutia (ed), 40 años de desarrollo. Su impacto social, Bogotá, Fedesarrollo y Banco Popular, 1990.



face sus necesidades básicas<sup>34</sup>. Y paralelamente, la participación del gasto social (educación, salud, seguridad social y vivienda) en el PIB ha sido durante los últimos años bastante baja y distante de las necesidades de la población<sup>35</sup>.

Es claro que una combinatoria de mejoras y atrasos, de expectativas y frustraciones, de necesidades e insatisfacciones debe producir en amplios sectores de la población sentimientos de ira e impotencia que pueden traducirse en actitudes y conductas de rechazo de los marcos normativos y legales dominantes. A su vez, estas expresiones pueden suscitar reacciones violentas de quienes tienen privilegios que perder en un eventual proceso de desarrollo social y económico<sup>36</sup>.

### **Violencia y bienestar**

Se entiende que el solo desarrollo económico no asegurará una reducción de la violencia. Adicionalmente al acceso a bienes y servicios que permitan mejorar niveles de vida, es preciso considerar políticas diseñadas directamente para incrementar la calidad de vida de la población, la cual está en función tanto de la satisfacción de necesidades materiales como del logro de un sistema de relaciones sociales que asegure el respeto a la vida e identidad personales, es decir, un mayor bienestar en un sistema de relaciones democráticas.

Un intento de encontrar una aproximación a la relación entre violencia y bienestar ha sido desarrollado por Miguel Urrutia, quien construyó un índice de desarrollo humano y social para Colombia a partir de variables como ingreso, equidad, empleo, salud, nutrición,

---

<sup>34</sup> Urrutia, *op. cit.*, *passim*.

<sup>35</sup> Fedesarrollo/Instituto SER de Investigación, *Covuntura Social*, No. 1, 1989, pp. 11, ss.

<sup>36</sup> Moore, *op. cit.*

educación y violencia, medida esta última a partir de las tasas de homicidios por 100.000 habitantes. Concluye el autor que en la década de los ochentas se observa un estancamiento en el desarrollo humano, que ha habido igualmente estancamiento en el progreso del desarrollo y que "mientras que el crecimiento presenta una tendencia dinámica en los años 80, puede apreciarse un deterioro en los niveles de desarrollo humano y social en esos mismos años: esto se explica por un aumento en los niveles de desempleo a principios de la década; una leve caída de la tasa de matrícula en primaria y secundaria entre 1980 y 1986, y un aumento progresivo de la tasa de homicidios"<sup>37</sup>.

El peso específico de la violencia se puede detectar al comparar los Índices de Desarrollo Humano y Social (IDHS) de Urrutia con y sin homicidios. El cuadro siguiente resume esta situación:

Cuadro No. 12  
Colombia: IDHS con y sin homicidios

Año	1	2	3	4	5	6
1964	44.91	42.76	39.36	38.85	5.55	8.41
1971	51.30	52.59	48.98	49.14	2.32	3.45
1974	50.38	48.94	47.38	43.86	3.00	5.08
1976	56.68	56.00	54.51	52.39	2.17	3.61
1980	59.62	57.72	60.38	58.54	-0.76	-0.82
1983	58.40	55.84	58.98	55.84	-0.58	-0.36
1985	55.20	50.24	57.04	52.18	-1.84	-1.94
1986	54.73	49.22	57.96	53.28	-3.23	-4.06
1987	57.73	53.21	62.14	59.36	-4.41	-6.15
1988	56.74	51.43	62.87	60.18	-6.13	-8.75
1989	56.36	50.46	63.41	60.55	-7.05	-10.09

1: IDHS # 1 con homicidios

2: IDHS # 2 " " "

3: IDHS # 1 sin " "

4: IDHS # 2 " " "

5: 3-1

6: 4-2

Fuente: Urrutia, op. cit., y cálculos propios.

<sup>37</sup>Miguel Urrutia, "Un índice de desarrollo humano y social para Colombia" (Fedesarrollo, inédito).

Es evidente que el Índice de Bienestar Humano y Social se incrementa sensiblemente al excluir los homicidios, y cómo las diferencias se van haciendo mayores en el tiempo, lo que muestra el fuerte peso específico de la violencia en la reducción de las condiciones de bienestar de la población.

Un fuerte componente de esta situación posiblemente está localizado en el bajo nivel de sanción social y estatal por el respeto a la vida, lo que deteriora la calidad de las relaciones sociales, reduce la confianza de los ciudadanos en el Estado y mina su legitimidad, y que se refleja en las altas tasas de homicidios, la congestión judicial, la situación carcelaria y la impunidad en general. Esta, producto de carencias financieras, dificultades administrativas, complejidad procedimental, corrupción o amedrantamiento de la justicia, y que revela una gran deficiencia del Estado en su capacidad de arbitrar relaciones sociales, sin duda, se asocia estrechamente con la violencia en Colombia. Según un estudio sobre criminalidad publicado por el DANE, en 1985, en las once ciudades y áreas metropolitanas principales del país, la delincuencia afectó al 18.3% de los hogares y al 3.6% de la población investigada, y sólo se reportó un 20.9% de los delitos, lo que significa una criminalidad oculta del 79.1%<sup>38</sup>

Sin embargo, no es posible examinar la impunidad sin reconocer que ésta por sí misma no es una fuente de violencia, sino su efecto. El que haya impunidad no convierte a alguien en delincuente: pero quien delinque y no es castigado, o quien es víctima y no es protegido sí puede percibir que la impunidad puede ser un mecanismo para conductas delictivas futuras y por tanto sentirse estimulado. Los varios estudios realizados por el Instituto SER han mostrado los

---

<sup>38</sup>DANE, "Delitos y población afectada por la delincuencia en 11 ciudades y áreas metropolitanas, 1985".

alarmantes niveles de ineficacia de los aparatos judiciales colombianos y por ende de la impunidad<sup>39</sup>.

Y a pesar de los recientes esfuerzos realizados para introducir reformas sustanciales en la justicia, la situación financiera de la rama en su conjunto, y sus perspectivas hasta ahora conocidas, no dan mucho pie para ser muy optimistas. El cuadro siguiente muestra los proyectos de apropiación presupuestal para las diversas ramas de la justicia en el país para este año y el siguiente. Se observa que, lejos de lo calculado y solicitado por la rama judicial, y que representa un mínimo del 15% del presupuesto nacional, y que sería lo recomendable, los incrementos porcentuales proyectados están muy escasamente por encima de la inflación (27% de 1991 a 1990 y 29% de 1992 a 1991), y son inferiores a los incrementos de los años 1989 a 1988 y de 1988 a 1987 (29.7 y 54.6). Si se consideran los cambios sustanciales que se producirán en la justicia a partir del próximo año, y que incluyen la creación de nuevos organismos ( Fiscalía Nacional, Defensoría del Pueblo, por ejemplo), no parece que el esfuerzo fiscal corresponda al malestar existente en la población ni a las promesas estatales a este respecto.

---

<sup>39</sup>Instituto SER de Investigación, Jueces y justicia en Colombia, Bogotá, CEREC, 1987.

## Cuadro No. 13

Colombia: Sector Justicia  
Ejecución presupuestal funcionamiento e inversión  
(Millones de \$ corrientes)

	1	2	3	4	5	6
	-----					
	1 9 9 1*					
	-----					
Funcio- namiento	105.938.5	24.827.3	3.513.0	18.496.9		152.775.7
Inver- sión	775.0	2.666.4	12.847.6	219.6		16.508.6
Total	106.713.5	27.493.7	16.360.6	18.716.5		169.284.3
	-----					
	1 9 9 2**					
	-----					
Funcio- namiento	100.116.8	29.283.4	4.143.0	24.954.4	38.205.8	196.694.4
Inver- sión	743.7	2.853.0	18.063.1	234.9	-----	21.894.7
Total	100.860.5	32.136.4	22.206.1	25.180.3	38.205.8	218.589.1

1: Rama Judicial

2: Ministerio de Justicia

3: Fondo Rotatorio

4: Procuraduría

5: Fiscalía

6: Total

\* Ley de Presupuesto (apropiación inicial).

\*\* Anteproyecto de Presupuesto General.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los pronósticos que se podrían deducir de la información y reflexiones aquí presentadas indicarían que si bien hay altas probabilidades de que las confrontaciones armadas cesen o al menos se reduzcan sustancialmente, el panorama general no permite avizorar un futuro muy halagador.

En efecto, las consecuencias de una negociación y desmovilización de insurgentes, a la vez que reduce esa forma de confrontación, genera otro tipo de expresiones violentas que no pueden ser confrontadas con negociaciones formales. Frente a ellas es preciso reformular y agilizar drásticamente los procedimientos de reinserción, lo que incluye el sistema administrativo y financiero, programas de creación de empleo y los procedimientos jurídicos que aseguren el pleno retorno a la legalidad de los reinsertados. Pero ante todo es preciso que se actúe especialmente sobre las condiciones de vida de las regiones afectadas por la confrontación militar, de manera que sea posible demostrar que a partir de la acción estatal es posible remover las causas económicas y políticas que conducen a la toma de las armas. En lo económico una mayor atención y aceleración del PNR, y en lo político unas condiciones de participación que aseguren que en la legalidad se puede lograr mejores condiciones que con las armas.

Por ello, al lado de las políticas estatales ligadas a la redirección del gasto público en la mira de afianzar el énfasis en el gasto social, se impone un esfuerzo tanto presupuestal como político dirigido a subsanar estas deficiencias. En particular es preciso que se tomen medidas conducentes a impulsar unas políticas de justicia y seguridad que reduzcan los niveles de criminalidad. El gobierno nacional ha dado un paso importante en esta dirección al formular tal política en un documento de profusa circulación, y cuyos desarrollos legales se encuentran parcialmente en curso<sup>40</sup>. Sería de esperar que tales desarrollos buscaran fortalecer las iniciativas de las autoridades civiles en los niveles regionales y locales, la coordinación interinstitucional mediante los Consejos Seccionales de Seguridad, la configuración de planes de seguridad específicos según las particularidades de cada región; la

---

<sup>40</sup> Presidencia de la República, Op. cit. En el momento de la redacción de este trabajo no ha sido publicada la nueva ley de seguridad nacional originada en el Ministerio de Defensa.

modernización y reforzamiento de la justicia; la negociación con las fuerzas insurgentes; los planes y acciones que tienden a robustecer la capacidad del Estado de confrontar las diversas expresiones de la violencia organizada y la protección de los derechos humanos.

Parece, pues, que tal política comparte el supuesto de que es posible reducir la violencia guerrillera, pero que las demás expresiones requerirán una atención especial. Es imperioso, por tanto, que se pongan en marcha los cambios introducidos por la nueva Constitución en el campo judicial, es decir, la organización y dotación de la Corte Constitucional, la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo. Los recursos requeridos para la puesta en práctica de estas instituciones tiene que ocupar una prioridad insoslayable por parte del Estado colombiano.

En lo que respecta a la Fuerza Pública se justifica redirigir los esfuerzos a fin de reestructurar los niveles de gasto militar y de policía, con el fin de fortalecer los organismos de protección ciudadana, es decir, los aparatos de justicia y seguridad. En este sentido ya ha actuado el gobierno al aprobar recientemente un Plan Quinquenal para la Fuerza Pública, cuyos principales objetivos son lograr un mayor bienestar y moral del personal de las fuerzas, mejorando su remuneración y reestructurando su sistema de seguridad social; dotar a la Policía de personal, instalaciones y equipo para que pueda cumplir mejor con sus funciones; adelantar el proceso de inversión para mantener y fomentar la capacidad operativa de la Fuerza Pública y racionalizar la administración, planeación, programación y ejecución del sector<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Doc. DNP-2570-Minhacienda-Mindefensa, Plan Quinquenal para la Fuerza Pública, 1992-1996, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

Más concretamente, el Plan implica mantener los niveles relativos históricos de gasto en el caso de las Fuerzas Militares, reduciendo gradualmente el personal de las Fuerzas Militares (Armada y Fuerza Aérea) y aumentarlo leve y gradualmente en el caso de la Policía Nacional, cuyos efectivos se incrementarían de un 2.6 por mil actualmente a un 3.0 por mil en 1995. Se debe aumentar la remuneración del personal; darle una dotación más adecuada en vestuario, sanidad, raciones de campaña y combustibles; hacer mejor mantenimiento y renovación de los equipos, especialmente el armamento liviano para aumentar su capacidad operativa. Se deben reducir los déficits acumulados en materia prestacional y de seguridad social, y ampliar la cobertura de servicios de policía a todo el territorio nacional y mejorar la dotación básica.

El resultado de esta nueva estrategia se traduciría en las siguientes medidas: 1) Aprobar una nueva escala salarial más racionalizada, con sobresueldos más simples y técnicos y con base en criterios de desempeño y capacitación. 2) Realizar en 1992 una apropiación presupuestal de \$ 20 mil millones para reformar el escalafón, financiándolo con el ajuste en el plan de inversiones. 3) Elaborar metas e indicadores de eficiencia para la Armada y la Fuerza Aérea, a fin de efectuar la reducción del pie de fuerza. 4) Apropiar, entre 1992 y 1993, los \$ 18 mil millones requeridos para cancelar las deudas pendientes por cesantías e indemnizaciones del personal. 5) Aprobar el incremento de la planta de la Policía a 100 mil efectivos en 1995, a partir de la incorporación de bachilleres que deben prestar su servicio militar. 6) Aprobar una inversión de US\$631 millones, así: 1992: US\$110, 1993: US\$122, 1994-96: US\$133.

Este Plan implica una nueva especificación de lo que serían las funciones esenciales de cada organismo armado y que fueron expresadas en uno de los documentos que sirvió de base a su formulación:



La reducción en el personal de las Fuerzas Militares sería consecuente con el propósito de contar con un cuerpo más profesional y mejor dotado. La idea central detrás de esta recomendación es la de que las Fuerzas Militares no deben tener las responsabilidades de estar presentes en todos los rincones del país, sino en lugares estratégicos. Su misión primordial es la de defender la soberanía nacional, por un lado, y atender los problemas de orden público y de seguridad que se salen de la esfera y el control de la Policía Nacional, por el otro lado. En la medida en la cual se aumenten y se fortalezcan las fuerzas de la policía y su presencia, esta sí, llegue a los diferentes rincones del país, menos necesidad habrá de tener un Ejército numeroso con el difícil si no imposible encargo de atender todos los problemas de orden público, grandes y pequeños, que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional<sup>42</sup>.

A esto sólo se podría agregar que esta nueva política estratégica respecto de los organismos armados tendría que ir muy estrechamente ligada con las demás propuestas contenidas en la estrategia global presentada por el gobierno. En efecto, un fortalecimiento de la Fuerza Pública sin una mayor participación civil y comunitaria en el manejo de los problemas de seguridad, sin una profunda reforma en algunas prácticas corruptas y de violación de los derechos humanos que se han denunciado ampliamente; sin un mayor esfuerzo en el campo de la justicia, y sin una severa política de protección de los derechos humanos, podría tender a anular esfuerzos en la dirección de una mayor pacificación y democratización de la vida nacional.

Se podría concluir, así, repitiendo una afirmación que en su momento hizo la Comisión de estudios de la violencia: "No puede sentirse fuerte una sociedad cuya representación recae sobre las

---

<sup>42</sup>Jorge Ospina Sardi, "Bases para el plan estratégico de desarrollo de las fuerzas armadas, 1991-1995. Informe final", (mimeógrafo) Bogotá, 29 de julio de 1991, p.19.

armas, una sociedad en la cual cuerpos armados, legales o ilegales, legítimos o ilegítimos, asumen la tutela de los ciudadanos"<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup>Comisión de estudios sobre la violencia, Colombia: violencia y democracia, Bogotá, Universidad nacional, 1987, p.30.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.