

Paramilitarismo, desmonte y no repetición *Apuntes y propuestas para la discusión*

El paramilitarismo es una expresión que engloba estructuras y actividades muy diversas, originalmente delimitadas por un referente militar contrainsurgente¹. De manera genérica, refiere todo aquello que tiene lugar por fuera de controles militares regulares, pero que cumple funciones militares, siendo auxiliar a sus fines. Al ser paralelo o encubierto (legal e ilegal), el paramilitarismo puede ser negado o desmentido por las autoridades. Las manifestaciones del paramilitarismo y, por lo tanto, el uso del término se evidencian en contextos de guerra y de represión interna.

La referencia al paramilitarismo incluye una amplia gama de actividades y estructuras, en distintos contextos. Se trata de una categoría analítica compleja y dinámica, y no por ello, una que deba abandonarse por ser indeterminada o ambigua. La amplitud terminológica no se debe a vaguedades o a confusiones conceptuales. Se deriva de la esencia misma del fenómeno, que es, por definición, de naturaleza oculta y fluida. Al tratarse de una actividad paralela a la oficial, principalmente en el ámbito de la seguridad y el orden, sus manifestaciones y operaciones son subrepticias y no siempre descifrables. Su estudio ha sido principalmente descriptivo y carece de desarrollos teóricos y analíticos sólidos.

La amplitud y las múltiples acepciones que la expresión tiene en Colombia se derivan del reflejo de la multiplicidad de formas que esta forma de violencia y coerción ha tomado, tanto en el plano nacional como en el local, además con variaciones a través de varias décadas. Reducir la comprensión del paramilitarismo a las estructuras armadas es un error. Si bien los ejércitos privados y las unidades especiales son una de las manifestaciones más explícitas de este fenómeno, no son su única expresión y además no están en la raíz del problema. Al margen de la parcialidad, los problemas y las trampas que se evidenciaron en la desmovilización de tropas paramilitares (entre 2003 y 2006), ese proceso demostró que el paramilitarismo es mucho más que estructuras armadas.

Con el fin de proponer medidas coherentes y consistentes con el análisis del problema, a continuación se presenta una breve caracterización del paramilitarismo en Colombia. Posteriormente, a manera de exploración, el documento describe múltiples medidas que se pueden tomar para desmontar el paramilitarismo, incluyendo las estructuras armadas y las fuerzas y dinámicas que le dan sustento.

¿Qué es el paramilitarismo?

Las medidas que se propongan para desmontar el paramilitarismo tienen que estar basadas en la descripción y el análisis de las expresiones que se quieren combatir. En el contexto del conflicto armado colombiano, el paramilitarismo es un fenómeno constante (en el tiempo) pero variante (en la forma y en el espacio). Las actividades y estructuras paramilitares han tenido a lo largo de la historia colombiana expresiones variadas y han experimentado múltiples procesos de fragmentación y configuración. El paramilitarismo no es un fenómeno estático; ha estado sometido a cambios de carácter táctico y estratégico. Su evolución responde a definiciones y transacciones del orden político, militar, social y económico, tanto en el nivel nacional como local o regional.

¹ Aunque las actividades y las estructuras están íntimamente entrelazadas en cualquier manifestación del paramilitarismo, dependiendo de las circunstancias, uno de los dos aspectos será más perceptible o tendrá más importancia como factor determinante del fenómeno. Según la Diccionario de la Lengua Española, las actividades se refieren al “conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o de un grupo de personas”. Por lo tanto, la actividad paramilitar hace referencia a ese conjunto de operaciones o tareas del paramilitarismo. Por su lado, las estructuras hacen referencia, de manera general, a la distribución y el orden de las partes de una cosa. Es decir las estructuras paramilitares son aquellas formas de organización y asignación que son propias del paramilitarismo.

Los ejercicios de documentación oficial² y no oficial³ sobre el paramilitarismo en Colombia son ricos pero incompletos y poco conocidos; hasta la fecha sigue, es un fenómeno que continúa calificado por la negación oficial (literal, interpretativa e implicatoria)⁴. La gran mayoría de trabajos son descriptivos y tienden a mezclar distintos niveles de análisis y de manifestaciones del fenómeno. Si bien este no es un documento teórico ni de investigación, esta primera sección es determinante para poder dar coherencia a las medidas que se proponen para combatir el fenómeno. Cabe advertir que, al tratarse de un fenómeno multi-causal y dinámico, con manifestaciones cambiantes, las categorías presentadas no serán del todo satisfactorias, pero contribuyen a hacer explícito el marco de referencia utilizado para formular las recomendaciones sobre su desmonte⁵.

1. *El paramilitarismo es una expresión contrainsurgente.* El paramilitarismo surge de la doctrina militar contrainsurgente aplicada en Colombia, desde la década de los 60. A partir del Decreto No. 3398 de 1965 (adoptado bajo estado de sitio y convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968), se ampararon instrumentos legales y de doctrina militar que promovieron el uso de civiles y medios irregulares para hacer la guerra. La expresión contrainsurgente del paramilitarismo tiene distintas manifestaciones, incluyendo: grupos especiales de las fuerzas militares que realizan acciones encubiertas ilegales; redes de informantes y colaboradores, por fuera de los parámetros legalmente establecidos; disposición de asesinatos como resultado de ciclos irregulares de inteligencia; conformación de escuadrones de la muerte o grupos sicariales; y configuración de ejércitos privados con fines contrainsurgentes. Dadas las funciones cumplidas por los cuerpos policiales y de inteligencia civil en el conflicto colombiano, las estructuras y las actividades de estos cuerpos también se incluyen en la expresión del paramilitarismo, al margen de que el estamento más señalado sea el militar.
2. *El paramilitarismo no es anti-estatal.* El paramilitarismo mantiene coherencia (estricta o relajada) con organizaciones estatales y no se opone a los fines del Estado. Las actividades y estructuras paramilitares son utilizadas como mecanismo efectivo (aunque ilegal) para múltiples propósitos oficiales (económicos, políticos, sociales o militares). A su vez, el paramilitarismo utiliza al Estado para sus propios fines, algunos de estos pueden estar manifestamente en desacato con los fines estatales. De hecho, dada su capacidad de autofinanciación en Colombia, el paramilitarismo posee un alto grado de autonomía del Estado. El hecho de que hoy el paramilitarismo resulte inconveniente para el discurso gubernamental o que el paramilitarismo haya extendido sus vínculos con agentes privados para el lucro propio,

² A manera de ejemplo, la agencia de inteligencia del gobierno documentó este fenómeno a finales de la década de 1980; véase Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Dirección General de Inteligencia, *Información sobre el surgimiento de la autodefensa, suministrada por Diego Viafara Salinas*, Secreto, sin fecha; DAS, *Organización de sicarios y narcotraficantes en el Magdalena Medio*, Confidencial, Bogotá, 20 de julio de 1988; DAS, *Información sobre Fidel Antonio Castaño Gil (a. Rambo) y los grupos de justicia privada en el Departamento de Córdoba*, Confidencial, Bogotá, 4 de abril de 1990.

³ A manera de ejemplo, véase NCOS y otros, *TRAS LOS PASOS PERDIDOS DE LA GUERRA SUCIA. PARAMILITARISMO Y OPERACIONES ENCUBIERTAS EN COLOMBIA*, Bruselas; Ediciones NCOS (1995). Existen igualmente, algunos trabajos académicos que han documentado el fenómeno: véase, por ejemplo, Carlos MEDINA GALLEGU, *AUTODEFENSAS, PARAMILITARES Y NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA*, Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá (1990).

⁴ La descripción de las formas de negación provienen de la obra de Cohen. Stanley COHEN, *STATES OF DENIAL: KNOWING ABOUT ATROCITIES AND SUFFERING*, Cambridge, Reino Unido: Polity Press (2001). La *negación literal* es "la aseveración que algo no ocurrió o que no es cierto". Id. 7. Se trata de una negación fáctica, el hecho o el conocimiento del hecho se desmiente. Frente a la *negación interpretativa*, los hechos no se niegan, pero se les otorga un significado distinto al que es aparente. En esos casos no se niega lo que pasó, sino que se le da otro nombre o se reclasifican los hechos bajo una categoría distinta. La negación interpretativa es campo propicio para el uso de eufemismos y lenguaje técnico-administrativo propio de las rutinas. En la *negación implicatoria* no se niegan ni los hechos ni su interpretación convencional. Lo que está en juego son los efectos o implicaciones (políticas, morales, psicológicas, etcétera) que convencionalmente se derivan. Esa categoría de negación niega directamente el significado y las implicaciones de ciertos hechos.

⁵ Los rasgos del paramilitarismo presentados a continuación están sustentados en trabajos teóricos y empíricos existentes; por la naturaleza de este documento, la mayoría de las referencias han sido obviadas. Los principales textos consultados están reflejados en la bibliografía que se encuentra como anexo.

no extingue su naturaleza para-institucional. La expresión de intereses particulares es un rasgo característico de fuerzas paramilitares en todo el mundo.

3. *El paramilitarismo cuenta con expresión política, nacional y local.* En el nivel más alto de abstracción el proyecto político del paramilitarismo encuentra expresión en el pensamiento conservador demagógico y en la ideología moralista binaria que se desprende del paradigma castrense. Si bien hay algunos exponentes de esta corriente de pensamiento en el país, las relaciones y expresiones políticas del paramilitarismo que cuentan con mayor fluidez y fortaleza son heterogéneas y están teñidas por elementos locales. La relación entre el paramilitarismo y política local es dinámica y responde a una lógica transaccional. La explicación transaccional busca escudriñar los intercambios que tienen lugar en un contexto determinado y como esas transacciones van, a su vez, moldeando la manera como se relacionan los agentes sociales y que resulta de los intercambios (TILLY 2005). Las sucesivas transacciones entre paramilitarismo y estructuras políticas en el nivel local han conformado un escenario político excluyente y mantenido sobre un régimen de violencia que implanta y sostiene un orden determinado. Los actores políticos han prohiado el paramilitarismo y el paramilitarismo ha prohiado actores políticos. Se trata de una relación dialógica y transaccional. De acuerdo a su fortaleza, el paramilitarismo puede conseguir la imposición de la agenda pública y la coordinación efectiva de los actores involucrados en la política. Estas alianzas políticas locales han conducido a un proceso de des-democratización, que no necesariamente implica un giro directo hacia el autoritarismo, pero sí un movimiento a la inversa del proceso de democratización. Hacer frente a este tipo de fenómeno puede ser más difícil que el combate frontal de un régimen abiertamente autoritario, puesto que el proceso de des-democratización mantiene las formas de la democracia, entre ellas: construye movimientos políticos legales, consigue seguidores y promotores legítimos, y participa en procesos de elecciones populares.
4. *El paramilitarismo brinda protección y seguridad privada, bajo una lógica extorsiva y coercitiva.* Subvirtiendo la noción de seguridad pública, el paramilitarismo es una empresa, con expresión local específica, que brinda seguridad criminal. En este sentido sus actividades son similares a las descritas en relación con las mafias: utiliza un esquema coercitivo-extorsivo que impone la necesidad de seguridad y ofrece el servicio (*protection racket*). Este tipo de esquema tiene raíces antiguas en el campo colombiano en relación con las actividades ganaderas o de la agroindustria, en distintas zonas del país. Esta manifestación es concebida y justificada como un mecanismo de defensa propia que es requerido para proteger la propiedad privada contra cualquier tipo de ataque. Estos grupos se incrustan en la vida económica de regiones y de ciertos campos de actividades, como fuente de seguridad, a tal punto que los terminan definiendo. Dependiendo de la región, este tipo de arreglo puede contar con apoyo social. El esquema coercitivo-extorsivo de protección también se trasladó en las últimas décadas a los centros urbanos, siendo evidente en plazas de mercado o ciertos sectores comerciales. Este tipo de esquema de seguridad implica una delegación formal o informal⁶, que puede ser activa o pasiva⁷ por parte de las agencias estatales. La delegación de la seguridad a sectores privados y bajo modalidades irregulares importa elevados riesgos de desvío de poder y aprovechamiento particular, tanto en el campo político como económico.

⁶ La delegación formal implica la regularización de estructuras armadas de carácter privado mediante figuras jurídicas que permiten este traslado de funciones o facultan a personas particulares para cumplir funciones propias de las fuerzas armadas. La delegación informal es más difícil de constatar, se manifiesta mediante el auspicio directo de grupos armados ilegales en zonas específicas.

⁷ La delegación activa implica la participación directa de las fuerzas armadas regulares o del gobierno en la promoción de estructuras o actividades paramilitares. Por su lado, la delegación pasiva se erige sobre lógicas de tolerancia y aquiescencia a la actividad paramilitar. Su carácter pasivo no le resta el elemento consciente a la delegación. Esta se construye sobre el entendimiento tácito de que el vacío de seguridad oficial será llenado por un arreglo local de seguridad y se consolida ante la omisión de actuar en contra de estas estructuras.

5. *El paramilitarismo explota economías ilícitas y lícitas.* Desde sus más tempranas expresiones, el paramilitarismo estuvo vinculado con el narcotráfico – claramente evidenciado en los vínculos de Gonzalo Rodríguez Gacha con el paramilitarismo del Magdalena Medio o las expresiones iniciales de las actividades de Fidel Castaño en Amalfi, Antioquia y alrededores. Este vínculo se hizo palmario durante la desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006, mediante la cual notorios narcotraficantes quedaron cobijados bajo la denominación de “autodefensa”. El nivel de imbricación entre paramilitarismo y narcotráfico está en los orígenes del paramilitarismo, no es sólo una relación que contribuye a su financiamiento, es parte de su esencia.

El paramilitarismo también explota otros campos económicos. En las guerras, las reglas de la economía se transforman radicalmente y las transacciones económicas se desarrollan en “campos de violencia”, en los que se establecen sistemas económicos basados en el uso y generación de violencia. En estos contextos, la economía y el ejercicio coercitivo de la violencia se reproducen mutuamente y pueden conducir a situaciones de auto-estabilización de un orden o régimen definido por intereses económicos, sean lícitos o ilícitos. La provisión de seguridad en las zonas de bonanza económica sirve como mecanismo para penetrar el campo económico y progresivamente ganar control sobre el mismo. El control de la violencia asegura resultados ventajosos en transacciones riesgosas. Obviamente, su capacidad de control es mayor en relación con sectores ilegales de la economía (narcotráfico, minería ilegal, robo de combustible, contrabando, etcétera). A partir de la desmovilización masiva (2003-2006), se tornó más evidente el componente económico y de codicia implicado en el paramilitarismo colombiano; los capos lograron formalizar poderes locales alrededor de proyectos agroindustriales y de ganadería, y de construcción, en lo urbano.

6. *El paramilitarismo regula vida social a través de la coerción.* Una de las ramificaciones de ocupar territorio y regular campos políticos y económicos es el ejercicio ampliado del control social en ciertos territorios. El ejercicio de la violencia y su amenaza juegan un papel determinante en el establecimiento del control sobre la población; el paramilitarismo ha sido el mecanismo más expedito – aunque irregular – para conseguirlo⁸. La violencia no sólo se utiliza para exterminar; también es utilizada para controlar a la población. La violencia cumple un propósito coercitivo y se orienta a obtener obediencia o acatamiento de un orden deseado (KALYVAS 2006). El paramilitarismo consiguió la imposición de un estricto control social sobre las actividades sociales de poblaciones enteras con base en el uso y la amenaza de la violencia irregular. “La violencia tiene la intención de ajustar el comportamiento de una audiencia particular por medio de una alteración en el costo esperado o calculado de ciertas acciones. (...) La violencia cumple una función comunicativa con una dimensión claramente disuasiva” (Id.). Controlada la población, el mecanismo de coerción permanece oculto pero activo.
7. *Además de especialistas en el uso de la violencia, el paramilitarismo requiere intermediarios y emprendedores.* La actividad paramilitar se despliega por medio de especialistas en el uso de la violencia, como soldados, policías, matones, mercenarios y asesinos a sueldo. Estas personas “controlan los medios para infligir daños sobre personas y objetos”; y son parte esencial de las estructuras de poder tanto formales como informales (TILLY 2003). “El especialista que es genuinamente efectivo despliega la amenaza de violencia de una manera tan persuasiva que las personas consienten antes de que inicie el daño” (Id.). El ejercicio de la violencia con fines tácticos y estratégicos a través de estructuras paramilitares requiere la presencia de otro tipo de actor que se ha denominado como “intermediarios y emprendedores

⁸ Esta dinámica violenta puede verse reflejada en la actuación de diversos actores armados, incluyendo las guerrillas.

políticos” de la violencia. Este grupo está conformado por personas cuya “especialidad consiste en la organización, la generación de alianzas, el fomento de divisiones, y la representación de colectividades” (TILLY 2003). Sin este grupo, las manifestaciones paramilitares quedarían como acciones violentas irracionales. En cambio, mediante su actuación las actividades paramilitares se vinculan a las interacciones e identidades sociales, políticas y económicas de un contexto particular y de un régimen determinado. Pueden manejar la dimensión discursiva de la violencia y la represión.

Las manifestaciones del paramilitarismo que fueron presentadas esquemáticamente para estructurar la discusión y la formulación de medidas se expresan en tres niveles paralelos (KALYVAS 2006). En el nivel macro, están implicadas las ideologías en su expresión más pura y abstracta, y se ven implicados actores en su nivel más alto de abstracción (Estado, élites, ejército, sociedad, etcétera). Este es el campo de la alta política, de los esquemas binarios (bueno v. malo; amigo v. enemigo), y de grandes alianzas. En el segundo plano se encuentra el nivel meso, que se refiere a relaciones concretas entre actores. Esta es la dimensión organizacional en la que se desatan los procesos concretos de corte social, político o económico. El nivel meso une el Estado en abstracto con sus expresiones concretas en lo local. Finalmente, se encuentra el nivel micro, que se refiere a las relaciones personales y de pequeños grupos en las que se manifiesta el paramilitarismo. La dimensión íntima y personal de este último nivel suele conducir, erróneamente, a su exclusión analítica. El nivel micro involucra comportamiento individual y dinámicas intracomunitarias que son claves en el desenvolvimiento de fenómenos como el paramilitarismo. Las medidas que se promuevan para el desmonte del paramilitarismo deben considerar los tres niveles de intervención.

Medidas para el desmonte del paramilitarismo y la promoción de garantías de no repetición

El paramilitarismo es un fenómeno complejo que no se limita a estructuras armadas o a complicidades puntuales entre órganos de seguridad del Estado y aparatos armados clandestinos. Por lo tanto, el diseño de medidas para el desmonte del paramilitarismo y para evitar su resurgimiento debe responder a la identificación de cómo han operado los distintos factores catalizadores e inhibidores frente a sus manifestaciones en los distintos niveles de análisis (macro, meso y micro). Las medidas propuestas a continuación se consideran viables y responden a intervenciones que buscan detener las variables impulsoras o direccionales (motivaciones y oportunidades) del paramilitarismo y fortalecer los mecanismos de control (constreñimientos, restricciones y vigilancia).

1. Un acuerdo político que facilite la terminación del conflicto es una medida importante para desactivar ciertas lógicas que se derivan de la doctrina contrainsurgente, que continúan dando lugar a la promoción de variadas formas de paramilitarismo. En guerras prolongadas, como la colombiana, la campaña contrainsurgente se corroe, e incorpora vicios y desviaciones que son de difícil abordaje mientras que dure la confrontación. Esta fuente de violencia sólo se puede anular aboliendo la lógica de la guerra y rompiendo la negación que existe en torno a las operaciones contrainsurgentes irregulares del aparato estatal. En la dinámica actual, existe una complicación en relación con este aspecto: aún lograda la firma de un acuerdo entre FARC-EP y el gobierno de Colombia, la continuidad de la amenaza (real o fabricada) de una insurgencia dará lugar a discursos defensivos y justificativos que se resistirán a la revisión de las implicaciones de la doctrina contrainsurgente y de las prácticas de la guerra que han sido adoptadas. Este es un factor de riesgo que está por fuera del control de la negociación activa pero con implicaciones significativas.
2. La *Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición* debe implementar un grupo de trabajo especializado en el paramilitarismo, particularmente

orientado a revelar la relación de estos grupos con la campaña oficial contrainsurgente. La desmovilización de algunos grupos paramilitares (2003-2006), y el proceso de Justicia y Paz (Ley 975) pudo haber contribuido a confrontar parte de la negación literal que se ejercía en relación con la existencia de los grupos paramilitares, pero profundizó el estado de negación en relación con la interpretación del fenómeno y sus implicaciones al extender una noción del paramilitarismo como si se tratara de un “tercer actor” en el conflicto. La *Comisión* debe delimitar su enfoque regional, temporal y temático para producir una narración objetivamente sustentada de distintas expresiones del paramilitarismo en Colombia y su relación con la institucionalidad y la sociedad, demostrando sus efectos sobre la legitimidad del Estado. Por su naturaleza oculta y negada, el reconocimiento oficial del paramilitarismo es en sí un importante aporte para su desmantelamiento. Dada la naturaleza activa del fenómeno, además de investigar el pasado, la *Comisión* debería contar con un mandato que cubra algunos casos actuales o recientes.

- 2.1. Para realizar una labor de indagación y análisis sobre el paramilitarismo el acceso de la Comisión a documentación tiene que ser amplia, incluyendo documentos que se consideran cobijados por la reserva.
 - 2.2. Asimismo, la Comisión debe estar en capacidad de compeler o incentivar (positiva o negativamente) testimonios de personas que puedan aportar a esclarecer las dinámicas y las prácticas del paramilitarismo. Dada la negación y la naturaleza oculta del fenómeno, esta condición es particularmente relevante en el estudio de esta temática.
3. Conformación de un equipo interdisciplinario especializado que tenga facultades especiales de:
- a) indagación (delimitadas espacial y temporalmente) sobre manifestaciones (activas o pasadas) de paramilitarismo; b) identificación de marcos de acción para su desmonte; y c) enlace con las autoridades respectivas para promover la actuación estatal efectiva en casos concretos. El grupo especializado no tendría funciones ejecutivas, pero sí podría promover la actuación de las entidades estatales, de acuerdo a su mandato. Al aplicar una metodología de trabajo de diagnóstico, diseño, seguimiento y evaluación estaría contribuyendo al ejercicio transparente del poder público, sin generar distorsiones en el funcionamiento del Estado. El grupo tendría que contar con acompañamiento internacional especializado y reportar a un órgano del más alto nivel que sea representativo de las partes involucradas en la negociación. Es probable que este tipo de actividad genere alto riesgo, por lo tanto, es necesario prever esquemas de prevención y protección. La delimitación adecuada del campo de acción de este grupo especializado puede contribuir a establecer una importante base empírica para lograr transformaciones que sean sensibles a contextos específicos, develando causas y formas de intervención en el nivel micro y meso. Además, su trabajo puede contribuir a identificar problemas estructurales en la respuesta de ciertas organizaciones del Estado, incluyendo dinámicas de omisión. El abordaje regional debe ser escalonado, iniciando con labores más sencillas, delimitadas a una región o comunidad específica. El trabajo de este equipo puede iniciar antes de la firma del acuerdo de paz y sus logros pueden contribuir a medidas de construcción de confianza y de consolidación del estado de derecho. Dependiendo del éxito de este tipo de intervención, también se puede incrementar el tamaño del equipo, cuidando su integridad y la concentración de sus métodos y dirección.
4. Las medidas orientadas a confrontar la dimensión del paramilitarismo ligada a la contrainsurgencia y al funcionamiento de las instituciones de seguridad y de inteligencia del Estado deben ser escalonadas e incluir algunas de las siguientes⁹. Estas medidas deben estar

⁹ Estos mecanismos enfrentarán rechazo y experimentarán muchas resistencias y obstaculización, particularmente en el Ejército y la Policía, tanto por su tamaño y su poder como por la falta de subordinación al poder civil. Algunas de estas medidas requerirán la identificación y el concurso de fuerzas internas que compartan la necesidad de las reformas requeridas para abordar el legado del paramilitarismo en el sector de seguridad. Igualmente, es probable que su implementación esté condicionada a la neutralización de las

orientadas de manera genérica y particular a las entidades a cargo de la seguridad e inteligencia en el país. Dadas sus especificidades, cada una de las fuerzas y entidades requiere atención particular y especializadas. Al margen de la supresión reciente del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), estas medidas deben aplicarse en relación con esa entidad y la organización sucesora, la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). Igualmente, dado el traslado de muchos agentes del extinto DAS a otras entidades del Estado, particularmente, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Unidad Nacional de Protección (UNP), es necesario garantizar el seguimiento a funcionarios cuyo pasado puede estar contaminado por vínculos con el paramilitarismo.

- 4.1. Desclasificación de documentos militares, policiales y de inteligencia que revelen actuación estatal que haya promovido y favorecido el paramilitarismo. El compendio y análisis de estos documentos (incluyendo normas, doctrinas e informes) contribuye a comprender el problema e iniciar el proceso de confrontación de la negación.
- 4.2. Conformación de un equipo de personas ajenas a la institución castrense y policial que desarrolle un ejercicio de revisión de los vínculos de oficiales y suboficiales con violaciones de derechos humanos y corrupción. Con base en la comprobación fidedigna según estándares probatorios definidos y la protección de la presunción de inocencia (y otras garantías administrativas), este equipo debe proceder a la revisión, análisis y calificación del personal militar, policial y de inteligencia. Igualmente, debe contar con facultades para solicitar el retiro de personal, según sustento y procedimiento acordado. Puede el funcionamiento de este equipo contar con cierta reserva, sin embargo, se debe prever un mecanismo para reportar resultados y actividades. El tamaño del Ejército y de la Policía demandarán mayor tiempo y recursos. Dependiendo de los recursos asignados y levantamiento de obstáculos (por parte del gobierno), el mandato de este equipo se debe extender por dos años.
- 4.3. Conformación de un equipo asesor competente e independiente que proporcione un reporte de calificación de derechos humanos antes de que oficiales y suboficiales puedan ser ascendidos. Los parámetros de evaluación del equipo deben ser claros y el equipo debe tener acceso a toda la información requerida para desarrollar su mandato. Se trata de un cuerpo permanente cuyos conceptos deben ser debidamente acogidos tanto en el poder Ejecutivo como en el poder Legislativo. Se debe prever un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en relación con su trabajo.
- 4.4. Fortalecimiento de los controles civiles al ciclo de inteligencia. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República tienen funciones genéricas de control, pero no cuentan ni con las facultades requeridas ni con las competencias necesarias para realizar evaluaciones significativas de la inteligencia. Los problemas de acceso a información, la reserva de la misma, la falta de elementos de análisis, y los impedimentos para reportar los hallazgos necesitan ser corregidos. Similares correctivos deben ser introducidos en relación con la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República. En ese caso, la reserva se ha interpretado como sinónimo de secreto. La inteligencia es una función oficial compleja y necesaria; los pasados abusos (constatados en fallos judiciales y confesiones de los espías), incluyendo vínculos con el paramilitarismo, son la razón pública que demanda la revisión de los ciclos de inteligencia y su control. El ciclo de inteligencia al interior de cada de las entidades con funciones – las fuerzas militares, la Policía, y la DNI (y el DAS) – debe ser objeto de revisión.

fuerzas obstaculizadoras y resistentes; tanto las iniciativas especiales de verdad y esclarecimiento, como las de justicia serán necesarias para estimular el ambiente propicio. Es responsabilidad del gobierno nacional generar el ambiente requerido para la implementación de estas medidas.

- 4.5. Como mecanismo de seguimiento y refuerzo, una comisión mixta, de personal militar, policial y civil nacional e internacional, debe examinar las prácticas, dinámicas y elementos circunstanciales que contribuyeron a la utilización y tolerancia del paramilitarismo en el cumplimiento de los fines de las organizaciones del estado. Este mecanismo debe encarar de manera separada cada una de las fuerzas militares, la policía y la agencia civil de inteligencia. Su propósito es promover un proceso interno que permita identificar dinámicas colectivas, procesos de desviación organizacional y responsabilidades organizacionales para identificar reformas necesarias e implantar medidas concretas de no repetición, acordes con el ambiente operacional y cultural de cada una de las entidades.
5. Dadas las manifestaciones del paramilitarismo en la política local y nacional, es necesario prever medidas que desarticulen estos vínculos y la utilización de la violencia coercitiva para controlar la agenda pública y los resultados electorales. Se han previsto algunas medidas idóneas en el borrador de acuerdo sobre participación política¹⁰. Sin embargo, se pueden tomar algunas de las siguientes con el fin de reforzar o refinar lo ya pactado en función del paramilitarismo:
 - 5.1. Dados los riesgos manifiestos durante los comicios locales de octubre de 2015, deben adoptarse medidas inmediatas para contener la influencia del paramilitarismo en las dinámicas locales y limitar su control de la agenda pública local. Por ejemplo, en las zonas de riesgo, debe habilitarse un mecanismo especial de quejas que cuente con un seguimiento técnico y capacidad de indagación, que informe al público sobre las denuncias y los resultados de las averiguaciones. De configurarse una falta electoral o un delito, el mecanismo debe presentar la denuncia ante las respectivas autoridades con el sustento probatorio. Las zonas de riesgo pueden definirse con base en la presencia de bonanzas de economía ilícita, denuncias de control coercitivo por parte de grupos paramilitares, y denuncias pasadas de control paramilitar en la administración pública o la política local.
 - 5.2. Con fines preventivos y como aporte a la construcción de la paz, se puede promover un código ético entre todos los partidos políticos y promover su práctica nacional para que todos los candidatos a las elecciones de 2015 cumplan con estándares mínimos de transparencia en relación con su experiencia profesional, su plan de gobierno y sus alianzas.
 - 5.3. Nuevamente, en función de las próximas elecciones locales, en zonas especialmente afectadas por el paramilitarismo, debe ponerse en marcha un mecanismo robusto de monitoreo nacional e internacional al proceso electoral, incluyendo los medios de campaña.
 - 5.4. Siguiendo la lógica de los mecanismos contemplados en el acuerdo sobre participación política, los mecanismos de control y veeduría ciudadana (punto 2.2.5) deberán informar sobre la corrupción y la penetración del paramilitarismo en la política local. Asimismo, las medidas previstas para la “promoción de la transparencia” en los procesos electorales (2.3.3) se deben poner en marcha considerando las particularidades del paramilitarismo en las distintas regiones.
6. Dada la relación del paramilitarismo con las empresas de la seguridad privada, tanto en sus orígenes, su apogeo y su reconfiguración como resultado de la desmovilización masiva (2003-2006), debe efectuarse una misión especial de auditoría y control a todo el sector. Este ejercicio no presume la ilegalidad del sector; sí responde a factores de riesgo que han sido identificados en relación con el paramilitarismo y a casos concretos de abuso de la regulación del sector para

¹⁰ Borrador conjunto, “2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, 6 de noviembre de 2013.

enmascarar actividades paramilitares. La misión de auditoría y control debe rendir un informe exhaustivo de todo el sector, incluyendo la recomendación de suspensión de licencias como resultado de vínculos constatados de empresas con actividades o estructuras paramilitares. Algunas regiones y algunos sectores pueden requerir mayor escrutinio. Identificadas las empresas con vínculos probados, se deberá emprender una revisión exhaustiva de su constitución y sus actividades. Además de la revocación de licencias de operación, la actividad ilegal que haya sido detectada debe ser objeto de judicialización. Esta comisión o grupo de trabajo debe dar seguimiento a sus recomendaciones y reportar sus resultados. Finalmente, como parte del proceso de auditoría y control general, esta misión también debe examinar la legislación que regula el sector (Estatuto de vigilancia y seguridad privada y decretos reglamentarios, incluyendo el Decreto 3222 de 2002), evaluar los vacíos y debilidades de los controles dispuestos, y hacer recomendaciones para su reforma con miras a dismantelar el paramilitarismo y otras formas de criminalidad que abusan de este servicio.

7. Dada la imbricación de paramilitarismo y narcotráfico, la implementación de algunas de las medidas previstas en el borrador de acuerdo sobre drogas ilícitas¹¹ tendrán el efecto de confrontar ciertas estructuras paramilitares. Por ejemplo, las medidas previstas en la sección relativa a “condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos ilícitos” (4.1.3.1) o aquellas destinadas a brindar una “solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos” (4.3.) pueden resultar efectivas. Sería conveniente considerar la extensión de muchas de estas medidas a otros sectores de economía ilícita, particularmente el de la minería ilegal.
8. En desarrollo de lo previsto en el punto 3.4 del acuerdo general, el gobierno nacional deberá intensificar “el combate para acabar con la organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos”. Son múltiples las medidas que se pueden desarrollar bajo este punto, incluyendo:
 - 8.1. Los acuerdos parciales comunicados en materia de “judicialización efectiva” (4.3.3) brindan una buena base para las medidas que se deben tomar en relación con el paramilitarismo. Si bien el método previsto para investigar el crimen organizado puede ser transpuesto a la investigación y judicialización del paramilitarismo, se deben tomar medidas especiales para garantizar la independencia de las autoridades que se asignen a esta labor. El paramilitarismo encuentra respaldo en la conducta de algunos funcionarios públicos y utiliza el aparato estatal para su provecho. El apoyo estatal puede manifestarse en connivencia con su actividad encubierta que resulta imperceptible para el público e incluso para el gobierno central, por ejemplo, mediante: un fiscal especializado que concentra su atención en otra organización, o un comandante de estación de Policía que mira para otro lado. La complejidad de la judicialización del paramilitarismo radica en comprender que el entramado criminal no para con el aparato armado que perpetra hechos atroces, sino en las alianzas que garantizan la operación de la estructura armada y la amparan, después de la comisión de los hechos. El aparato de justicia que es parte de la solución también es parte del problema. Por esta razón, en el siguiente acápite se sugieren algunas medidas especiales destinadas a superar los obstáculos en el sistema de administración de justicia.
 - 8.2. La respuesta al paramilitarismo requerirá además la estructuración de una respuesta policiva efectiva por parte del aparato estatal. Existen tres dificultades que deben ser

¹¹ Borrador conjunto, “4. Solución al problema de las drogas ilícitas”, 16 de mayo de 2014.

consideradas en el diseño de esta respuesta: hay casos que evidencian responsabilidad organizacional de la Policía Nacional frente a actuaciones paramilitares concretas; personal de la Policía está implicado en actividades y estructuras paramilitares; y las medidas tomadas en el pasado que implicaron a la Policía (por ejemplo, Cuerpo especial armado contra escuadrones de la muerte y otros fenómenos, decreto 814 de 1989; Bloque de búsqueda anunciado a finales de la década de 1990; Centro de coordinación de lucha contra los grupos de autodefensa ilegales y demás grupos al margen de la ley, decreto 324 de 2000; y el más reciente esfuerzo que concluyó con el establecimiento del Centro integrado de inteligencia en contra de las bandas criminales después de la desmovilización paramilitar) han sido ineficaces. Estos elementos califican la relación de desconfianza que existe en relación con la Policía Nacional. Las partes deben explorar las implicaciones de estos antecedentes y desarrollar, en función del dismantelamiento del paramilitarismo, la respuesta propuesta en el marco de “una concepción moderna (...) de la seguridad”¹², poniendo en marcha mecanismos efectivos de carácter interinstitucional, garantizando controles, en el marco del “sistema integral de seguridad”.

9. Dadas las fallas del sistema de administración de justicia al confrontar al paramilitarismo y la centralidad de estos en la desarticulación del fenómeno paramilitar, se sugieren algunas medidas que pueden contribuir a fortalecer la acción de la justicia en el futuro.
 - 9.1. Establecimiento de una misión de evaluación de la justicia y la impunidad en relación con el paramilitarismo y otra criminalidad condicionada por el Estado. Algunos trabajos de investigación han demostrado que este es un campo que debe explorarse para sobrepasar los obstáculos en los procesos de judicialización que están abiertos e introducir reformas en la manera como la Rama Judicial aborda la investigación de crímenes que implican la participación o la tolerancia estatal. Esta iniciativa debe evaluar los procesos penales que han sido decididos (condenas y absoluciones) y todos los procesos en cursos (activos e inactivos). La misión debe evaluar los procesos que se encuentran en la Corte Suprema de Justicia, juzgados y tribunales, la FGN y la Justicia Penal Militar. Igualmente, debe acceder a los procesos de control disciplinario (tanto interno como el preferente) para examinar el vínculo entre fallas denunciadas y la apertura de investigaciones penales. Se deben utilizar herramientas cualitativas y cuantitativas de análisis. Los criterios cualitativos de evaluación deben estar orientados a identificar obstáculos y sesgos en el proceso de investigación y judicialización. Este diagnóstico ofrecería una importante herramienta de trabajo y por lo tanto su producción debería ser priorizada.
 - 9.2. Dada la disponibilidad de información y su pertinencia para el estudio del paramilitarismo, se sugiere la conformación inmediata de un comisión *ad hoc* independiente que revise y analice el estado de la compulsas de copias que fueron generadas como resultado de las versiones libres de los paramilitares desmovilizados en el marco de la Ley de justicia y paz. Al inicio de 2013, se habían registrado casi 13.000 compulsas que incluían mención a 1.124 políticos, 1.023 miembros de la Fuerza Pública, y 393 servidores públicos de otras entidades estatales. El trámite de estos casos en la FGN ha sido una simple formalidad y carente de investigación adicional. Aunque la calidad de la información que genera la compulsas puede ser pobre, esta fuente de información es muy útil para realizar mapeos *prima facie* de vínculos e identificar deficiencias investigativas. Esta es una medida inmediata y el producto buscado es un análisis que permitiría informar otras acciones que se deben tomar.

¹² Borrador conjunto, “2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, 6 de noviembre de 2013, “2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política”.

- Dependiendo del acceso a la información que se brinde, este trabajo puede producirse en seis meses.
- 9.3. En caso de establecerse una iniciativa especial de persecución penal en el marco del acuerdo, debe preverse la conformación de una unidad de investigación y persecución penal especializada en el paramilitarismo.
 - 9.4. Hay casos que indican que algunos funcionarios de la justicia (investigadores, fiscales y jueces) han sido asesinados o perseguidos por perseguir responsabilidades en relación con el paramilitarismo, viéndose truncados los procesos que impulsaban. Se sugiere, por lo tanto, el diseño y puesta en marcha de una unidad especial de investigación y persecución penal que aborde el impulso de estos casos. El interés motivador de esta medida es honrar la memoria de estos funcionarios que fueron victimizados por haber enfrentado intereses estatales involucrados en el crimen y, a su vez, develar la obstaculización a la justicia como una forma de la criminalidad condicionada por el Estado y promover medidas para evitar que estos hechos se repitan en el futuro.
10. Dada la implantación del paramilitarismo en algunas regiones del país y en el funcionamiento de algunos sectores económicos, podrían considerarse campañas educativas y de prevención sobre el daño generado por la delegación de funciones propias del estado en aparatos privados de seguridad y sus ramificaciones. En este marco, se pueden dar a conocer los resultados de las investigaciones oficiales que esclarecen la complejidad del fenómeno y demuestran el daño causado.
 11. Establecimiento de un mecanismo para concentrar el análisis de información sobre el surgimiento de escuadrones de la muerte o planes orientados a ejecutar líderes sociales y políticos, así como miembros de la insurgencia activos en la construcción de la paz. El análisis relacional de las amenazas y alertas que se presenten en todo el territorio nacional arrojará información que no se puede observar en el estudio aislado o regional de estos eventos.

Bibliografía

- Bruce B. CAMPBELL y Arthur D. BRENNER, *DEATH SQUADS IN GLOBAL PERSPECTIVE: MURDER WITH DENIABILITY*, Londres: Macmillan Press (2000).
- Stanley COHEN, *STATES OF DENIAL: KNOWING ABOUT ATROCITIES AND SUFFERING*, Cambridge, Reino Unido: Polity Press (2001).
- Sunil DASGUPTA, *Paramilitary Forces and Security Reorganization*, Social Science Research Council, Global Security and Cooperation Quarterly, Spring 2004.
- Georg ELWERT, *Mercados de violencia y política de ayuda e intervención* en Martin KALULAMBI PONGO (ed.), *PERSPECTIVAS COMPARADAS DE MERCADOS DE VIOLENCIA*, Bogotá (2003), pp. 1-28.
- Stathis N. KALYVAS, *THE LOGIC OF VIOLENCE IN CIVIL WAR*, Nueva York: Cambridge University Press (2006).
- Roland MARCHAL y Christine MESSIANT, *Las guerras civiles en la era de la globalización: nuevos conflictos y nuevos paradigmas*, *Análisis Político* No. 50 (2004), pp. 22-siguientes.
- Dawn L. ROTHE, *STATE CRIMINALITY. THE CRIME OF ALL CRIMES*, Plymouth: Lexington Books (2009).
- Charles TILLY, *IDENTITIES, BOUNDARIES AND SOCIAL TIES*, Londres: Paradigm Publishers (2005).
- Charles TILLY, *THE POLITICS OF COLLECTIVE VIOLENCE*, Cambridge: Cambridge University Press (2003).
- William J. CHAMBLISS, Raymond MICHALOWSKI and Ronald C. KRAMER (eds.), *STATE CRIME IN THE GLOBAL AGE*, Portland: Willan Publishing (2010).