

Las bandas criminales ¿Qué son y cómo debe responder el Estado?

Esta columna de opinión se publicó en Razón Pública^[1] el 16 de marzo del 2015

Prioridad emergente

Esta semana- y en el mismo discurso donde anunció la suspensión de los bombardeos contra las FARC- el presidente Santos señaló al crimen organizado como un “objetivo de alto valor”^[2] y dio la orden de intensificar las acciones contra el narcotráfico y la minería ilegal. Días atrás, el mandatario había anunciado un “plan especial con la Fiscalía” para combatir a las “bandas criminales” con mayor firmeza.

No es esta la primera vez que el Ejecutivo dirige su atención hacia la criminalidad organizada. En el 2011, el Consejo Nacional de Seguridad elaboró la Estrategia Nacional Multidimensional de Lucha contra las Bandas Criminales - la cual se institucionalizó mediante la Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, dentro de las 16 estrategias operativas^[3] de la Policía Nacional para el cuatrienio 2010-2014 se incluyó la meta de “Desarticular las bandas criminales en 2014”. De hecho, en octubre del año pasado el presidente aseguró^[4] que estas bandas habían reducido su actividad delictiva, aunque admitió que aún contaban con 3.550 integrantes.

En 2009 estas organizaciones operaban en 94 municipios, y en 2012 se habían extendido a 189.

El tema apareció también durante la campaña presidencial. Reconociendo la preocupación de “millones de ciudadanos por el aumento de la delincuencia”, el candidato Santos propuso crear el Ministerio de Seguridad^[5], uno de cuyos objetivos sería “desmantelar las bandas criminales”.

Durante los últimos años se han creado grupos especiales, bloques de búsqueda y espacios interinstitucionales para enfrentar a aquellas organizaciones delictivas. Pero a pesar de estas medidas y de los repetidos anuncios del presidente, nada indica que el Ministerio de Seguridad esté cerca de crearse o que haya un cambio de fondo en lo que se ha hecho hasta ahora. El Estado sigue sin encontrar la manera efectiva de responder al desafío del crimen organizado.

Un problema persistente

En todo caso las bien o mal llamadas “bandas criminales” siguen existiendo y extendiéndose en distintas regiones, donde además de controlar diversas economías ilegales disputan al Estado los monopolios de la violencia, la justicia y la tributación.

Según cifras oficiales, en 2009 estas organizaciones operaban en 94 municipios, y en 2012 se habían extendido a 189. Según la Defensoría del Pueblo^[6], a finales de 2014 se encontraban en 168 municipios. Cada día de 2014 fueron capturados siete miembros de estos grupos delictivos, aunque solo el 12 por ciento de los detenidos recibieron imputación.

Como argumenta la Fundación Ideas para la Paz^[7] (FIP), las

actividades criminales alrededor de las distintas economías ilegales siguen siendo protagonistas de la violencia en Colombia, y constituyen su explicación principal en los 148 municipios cuyas tasas de que duplican la tasa nacional (27,8 por cien mil habitantes).

¿Actores del conflicto u organizaciones criminales?

También durante los últimos años ha sido muy intenso el debate sobre cómo denominar esta amenaza, sobre si las “bandas criminales” deben ser combatidas por las Fuerzas Militares o por la Policía, sobre el tratamiento que debería darles el Estado, y sobre si hacen parte del conflicto armado o son un problema de seguridad pública.

En efecto, mientras el gobierno decidió llamar “bandas criminales emergentes” (BACRIM) a los grupos que se reciclaron y en algunos casos se fortalecieron tras la desmovilización de las autodefensas, algunos analistas siguieron identificándolas como grupos paramilitares. Mientras los académicos defendían sus definiciones, la realidad en las regiones de Colombia no cambió demasiado. Los residentes en más de un centenar de municipios siguieron siendo acechados por organizaciones y economías criminales, que además de ejercer control social, mantienen relaciones con las élites locales y pretensiones de poder político.

En Colombia, los entrecruces entre el conflicto armado y la criminalidad organizada han producido un panorama complejo y confuso, que afecta las estrategias de respuesta por parte del Estado:

- Hay quienes argumentan que las bandas criminales son un actor más del conflicto y reclaman la intervención de las Fuerzas Militares. Pero esta interpretación manda el mensaje perverso de que entre más militarizado sea el grupo, más probabilidades tiene de ser tratado como un interlocutor político.
- Por otra parte quienes se rehúsan a catalogar el fenómeno como simple delincuencia organizada temen que de este modo se subestimen sus vínculos políticos es decir, su capacidad de moldear las instituciones del Estado e influir sobre el poder local. Bajo este enfoque se perdería la dimensión paramilitar del fenómeno y se correría el riesgo de que las víctimas de estos grupos criminales no sean consideradas parte del conflicto, de modo que ocuparían un lugar secundario.

El asunto de fondo

Este dilema aparentemente insoluble (actores del conflicto u organizaciones criminales) ha dado pie a posiciones ambivalentes y ha conducido a la difusión de las responsabilidades. De aquí la sucesión de medidas de corto plazo que en el mejor de los casos cortan el tronco del árbol pero no tocan sus raíces es decir, los vínculos políticos, económicos y sociales que estas organizaciones necesitan para su actuación y su impunidad.

La intervención del Estado sigue siendo superficial, concentrada en dar de baja o capturar a los delincuentes, y pierde de vista que la protección de los ciudadanos debe estar en el centro de cualquier estrategia contra un fenómeno criminal. El control del territorio sigue siendo pasajero o artificial olvidando, como

señala Joaquín Villalobos^[8], que el éxito de las operaciones no son las capturas de delincuentes sino la reducción de la violencia y los delitos, así como el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad.

El éxito de las operaciones no son las capturas de delincuentes sino la reducción de la violencia y los delitos.

Bajo estas circunstancias no es un hecho menor que el presidente señale al “crimen organizado” como “un objetivo de alto valor”. Esta decisión tiene sentido siempre y cuando se entienda que el crimen organizado no solo es esa expresión fragmentada de cientos de bandas que roban o extorsionan, sino que implica el control territorial de estos grupos y la existencia de redes de corrupción en las cuales a menudo participan agentes que ejercen funciones legales.

Una verdadera política criminal

El problema del crimen organizado no se arreglará con un nuevo plan de la Policía, ni con una estrategia acordada con la Fiscalía, y mucho menos dando el mandato a las Fuerzas Militares de combatir a las organizaciones.

Se necesita una estrategia que cambie las reglas de juego, que altere los incentivos y que haga una apuesta por construir Estado. Hace falta una nueva doctrina^[9] basada en la protección de los ciudadanos y encaminada a evitar que haya más víctimas.

El centro de la acción estatal no deben ser los delincuentes, sino los ciudadanos y la capacidad de las instituciones para hacer presencia efectiva en el territorio. Ciñéndose a este objetivo, la prioridad debe ser reducir los delitos y en especial el homicidio. Esto implica necesariamente bajar los índices de impunidad^[10].

Pero lo anterior no sería posible sin una política criminal que oriente el uso de la fuerza del Estado, que garantice la eficacia de las penas y que responda proporcionalmente a la gravedad de los delitos. A punta de escándalos mediáticos y populismo punitivo, el Código Penal ha llegado a convertirse en una colcha de retazos. Y en estas condiciones la fe ciega en la severidad de los castigos contrasta con la escasa capacidad y credibilidad del Estado para investigar y sancionar los delitos.

Hoy tenemos un manejo caótico de la seguridad, que le apuesta a la saturación, sin definición clara sobre a quién corresponde el liderazgo y sobre quién debe asumir las responsabilidades. De aquí las “soluciones parche” que dispersan los recursos escasos y le quitan profundidad a la intervención estatal. Dada esta realidad, el Ejecutivo sigue en mora de crear el Ministerio de Seguridad o en todo caso un arreglo institucional que contribuya no solo a ordenar y fortalecer la labor policial, sino a delimitar el papel de las Fuerzas Militares en las tareas de seguridad pública.

En el plano local, y especialmente en los municipios donde se expresan de manera más intensa las economías criminales, hay al menos cuatro tareas pendientes: (1) Depurar las fuerzas de seguridad y las instituciones de justicia, (2) Debilitar la capacidad reguladora del crimen organizado en la vida cotidiana de las comunidades, (3) Desarticular los nexos político-criminales, y (4) Reducir las vulnerabilidades territoriales con la provisión de bienes y servicios públicos.

En estos lugares el Estado debe llegar para quedarse y restablecer los vínculos con una ciudadanía que hasta ahora lo

ha visto como ausente.

Por último, la hoja de ruta contra el crimen organizado debe incluir ajustes en la manera como se ha respondido al problema de las drogas. Bajarse de la “bicicleta estática” (como la ha denominado el presidente Santos) supone poner en práctica lo que ha sostenido en escenarios internacionales^[11]: enfocar la represión sobre los eslabones fuertes y considerar la aplicación de nuevos enfoques que le permitan al Estado tomar el control de los mercados ilegales – avanzando en su regulación.

En el fondo, lo que está en juego es la legitimidad del Estado, su capacidad de regulación y la necesidad de que responda a las necesidades de los ciudadanos. Queda la sensación de que, al menos en el campo de la seguridad, hay que reinventar al Estado, dotarlo de una nueva doctrina (diferente de la contrainsurgencia) y adoptar una hoja de ruta que logre romper el divorcio entre la persecución de los delincuentes y la protección de las personas. Lo hecho hasta ahora arroja avances y lecciones importantes, pero esto no implica que sea suficiente ni adecuado.

Referencias

- 1.^ Razón Pública (www.razonpublica.com)
- 2.^ “objetivo de alto valor” (wp.presidencia.gov.co)
- 3.^ 16 estrategias operativas (www.policia.gov.co)
- 4.^ aseguro (www.elcolombiano.com)
- 5.^ Ministerio de Seguridad (www.elpais.com.co)
- 6.^ Defensoría del Pueblo (www.defensoria.gov.co)
- 7.^ Fundación Ideas para la Paz (www.ideaspaz.org)
- 8.^ Joaquín Villalobos (www.nexos.com.mx)
- 9.^ nueva doctrina (www.nexos.com.mx)
- 10.^ índices de impunidad (www.dejusticia.org)
- 11.^ escenarios internacionales (drugpolicydebateradar.com)