

Las ZOMAC, los empresarios y la seguridad

El Alto Consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, viene promoviendo que el sector privado invierta en los territorios más golpeados por la violencia, porque es consciente de que sin su participación la paz difícilmente será viable. Por ello, las llamadas ZOMAC o Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, cuentan con un régimen especial de tributación que busca estimular la actividad económica y generar empleo en estos territorios.

Esta esperanzadora iniciativa es también una oportunidad para impulsar otro tema crucial en estas regiones: la seguridad ciudadana. En la medida en que la seguridad se fortalezca, las comunidades se verán beneficiadas y los empresarios se animarán a invertir sin el temor a ser víctimas de la delincuencia y de actores armados. Lograrlo no será fácil porque habrá que poner en marcha una estrategia que se anticipe a las problemáticas.

Sabemos que los municipios ZOMAC han sido afectados de manera crítica por la violencia y, también, que el Estado no ha podido responderles con claridad en materia de seguridad y justicia. Hace un año, poco antes de la firma del Acuerdo de Paz, el gobierno anunció un plan de respuesta rápida para estos temas, pero no se tuvo noticia de su implementación. Más adelante, cuando los guerrilleros entregaron las armas, el Ministerio de Defensa decretó nuevas medidas[1]. Sin embargo, poco se habla de fortalecer las capacidades que deberían tener gobernadores, alcaldes, inspectores, fiscales y jueces en el tema de seguridad en estas zonas.

La FIP ha insistido en la necesidad de que la fuerza pública cuente con un modelo de seguridad para la estabilización que integre las capacidades de la Policía y de las Fuerzas Militares, pero aclare las funciones y roles de cada una cuando actúan juntas o con otras entidades, así como los dilemas jurídicos. También hemos hablado de reasignar capacidades que logren reducir las tradicionales respuestas reactivas cuando se presenta una crisis. Por ejemplo, la experiencia positiva que han tenido las Fuerzas de Tarea puede adaptarse a los retos que enfrentan las ZOMAC, cuya seguridad es tan compleja que amerita una respuesta diferente.

La FIP también ha alertado sobre las nuevas formas en las que opera el crimen organizado: es más fragmentado, terceriza su accionar, recluta permanentemente y se acomoda con facilidad a las estrategias de la fuerza pública[2]. Se suma que estas estructuras armadas se han venido fortaleciendo a nivel local, lo que ha disparado los delitos y el impacto humanitario.

La FIP ha insistido en la necesidad de que la fuerza pública cuente con un modelo de seguridad para la estabilización que integre las capacidades de la Policía y de las Fuerzas Militares, pero aclare las funciones y roles de cada una

Entre enero y octubre de este año, luego de una reducción sostenida en las tasas de homicidio, los municipios ZOMAC registraron un incremento del 7% con respecto a los mismos meses de 2016. Tumaco (Nariño), Puerto Gaitán (Meta), Flandes y Rovira (Tolima) y ciudades como Quibdó y Cali también están sufriendo de violencia crónica[3]. En todos estos lugares convergen el crimen organizado, grupos armados, grupos delincuenciales y condiciones económicas y sociales adversas que amenazan seriamente la seguridad ciudadana en el posconflicto.

Estos retos, necesariamente, demandan tener una mirada más amplia de la seguridad. Una que permita continuar con las operaciones tradicionales contra los grupos armados organizados (GAO), pero que también impida la recomposición de estas estructuras criminales. Se trata de proteger a la ciudadanía del reacomodamiento criminal, de las secuelas de la ausencia institucional y lograr estabilizar las zonas que están siendo amenazadas por todo tipo de actores.

Para lograrlo se puede avanzar en dos direcciones. La primera tiene que ver con analizar la manera cómo actúa el crimen organizado con un enfoque sistémico. Esto significa identificar las dinámicas micro-territoriales, las relaciones entre diferentes actores y los impactos sobre la seguridad, la administración de justicia, el resquebrajamiento de la cultura de la legalidad y el desarrollo territorial. Con ello se identificaría más claramente dónde hay que concentrar la capacidad del Estado.

La segunda dirección consiste en aprovechar la experiencia que tienen policías y militares para hacer intervenciones sostenidas en las zonas más complejas. Para ello hay que considerar, como ya se dijo, redistribuir las capacidades de estas

fuerzas para estabilizar las ZOMAC en materia de seguridad y facilitar la presencia del Estado. Esto contribuiría de manera positiva a la iniciativa de Pardo.

Un problema de tiempo atrás

En los últimos 60 años, la Policía y las Fuerzas Militares han compartido diversas tareas. Bajo enfoques y regímenes legales diferentes han cosechado indudables éxitos, pero también se han dado traslapes e incluso vacíos en la manera como atienden la inseguridad y la violencia. Tanto así, que el común de la población no sabe muy bien cuál es la diferencia entre una fuerza y otra.

En las ZOMAC esta problemática se agudiza. El conflicto armado y la presencia de crimen organizado y economías ilegales forjaron territorios complejos de analizar y, por ende, de enfrentar. Por ello se conocen como zonas grises o híbridas que son intervenidas bajo la política de “seguridad pública”. Esta categoría abarca situaciones criminales específicas en las que la fuerza pública actúa de manera coordinada. Es el caso de la minería ilegal, el narcotráfico, el secuestro y la extorsión.

Entre enero y octubre de este año, luego de una reducción sostenida en las tasas de homicidio, los municipios ZOMAC registraron un incremento del 7% con respecto al 2016

Sin embargo, los resultados muestran que esta política, lejos de aclarar los dilemas en materia de roles y aumentar la efectividad, ha provocado una dispersión o duplicidad de recursos y de capacidades logísticas y humanas. Se suma que el marco jurídico del DIH y el DIDH no siempre es claro frente a las complejidades territoriales y a la forma de abordarlo desde la fuerza pública. Es por eso que la FIP insiste en contar con mecanismos que permitan reunir capacidades pero que a la vez den claridad y transparencia al accionar coordinado de policías y militares.

Entre los múltiples retos de la seguridad ciudadana hay cinco que urge abordar. El primero tiene que ver con la necesidad de manejar las situaciones híbridas/grises con un enfoque policial[4]. El segundo se centra en una Policía que no cuenta con el pie de fuerza y los medios que requiere para controlar la seguridad en todos los municipios. El tercero involucra a las fuerzas militares, en especial al Ejército que, a pesar de su compromiso, no tiene competencias

para desarrollar procedimientos policiales. El cuarto es dejar la seguridad fluvial solo en manos de la Armada, por lo que hay que encontrar fórmulas que permitan coordinar con la Policía temas de inteligencia y planeación de operaciones. El quinto reto se refiere a la ausencia de un mecanismo reglamentado y transitorio que permita concentrar capacidades de la fuerza pública en las regiones con mayor riesgo.

Es el momento para un nuevo modelo

La estabilización requiere de amplias capacidades para proteger a la ciudadanía. Por ello, para las ZOMAC se debería contemplar -por un período definido- el uso de una fuerza intermedia, mayor pie de fuerza, mecanismos excepcionales y acciones coordinadas entre policías y militares.

Si bien, el desafío de la seguridad ciudadana le corresponde a la Policía, no se puede ignorar el apoyo militar durante el posconflicto. Policías y militares necesitan actuar juntos, como suelen hacerlo, pero bajo reglas claras que permitan sumar en prevención, disuasión y control. Un modelo de este tipo podría, de forma gradual, restablecer y dar sostenibilidad a la seguridad en las ZOMAC[5]. Se trata de recuperar la legitimidad y el fortalecimiento del imperio de la ley con estrategias orientadas a proteger los derechos humanos[6].

Lo novedoso sería asumir el reto de trabajar de manera conjunta y coordinada por periodos más largos, lo que brindaría apoyo a las estrategias que ya están previstas para la transición[7]. Su implementación, más que recursos o ajustes internos, requiere de un desarrollo doctrinal compartido que solo se logrará con liderazgo, voluntad y apoyo político.

La estabilización requiere amplias capacidades para proteger a la ciudadanía. Por ello, para las ZOMAC se debería contemplar el uso de una fuerza intermedia, mecanismos excepcionales y acciones coordinadas entre policías y militares

Este enfoque permitiría desarrollar procesos que se caractericen por una coordinación horizontal entre Policía y Fuerzas Militares, complementariedad, transparencia en los procesos, transitoriedad (territorial y temporal) y aplicación del DIDH. El uso de la fuerza letal solo se utilizaría como última opción. También es deseable que al interior de las fuerzas se desarrollen habilidades que faciliten la construcción de confianza y el trabajo en equipo entre militares y policías.

Esto reduciría los temores y la competencia por mostrar resultados de forma independiente.

Si se siguen utilizando las estrategias de siempre para enfrentar los retos de la seguridad en el posconflicto –que necesitan respuestas rápidas–, se perderá la oportunidad de generar condiciones para proteger a los habitantes más vulnerables en las zonas más afectadas y, de paso, un ambiente que propicie inversiones para la paz.

La FIP ha sostenido que es necesario que las políticas de seguridad y desarrollo se complementen y retroalimenten. Aunque en los planes de desarrollo y las políticas de seguridad de los últimos gobiernos esta complementariedad se da por hecho, esto no se traduce en acciones integrales por parte del Estado en los territorios más golpeados por el conflicto armado y las economías criminales[8]. Las ZOMAC son una oportunidad para que seguridad y desarrollo lleguen juntos y beneficien estos municipios tan olvidados.

[1] Ver: <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/mindefens...>^[1]

[2] Fundación Ideas para la Paz. Álvarez, Llorente, Cajiao, & Garzón, 2017. Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición.

[3] Garzón, Juan Carlos. “Hablemos de esa Colombia donde la muerte persiste” Disponible en: <http://pacifista.co/hablemos-de-esa-colombia-que-...>^[2]

[4] Entendemos por enfoque policial cuando el objetivo de la intervención del Estado se orienta a proteger al ciudadano. Este incluye la lucha contra la delincuencia y mecanismos de prevención y control en el marco de la promoción y protección de los derechos humanos.

[5] Entendemos por capacidad intermedia, una capacidad ofensiva y de personal superior a la que tienen las Estaciones de Policía y que, según la severidad de la situación, cuentan con distintos componentes de apoyo de las Fuerzas Militares.

[6] Seminario: Transformación del Ejército y los aportes latinoamericanos: Respuestas regionales a los retos cambiantes de seguridad. Ejército Nacional-Universidad del Rosario. 2017.

[7] Comunidades seguras y en paz, TEJER, Plan Victoria, entre otros.

[8] Fundación Ideas para la Paz. 2017. Colombia: lecciones sobre seguridad,

desarrollo y paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1568>
[3]

Referencias

- 1.^ <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/mindefens...>
(www.elpais.com.co)
 - 2.^ <http://pacifista.co/hablemos-de-esa-colombia-que-...> (pacifista.co)
 - 3.^ <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1568> (www.ideaspaz.org)
-