

**POLÍTICA PÚBLICA Y ACTUACIONES DE LAS ORGANIZACIONES NO  
GUBERNAMENTALES FRENTE A LAS VÍCTIMAS DEL SECUESTRO EN  
COLOMBIA DESDE 1970 HASTA 2012**

**POR:**

**MARIANTONIA TABARES PULGARIN**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA  
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESORA:**

**SANDRA MILENA GONZÁLEZ DÍAZ**

**MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN**

**2018**

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	5
<b>CAPÍTULO I: EL ESTADO DEL ARTE, LOS REFERENTES TEÓRICOS Y Metodológicos de la investigación .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 ESTADO DEL ARTE .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 REFERENTES TEÓRICOS .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 El enfoque: análisis de políticas públicas .....	14
1.2.2 Actores en política pública.....	17
1.2.3 Política Pública, actores sociales y Estado .....	21
<b>1.3 RUTA METODOLÓGICA .....</b>	<b>23</b>
1.3.1 Definición del paradigma: .....	23
1.3.2 enfoque de investigación: .....	24
1.3.3 Técnicas de investigación:.....	25
1.3.4 Análisis de la información: .....	28
1.3.5 Consideraciones éticas .....	28
<b>CAPÍTULO II: CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y DINÁMICA DEL SECUESTRO EN COLOMBIA, ACTORES INVOLUCRADOS .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y DINÁMICA DEL SECUESTRO EN COLOMBIA .....</b>	<b>29</b>
2.1.1 Origen del secuestro en Colombia: El surgimiento de las guerrillas y el caso de la familia Éder .....	29
2.1.2 Los años 60: el secuestro como práctica del conflicto .....	32
2.1.3 Los años 70: el secuestro como medio de financiación.....	34
2.1.4 Los años 80: el uso político del secuestro .....	36
2.1.5 Los años 90: la profesionalización del secuestro.....	40
2.1.6 Años 2000: el recrudecimiento del ataque al secuestro, su contención y acomodamiento.....	45
<b>2.2 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's): EL SURGIMIENTO DE UN ACTOR POLÍTICO EN EL MUNDO. ....</b>	<b>50</b>
2.2.1 Caso colombiano.....	54
<b>CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES FRENTE AL SECUESTRO .....</b>	<b>58</b>
<b>3.1 Descripción de las acciones Gubernamentales frente al secuestro .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Descripción de las acciones realizadas por las Organizaciones No Gubernamentales frente al secuestro.....</b>	<b>71</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>85</b>

<b>Bibliografía</b> .....	90
---------------------------	----

## **Índice de figuras**

<b>Imagen 1: Secuestro entre 1970-1980</b> .....	35
<b>Imagen 2: Secuestros entre 1981-1990</b> .....	39
<b>Imagen 3: Secuestros entre 1991-1995</b> .....	42
<b>Imagen 4: Secuestros entre 1996-2000</b> .....	43
<b>Imagen 5: Secuestros entre 2001-2005</b> .....	45
<b>Imagen 6: Secuestros entre 2006-2010</b> .....	48

## **AGRADECIMIENTOS**

Cuando terminas un trabajo tan arduo y lleno de dificultades como el desarrollo de tu tesis de grado, es imposible que no te aborde un sentimiento de gratitud y orgullo hacía todos aquellos que te acompañaron en este proceso. Por ello, es completamente placentero usar este espacio para manifestar mi más profundo respeto y agradecimiento para aquellas personas que me sirvieron de soporte académico y sentimental.

En este sentido, debo agradecer de manera especial y sincera a la profesora Sandra González por aceptarme para realizar esta tesis bajo su dirección. Su apoyo para guiar mis ideas y la confianza en mi trabajo fueron un soporte invaluable para mi formación como politóloga.

Además, quiero agradecer especialmente a mi familia y a mis amigos, quienes se convirtieron en la guía, el apoyo y la fuerza para cumplir uno de mis más grandes sueños a nivel académico y profesional. Sus consejos y cuidados han sido, por encima de todo, uno de los faros que ha guiado en mí el camino hacia el éxito

Mi más profundo cariño, gratitud y respeto a todos ustedes.

## INTRODUCCIÓN

El secuestro en Colombia alcanza cifras exorbitantes, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), entre 1970 y 2010 el número de víctimas ascendió a 39.058 y de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017) entre 1984 y 2016 se registraron 33.511 víctimas, sin contar con las personas que no se han acercado a denunciar el hecho y otras que declararon pero, no fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Colombia no es el país que concentra el mayor número de víctimas, ya que México<sup>1</sup>(2008) reporta hechos de significación similar y en ocasiones más gravosos, pero esto no cambia la imagen que se ha construido sobre Colombia alrededor de este delito<sup>2</sup>.

El secuestro, que anteriormente era conocido como rapto, comenzó a tipificarse en el Estado colombiano a partir de 1936 en el código penal. En ese momento el país atravesaba una época de violencia recrudescida a causa del bipartidismo. En este contexto empezaron a conocerse casos como el de Elisa Eder<sup>3</sup>, catalogado como el “primer plagio” en la historia colombiana, y posteriormente el de su padre Harold Eder<sup>4</sup> considerado como un atentado a la seguridad nacional. Estos casos pusieron en la agenda pública y gubernamental el problema del secuestro.

Posteriormente, en la década del 70 cuando en el panorama nacional ya se daban a conocer organizaciones delictivas como las FARC, el ELN, y M-19, se empezó a ver el secuestro como una “industria”, puesto que a través de la retención de diplomáticos y empleados de multinacionales se obtenían cuantiosas cifras que les permitían

---

<sup>1</sup>México, según estudios comparativos, es el país de América Latina con mayor índice de secuestros, solo entre enero y marzo se produjeron 340 casos y en el 2013 se registraron 2.663 secuestros(BBC Mundo, 2008)

<sup>2</sup> 299 secuestros denunciados en 2013 ubicaron a Colombia como el tercer país de la región en materia de índices de ese tipo de delitos, la mayoría de los secuestros son asociados al accionar de la guerrilla(El Espectador, 2016).

<sup>3</sup> Eran las 11:30 de la mañana del 31 de enero de 1933 y en ese momento, al oeste de Cali, se estaba efectuando el primer secuestro que sería registrado por un medio de comunicación en Colombia. La organización País Libre, que trabaja para evitar el secuestro y la extorsión en el país, también registra este episodio como el primer plagio de la historia moderna de esta nación (El Tiempo, 2013).

<sup>4</sup> La familia Éder vivirá otra vez la tragedia del secuestro 22 años después, pero esta vez sin un final feliz: Harold Eder, exministro de Hacienda cabeza de familia, fue secuestrado en 1965 y asesinado posteriormente. El crimen se lo atribuyen a Manuel Marulanda Vélez, alias ‘Tirofijo’. Así se convirtió en la primera víctima mortal de un secuestro en Colombia (El Tiempo, 2013).

solidificarse como organizaciones armadas. Lo anterior ocasionó que dichas organizaciones alcanzaran a tener mayor poderío. Para la década del 80 ya era claro el uso político y económico de esta práctica, reafirmando con la toma realizada por el M-19 de la Embajada de República Dominicana en Bogotá, con 14 embajadores como rehenes. A este tipo de secuestro se le agregaron nuevos tipos de víctimas como los miembros de la fuerza pública, y desde los años 90 en adelante, se convirtió en una forma de victimización frecuente, y sin distinción alguna, todos los ciudadanos se encontraban expuestos a este riesgo.

Ante esta situación, los gobiernos nacionales se vieron en la necesidad de crear instrumentos jurídicos que velaran por la protección de la población que estaba siendo amenazada, además, por la reparación de quienes habían sido víctimas de este delito, es así como en el código penal de 1936 en su artículo 294, se tipificó esta conducta como delito e inició el camino para contrarrestarla. Tiempo después con la proclamación de la constitución de 1991 se reafirmó la importancia de la libertad y la responsabilidad del Estado en mantener la integridad personal, protegiendo la vida por encima de cualquier otro derecho, resaltando su carácter inviolable.

También en el Artículo 268 del Código Penal (2000) se establecieron las sanciones correspondientes a quienes incurrieran en el delito, en la ley 40 (1993), o ley antisequestro, en el Decreto 1465 (1995) y la Ley 282 (1996), se clasificaron las modalidades del secuestro, y establecieron las políticas estatales frente al manejo de uno de los mayores flagelos del país. Entre las medidas adoptadas se encontraron aumento de penas, y mayor regulación en materia de tipos penales.

En esta lucha por terminar con el secuestro, en el gobierno de Ernesto Samper también se crearon organismos especializados para atender esta problemática, se creó el Grupo Gaula a través de la Ley 282 (1996), el cual era unidades dedicadas a evitar y actuar en contra del secuestro y la extorsión, conformadas por personal del DAS, CTI, Fiscalía y fuerzas militares. Además, se promulgó la Ley 986 (2005), mediante la cual buscó adoptar medidas de protección para las víctimas, sus familiares y para quienes dependen económicamente de las mismas, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado. Más recientemente en el gobierno de Juan Manuel Santos se expidió la Ley 1448 (2011), uno de los mayores avances que ha realizado el Estado en materia de reparación a víctimas del conflicto armado en

Colombia. Sin embargo, los gobiernos nacionales no han sido los únicos que han puesto en marcha acciones para comprender el fenómeno del secuestro y, para atender y reparar a las víctimas; distintas Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales se han puesto en esta tarea en el país desde hace varios años, incluso, en muchos casos han sido estas organizaciones las que han instalado el problema del secuestro en la agenda pública e incidido para su inclusión en las agendas gubernamentales.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (El CICR), la Fundación País Libre, la Comisión Colombiana de Juristas, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y, más recientemente la Asociación de Los que Faltan Secuestrados y Desaparecidos de Colombia Asociación Nacional, han buscado preservar y proteger a las víctimas de este delito, además contribuir a la solución de la realidad del secuestro y aminorar el sometimiento, el sufrimiento y el impacto del secuestro. Para el cumplimiento de dicho propósito estas organizaciones han realizados trabajos que van desde el acompañamiento a las familias hasta la publicación de trabajos y cartillas en las que se expone el drama del secuestro, además, de la realización de algunos congresos con visibilidad nacional e internacional.

Sin embargo, son pocos los estudios sobre el secuestro que involucren en el análisis las acciones de estos dos actores, ya que en general el secuestro es un campo poco explorado y sobre el cual solo hasta ahora están surgiendo productos académicos desde miradas politológicas, el principal énfasis en las investigaciones ha estado puesto en las representaciones sociales del conflicto, los recorridos históricos del secuestro, las concepciones teóricas de las políticas públicas del secuestro y en las víctimas desde una mirada sociológica, la cual está fundamentada en brindar herramientas que contribuyan a que las familias superen sus duelos, y que las víctimas se reconcilien consigo mismas y con sus victimarios.

Teniendo en cuenta este panorama hacen falta estudios que se pregunten por el papel de los actores, por las similitudes y diferencias en el tratamiento del fenómeno del secuestro por parte de los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales, estudios que establezcan cuáles son las acciones llevadas a cabo por cada uno de ellos para contribuir a la reparación integral de las víctimas del secuestro en el país. Además, estudios en los que el papel de la ciencia política sea predominante y

que incluyan variables como el papel de actores de la sociedad civil y su influencia en la acción estatal.

Debido a lo anterior, el objetivo de esta investigación es describir las acciones que los gobiernos nacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han realizado frente al fenómeno del secuestro y, a través de las cuales han contribuido con la atención y reparación de las víctimas de este delito en el país entre los años de 1970 y 2012. Hacerlo permite valorar los aportes que han hecho las Organizaciones No Gubernamentales en el diseño de políticas, en el proceso de atención y reparación de las víctimas y evidenciar las acciones que han puesto en marcha los gobiernos nacionales en materia de atención y reparación integral a las víctimas.

Para cumplir con dicho objetivo, a lo largo de la investigación se dará cuenta de tres objetivos específicos: en primer lugar se buscará describir el contexto sociopolítico y las cifras que dimensionan la dinámica del secuestro en Colombia; posteriormente se realizará un recuento histórico de las políticas públicas y los procesos jurídicos que han adelantado los distintos gobiernos nacionales frente las víctimas del secuestro; así como los realizados por las Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales y el aporte de ambos sectores a la atención y reparación y, finalmente, se identificarán las similitudes y las diferencias en las acciones que han dado los distintos actores al fenómeno al igual que acciones a través de las que han contribuido con la atención y reparación de las víctimas.

Para la investigación se utilizó como enfoque teórico el análisis de políticas públicas, debido a que permite hacer un análisis de la acción pública en la que intervienen distintos actores, ya sean de carácter público o privado. Además, apoyada en el ciclo de política fue posible desagregar los elementos más importantes para estudiar las acciones que han emprendido dos actores en particular, los gobiernos nacionales y las Organizaciones No Gubernamentales frente a las víctimas del secuestro.

Metodológicamente el problema se abordó desde el enfoque cualitativo, apoyado en la estrategia de investigación documental a través de la cual fue posible la recolección de documentos tanto físicos como digitales que permitieron el rastreo histórico de las actuaciones y el tratamiento dado por los diferentes sujetos de estudio al tema del secuestro. Esta estrategia también posibilitó desarrollar el ejercicio



comparativo, pues fue por medio de la triangulación de la información recolectada que se pudo llegar a las conclusiones finales.

El texto se encuentra organizado en cuatro capítulos: Inicialmente se presentan el estado del arte, los referentes teóricos y metodológicos bajo los cuales se llevó a cabo la búsqueda y el estudio de la información presentada. En el segundo capítulo se habla del contexto sociopolítico en el cual las Organizaciones No Gubernamentales y el Estado han ejercido su accionar, para posteriormente, en el tercer capítulo mostrar las acciones que han sido realizadas por estos actores frente al secuestro y dar cuenta del tratamiento frente a este. En el cuarto capítulo se realiza un análisis enmarcado en la teoría del ciclo de las políticas públicas mediante el que se establecen los logros frente a la identificación del problema, la formulación de alternativas de solución y la toma de decisiones por parte del Estado y de las ONG, y se incluye para terminar un apartado de consideraciones finales donde se presentan algunas de las conclusiones a las que se pudo llegar a través del estudio, siendo una de las más importantes que el Estado se ha enfocado a lo largo de los años en establecer criterios normativos que se enfocan en la condena del delito, mientras que las organizaciones y fundaciones, por el contrario, han puesto su atención en el acompañamiento a las víctimas y a sus familiares como una forma de resarcimiento hacia la sociedad.

## **CAPÍTULO I: EL ESTADO DEL ARTE, LOS REFERENTES TEÓRICOS Y Metodológicos de la investigación**

En este capítulo se hace un breve recuento de los estudios realizados sobre el secuestro en Colombia, se presentan los referentes teóricos que sirvieron de herramienta para el análisis de la información y la ruta metodológica y procedimientos que se siguieron para cumplir con el objetivo de la investigación.

### **1.1 ESTADO DEL ARTE**

Para la construcción del estado del arte se revisaron detalladamente veinte textos, que sirvieron para nutrir de información el proyecto. La búsqueda de la información se realizó a través de internet como principal fuente de consulta y de bases de datos como Dialnet y Scielo, además, se acudió a la biblioteca pública de la

Universidad de Antioquia para consultar textos en formato físico. Las palabras con las que se realizó la indagación fueron: secuestro, políticas públicas de secuestro y de víctimas, Organizaciones No Gubernamentales y secuestro, tercer sector y secuestro y víctimas de secuestro.

El tipo de documentos hallados en la búsqueda fueron tesis de maestría y doctorado, investigaciones sobre el secuestro, varios textos de carácter descriptivo, de artículos, y un texto sobre “Las brechas y propuestas de las políticas públicas en materia de secuestro” de la Fundación País Libre(2010), además diversos textos sobre políticas públicas para la atención a las víctimas y varios informes de Organizaciones de derechos humanos y del Centro Nacional de Memoria Histórica. A través de esta pesquisa se pudo notar que las personas que más escriben sobre el tema son académicos interesados en la investigación de temas relacionados con el secuestro y las víctimas del mismo; psicólogos y sociólogos en su gran mayoría, que evidencian los impactos sociales que deja el secuestro para las víctimas directas e indirectas, los encargados de llevar a cabo estas indagaciones se caracterizan por su énfasis en los daños, más no en lo que faltó o hace falta para contener el fenómeno.

Además, las producciones en materia de políticas públicas y secuestro están enfocadas a definir las y establecer su aplicación, dando prioridad a una categorización en el marco del ciclo de las políticas públicas tanto desde su diseño hasta su ejecución. Con respecto al secuestro las producciones fluctúan en torno a una mirada histórica del fenómeno y a una serie de normativa que ha dado tipificaciones diferentes al delito.

Los énfasis temáticos predominantes en el transcurso de esta investigación fueron históricos, psicológicos y teóricos, estos últimos se centran en el ofrecimiento de significaciones de los conceptos, ofreciendo por ejemplo las múltiples definiciones que tienen las políticas públicas, según determinado autor, y con respecto al secuestro brindan información sobre el cambio de “rapto” a “secuestro”. En este tipo de texto no se pueden encontrar elementos que hagan énfasis en el desarrollo conceptual del concepto de secuestro palabra secuestro con respecto a las víctimas del mismo, priorizando únicamente en quienes cometen la conducta.

Aunque privilegiaban en su gran mayoría una mirada histórica del secuestro en Colombia, narran y analizan cómo este se ha ido consolidando, y con los temas que se ha relacionado, realizando incluso una mirada política, entre ellos “Análisis Políticos y

Sociales del Secuestro”(Peñaranda, 1993); otros informes de fuentes internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (2017) y el PNUD (2014) han abordado el tema a partir de las implicaciones sociales y el rol de la sociedad civil en el conflicto contribuyendo a la construcción de una mirada histórica del secuestro.

Es también necesario señalar la importancia que reviste el pronunciamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003) que analiza el fenómeno desde el rol de la sociedad civil y el conflicto, su objetivo está centrado en la protección de los derechos humanos y las posibles formas de aminorar el uso de esta práctica. Además, manifiesta que para analizar el secuestro se deben tener en cuenta elementos del contexto en el que se desarrolla la conducta y los móviles para su comisión.

Al ser la perspectiva histórica la más recurrente, los estudios sobre el fenómeno se vieron recogidos en textos de varios organismos, instituciones y de estudiosos del tema que se encargaron de realizar esta tarea, entre ellos resaltan los escritos de Mario Aguilera Peña, sobre actores armados y población civil, “las FARC: la guerrilla campesina, 1949-2010, ¿ideas circulares en un mundo cambiante?” (2010) donde se pretende dar cuenta de la evolución de esta organización, y cómo fueron consolidando el secuestro como una práctica recurrente. En esta misma línea histórica-narrativa, se encontró el texto elaborado por Jhon Alexander Bernal, y Héctor Edison Gómez (2013) en la Universidad Militar de Nueva Granada que esboza las motivaciones y modalidades del secuestro en Colombia.

Además, los aportes del grupo del Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes orientados a dar cuenta histórica y económica del secuestro (2003) estos estudios ofrecen avances acerca del incremento de esta práctica y su relación con otros diversos factores asociados a la política. El texto de Mauricio Rubio y Daniel Vaughan del año (2003), habla de la composición del universo de secuestrados y la evolución en las formas de secuestro; estos escritos están nutridos por informes de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (1997) fuentes oficiales como el Centro Nacional de Memoria Histórica, a través de su texto “Una sociedad secuestrada” (2013).

Respecto al énfasis temático referido a lo psicológico, se descubrió que los textos centrados en la esfera privada, contribuyen a la superación del trauma sufrido y

expresan cómo las familias de las víctimas e incluso ellas mismas reconstruyen y se relacionan con el pasado, ofreciendo un alivio anímico; los principales promotores de esta iniciativa son el tercer sector, desde la fundación País Libre, mediante sus blogs, y la Universidad Javeriana a través de su portal de atención a víctimas del secuestro, centro de criminología y victimología, dedicado a esta situación y a los mecanismos de apoyo, además existen disertaciones que ayudan a comprender lo que constituye ser víctima de secuestro Milciades Vizcaino (2004).

Conjuntamente hace parte de este grupo el artículo publicado en la revista Latinoamericana de Psicología, por Carmen Elvira Navia (2008) quien realiza un estudio cuantitativo y cualitativo sobre los efectos psicológicos y familiares del secuestro extorsivo en Colombia, y finalmente en este mismo eje temático está el texto realizado por María Lucía Tafur (2005), en la Universidad de La Sabana, un análisis que da cuenta de los servicios que se han ofrecido a la población víctima del secuestro en Colombia.

En cuanto a los textos teóricos se encontraron tesis que trabajan el tema y lo abordan desde diversos enfoques, donde se pretendía develar todas las consecuencias de una experiencia como el secuestro, además lo que este representa en el contexto nacional, pero principalmente uno de estos proyectos nutrió este trabajo investigativo, y es el escrito por Oscar Enrique Gómez (2009) para obtener su título de Magister en la Escuela Superior de Administración Pública, sede Bogotá, donde denota las alternativas al secuestro en Colombia, significados y prácticas discursivas.

En relación con este ámbito teórico encontramos las producciones en materia de políticas públicas y secuestro, y también políticas públicas y víctimas, respectivamente, en el primer eje el documento “Brechas y propuestas de las políticas públicas contra el secuestro” (2010) que responde a uno de los principales objetivos de la Fundación País Libre en relación con el ejercicio de veeduría que deben cumplir las organizaciones de la sociedad civil. Las brechas caracterizadas permiten abrir la discusión y abordar posibles soluciones, con el fin de reformular la política criminal contra el secuestro y responder a las nuevas formas que tienen los delitos contra la libertad y las actuales condiciones políticas y sociales del país. En materia de políticas públicas y víctimas existe un gran despliegue por parte del Estado, un caso de ello es el rol que cumple el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que en su página principal explica su papel en la política de víctimas, puesto que mediante la Ley 1448 de 2011 y los

decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, el Decreto 4634 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias, se establece la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, que tiene como objeto primordial restituir los derechos de los individuos y colectividades que han sido víctimas del conflicto que por años ha vivido el país, así como garantizar el goce efectivo de sus derechos. Las publicaciones en esta materia se ven desarrolladas por textos como el de Nancy Prada Prada y Natalia Poveda Rodríguez(2012)sobre Procedimientos de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado.

Y finalmente con relación al tercer sector y las víctimas, además de liderar centros de apoyo para las mismas también se han creado proyectos con esta misma finalidad, la página web "ColPaz",<sup>5</sup>es una de ellas, y pretende convertirse en una "plataforma informativa" de referencia sobre el drama humanitario causado por grupos armados en Colombia, pero no se tienen registros que den cuenta de textos académicos que develen concretamente su función, y el papel que han jugado, puesto que la información sobre ellas se encuentra en sus propias páginas y las plataformas que han diseñado para la atención de los usuarios.

Un campo no muy explorado y en el cual sólo hasta ahora están surgiendo productos académicos tiene que ver con la relación que existe entre las políticas públicas y el secuestro, puesto que no hay claridad con respecto a las acciones del gobierno nacional en este sector, y además tampoco se cuenta con información que revele la función que han cumplido actores como el tercer sector en ámbito del secuestro, y la protección a las víctimas, puesto que ellas aún a pesar de su actuación no aparecen en el panorama, tampoco se tiene un registro que permita establecer un paralelo entre lo que ha hecho el Estado y lo que han hecho estas organizaciones con respecto al secuestro y sus víctimas; frente al actuar del Estado tenemos las leyes que ha promulgado pero se nota que en gran medida se han dado para judicializar a los perpetradores de este flagelo, pero realmente solo la Ley 1148 de (2011)logra ocuparse de todo lo referente a la protección y reparación a las víctimas. Es por este motivo que se consideró importante desarrollar esta investigación, puesto que preguntas con este

---

<sup>5</sup><http://colpazmx.blogspot.com.co/>

énfasis no se han realizado, tampoco se han dado las comparaciones en materia de acciones de estos dos actores.

## **1.2 REFERENTES TEÓRICOS**

A continuación, se presentan los principales referentes teóricos que sirvieron de herramienta para la realización de la investigación, partiendo desde el esclarecimiento de los elementos que componen el enfoque de análisis de la política pública, posteriormente, se presenta la teoría del ciclo de política pública, el cual sirve de fundamento para establecer la relación entre la forma en la que es percibido el problema por los diferentes actores y las acciones que han realizado cada uno de ellos para abordar el problema del secuestro y, como último propósito, se describen cada uno de los referentes teóricos y actores que fueron abordados en la investigación como lo son el Estado, Las Organizaciones No Gubernamentales y Las Víctimas del Secuestro en el país, y se establece la correspondencia de estos con el análisis de política pública.

### **1.2.1 El enfoque: análisis de políticas públicas**

A lo largo del tiempo se han presentado diversas definiciones sobre lo que es considerada una política pública y sus elementos característicos, por ejemplo, para IvesMenyy Jean- ClaudeThoening(1992) las políticas públicas están ligadas al ámbito institucional debido a que se originan y son decisiones que son tomadas por el gobierno, el cual les brinda legitimidad a través de la generación de normas o leyes que las respalden. Siendo así, la política pública “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (...) que se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos”(Meny & Thoening, 1992, pág. 89), a pesar de que esta definición brinda un punto importante para la investigación puesto que permite el análisis del sector gubernamental, no proporciona los elementos suficientes para estudiar el papel de las Organizaciones No Gubernamentales.

Acudiendo a otra definición, Oscar Oszlak y GulliermoO'Donnell(1982), plantean que no solo la acción del Estado debe ser considerada como parte de una política pública, sino que la omisión implica una decisión por parte de las entidades

públicas, que también debe ser considerada como parte de la política. Dado lo anterior, la política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”(Oszlak & O'Donnell, 1982, pág. 112). Esta definición resulta pertinente para la investigación porque como lo exponen Francisco Martín, Gustavo Dufour, Marín Alessandro y Paula Amaya (2013) reconoce que la política pública es la respuesta a una problemática que llama la atención de sectores sociales o económicos que han generado una demanda frente al mismo.

En la misma vía, se encuentran las definiciones de Julio Franco Corzo (2014), según la que una política pública es la acción de un gobierno, cuyo propósito o finalidad son los objetivos de interés públicos que nacen de decisiones de diagnóstico y análisis de factibilidad, para atención de uno o varios problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía. Por su parte, Luis Fernando Aguilar Villanueva(2009)incorpora nuevos elementos como la intencionalidad y la causalidad al establecer que una política pública es:

(...) un conjunto (secuencia,sistema,ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva, 2009, pág. 14).

En esta definición es posible encontrar varios criterios, que compaginan con la idea de André Noel Roth(2003), sobre el enfoque de análisis de políticas públicas, ya que para este autor se constituye como una herramienta metodológica, a través de la cual se puede analizar el qué y cómo hacer del Estado “Se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente como una metodología de investigación social

aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”(2003, pág. 15). Originalmente, el análisis de políticas públicas tiene relación con el enfoque pluralista y principalmente en los procesos de decisión, debido a la que la política es el resultado de la confrontación entre el Estado y los grupos sociales con implicación en el problema.

Dicho enfoque, comparte elementos con la definición de Aguilar Villanueva porque al plantear el análisis de políticas públicas como un proceso pluralista posibilita analizar la relación entre los actores gubernamentales y los civiles, además de la forma en que entienden la casualidad del problema y los productos de las decisiones estatales en la sociedad, esto se puede observar a lo largo del desarrollo de la tesis en la medida que se presentan las acciones del Estado en contraste con las que propone la sociedad civil en relación o contraposición.

Este tipo de análisis se basa en una búsqueda rigurosa de las causas y las consecuencias tanto de la creación como de la implementación de políticas públicas determinadas dentro de un marco de acción y, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis o hacer contrastaciones sobre el papel que han tenido las políticas en diferentes temporalidades o periodos de acción estatal(Roth, 2003). En este marco el enfoque de análisis de políticas fue parte de esta investigación dado que “refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido”(Tourgenson, 1992, pág. 236), es decir, permite observar no solo las dinámicas institucionales, sino también sociales que componen el diseño de la política y su respectiva implementación.

En el caso de la política pública contra el secuestro, las dinámicas institucionales estuvieron marcadas por la identificación de las acciones no solo gubernamentales sino también jurídicas y legales en materia de secuestro y prevención del mismo, entre las cuales se encuentran los derechos y las leyes promulgados en el orden nacional e internacional. Dicha identificación dio luces sobre las formas en las que el gobierno entendió el problema el secuestro y dictó medidas, principalmente jurídicas, para el tratamiento de este problema y posibilitó que dentro del estudio se identificará una postura política de la forma en la que el gobierno implementa recursos y reglas a lo largo de cuatro décadas.

Además, a través de la necesidad de identificación de un componente no institucional propio del enfoque, en la que se establece que en la definición de los procesos políticos se debe “promover la participación de los no expertos” (Tourgenson,



1992), también fue posible identificar las acciones ciudadanas, ya fueran académicas o no, que son la manifestación de intereses diversos, siendo así, este enfoque permitió dentro de la investigación que se vieran las diferentes posiciones entre las fundaciones y el Estado en temas como el trato hacía las víctimas, la importancia de la normatividad y la perspectiva frente al problema.

Para facilitar el análisis de los actores en la descripción del problema del secuestro se propone como una herramienta metodológica se presenta el enfoque del análisis de políticas públicas, se prefirió su uso teniendo presente la necesidad de enmarcar el ejercicio investigativo en una categoría de análisis que permitiera definir las actuaciones estatales respecto al secuestro, y cuáles de ellas podrían entenderse dentro de este marco, paralelamente tener presente las organizaciones no gubernamentales y su intervención dentro del ciclo de las políticas públicas.

### **1.2.2 Actores en política pública**

Dentro del enfoque de políticas públicas, uno de los elementos importantes a considerar son los actores que intervienen tanto en el proceso de formulación de la política como en la toma de decisiones y en la implementación de las misma. Esto debido a que son grupos, individuos o coaliciones que buscan moldear o inferir en el desarrollo de la política (Meltsner, 1992, pág. 368). Además, participan adoptando diversas posturas frente al problema que se desea solucionar y desplegando una gama de recursos económicos, técnicos o sociales que son de suma importancia a lo largo del ciclo de políticas debido a que le dan factibilidad o viabilidad a la política pública.

Estos mismos actores, en otras instancias emplean recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones, además de recursos cognitivos como informes, investigaciones o artículos de expertos que son claves para la construcción de los escenarios tanto de definición de problemas como de alternativas para la solución de los mismos. Siendo así, se puede establecer que los actores de política pública son todos aquellos que intervienen o están involucrados durante alguna fase del ciclo de políticas y proveen recursos para el diseño, la ejecución o la evaluación de la misma ya sea desde una posición formal o no (Olavarría, 2007).

Los actores formales u oficiales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado. Los actores informales o no oficiales se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente – por la política pública en discusión. Emergen desde la propia sociedad, pueden ser actores colectivos o individuales y el desempeño de sus roles no está reglado – al modo como lo están los cargos desempeñados por los actores formales –, aun cuando sus actuaciones deben ceñirse a la institucionalidad vigente – como cualquier ciudadano(Olavarría, 2007, pág. 50).

En la práctica política ambos actores se encuentran mezclados en el mismo escenario, ya que generalmente, en todo el proceso de la política se convoca a los dos tipos de actores para que manifiesten sus opiniones y realicen una especie de evaluación al proceso. Este es el caso de las políticas o acciones normativas dictaminadas en materia de secuestro en el país, puesto que en la esfera pública han aparecido dos tipos de actores. El primero de ellos es el Estado, que como actor formal o público “tiene la capacidad de obligar, de acuerdo a los marcos regulatorios, a obedecer. Sus decisiones se pueden entender como decisiones soberanas aduciendo que corresponden al interés general”(Santibañez, Barra, & Ortiz, SF, pág. 2) y, las Organizaciones No Gubernamentales que, como parte de la sociedad civil, provee movilización social y recursos cognitivos al proceso de la política.

### ***El Estado***

El Estado es una organización política caracterizada por presentar relaciones de poder institucionalizadas, tener poder de coacción, ya que puede tomar decisiones vinculantes sin la necesidad de tener la aprobación de otro actor, y contar con la capacidad de ejercer poder infraestructural, es decir, capacidad de decisión y autonomía frente a “los sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, impositivos y coercitivos que permiten penetrar la sociedad y hacer cumplir sus decisiones” (Martín, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 12), así como moldear los diversos escenarios de acción social.

En este sentido, es uno de los actores más importante de las políticas públicas son los actores estatales, puesto que de acuerdo con Robert Dahl(1989)le corresponde articular y decidir sobre los temas más importantes a los cuales se enfrenta la sociedad y definirlo bajo criterios democráticos. Para esto, proporciona un marco de acción normativo bajo el que deben ser estudiadas y analizadas las decisiones sociales. Además, según Cesar Nicandro Cruz (2001), la principal actividad del gobierno es proveer a la sociedad de políticas públicas que cuenten con legitimidad jurídica y social.

Tanto en el diseño como en la decisión de las alternativas de solución de la política pública, es el gobierno es quien proporciona elementos como los marcos de acción, a partir de planes y programas, el sistema político al que debe ser adaptada la política y características operativas como la presupuestación y la forma en la que se inserta la política en la estructura gubernamental. En este marco, las políticas son entendidas como la forma de actuación del gobierno, a partir de los recursos que tiene a su disposición para incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso. Estos se constituyen como elementos para un buen gobierno, en el que se logren “los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que (las políticas públicas) se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social”(Lahera, 2002, pág. 8).

Además, es el Estado, como un ente complejo, quien a través de funciones legales como la proclamación de normas y, políticas, entre las cuales se encuentra el diseño de los planes y programas de gobierno, debe dictar medidas frente a problemas de orden nacional como el secuestro. En este caso, el Estado es uno de los actores de mayor relevancia, debido a que establece un programa de seguridad de carácter nacional, cuyos lineamientos han servido de base a la política y la forma de solución de problema en todas las escalas del territorio. Por ello, es importante tener en cuenta el papel que ha cumplido a lo largo de los años en la identificación y solución de esta problemática, para este caso esa interpretación se llevará a cabo desde el análisis de la normatividad y los programas propuestos en dicha materia.

### ***Actores de la sociedad civil:ONG'S***

No obstante, el Estado no es el único actor relevante dentro de las políticas públicas analizadas en el territorio nacional, porque en la esfera pública han hecho

incursión otros actores frente a la definición de los problemas públicos y su tratamiento. “En el modelo de los tres sectores de la sociedad, el Estado constituye el primer sector y el mercado (las empresas privadas lucrativas) el segundo, las entidades sin ánimo de lucro pueden constituirse como el tercer sector.”(Salas, 2016, pág. 7). En este último están incluidas todas aquellas asociaciones que van desde profesionales, religiosas y culturales hasta las populares. Sin embargo, para fines de esta investigación el término será entendido en sentido estricto, como “las organizaciones no gubernamentales y algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia” (Valencia G. , 2012, pág. 469) y que tiene autonomía respecto al sistema político y a la legitimación de sus prácticas sociales y políticas.

Según Salas (2016) estas organizaciones tienen por fin colaborar y contribuir al cambio humano y social de las personas, familias y comunidades. Así, mientras en el sector privado los alicientes de su actividad son la competencia, la utilidad y el lucro o ganancia, en el sector social lo son la cooperación, los beneficios y el no lucro personal o institucional. Las ONG, tienen un objeto social amplio y diverso, donde se enmarcan aspectos como la vida, y por ende todos los derechos, sea humana o inclusive animal. Es este sentido humano lo que permite que promuevan iniciativas cuyo propósito sea el fortalecimiento de la gobernanza, la justicia social y el beneficio de los tradicionalmente excluidos(ELLA: Evidencias y lecciones desde América Latina , 2017).

Para el cumplimiento de dichos objetivos, las Organizaciones No Gubernamentales se han valido de diferentes repertorios, entre los que se encuentra la movilización social, el control ciudadano, las consultas ciudadanas, entre otras, pero principalmente han buscado influir de forma directa en las acciones promovidas por los gobierno, es por ello que influyen en la elaboración de las políticas públicas “mediante la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas; se sostiene que estas reflejaran mejor las necesidades de los ciudadanos y se verán como legítimas, lo que ayudará a garantizar su sostenibilidad y efectividad en el tiempo”(ELLA: Evidencias y lecciones desde América Latina , 2017, pág. 1).

La participación de las Organizaciones No Gubernamentales en las diferentes etapas del análisis de políticas encuentra forma de muy diversas maneras como situar los problemas en la agenda pública, participar en los controles a los programas, evaluando resultados y generando discusiones a lo largo del proceso, ya que desde esta

parte de la sociedad civil se vienen ganando “mayores espacios de participación, convirtiéndose en un actor que incide en los temas públicos”(Valencia, 2012, pág. 471). Además, constantemente estas organizaciones están interrelacionadas con el Estado de forma que las proveen de recursos.

De esta manera, las ONG's en el país, entre ellas las fundaciones referidas al tema del secuestro, han tenido como propósito incidir a través de actividades ya sean cooperativas- esto en el presente caso de estudio a partir de la incidencia en la elaboración de proyectos legislativos-, o confrontativos, -que para el caso se pueden estudiar desde acciones como los encuentros de víctimas del secuestro en los que cuestionaban las acciones del Estado frente al problema- (Valencia, 2012). En el tema del secuestro las principales organizaciones de la sociedad civil que tienen influencia en las acciones del Estado y en las políticas públicas con aquellas que se dedican a la reparación de los derechos de las víctimas y sus familiares debido a que el mayor porcentaje de personas que inciden están relacionados directamente con el tema a intervenir.

Lo anterior, cobra importancia puesto que son precisamente los involucrados quienes “pretenden dar mayor transparencia y eficacia a la acción administrativa, involucrando a la ciudadanía como actor central” (Valencia, 2012, pág. 474). Es por ello, que la mayoría de los actores que participan son aquellos se ven afectados directamente por las decisiones de la política, como las víctimas, quienes aportan conocimientos directos sobre el problema y pueden dar mejores opiniones sobre su posible solución.

### **1.2.3 Política Pública, actores sociales y Estado**

Dado que esta investigación se ancló en el enfoque de análisis de políticas públicas, es decir, en el análisis del proceso de la acción pública en el margen estatal, en relación con la aparición de otros actores procedentes de la sociedad civil, es importante establecer la manera en la que se relacionaron los conceptos descritos anteriormente, los cuales fueron denominados Estado y Organizaciones No Gubernamentales, en estas últimas aquellas referidas a las organizaciones de víctimas principalmente.

La relación que se establece entre las víctimas del secuestro y el Estado, es que este último se convierte en el actor, que, dotado de poder estructural, formaliza las

reglas de juego en los ámbitos que pretende regular, generando acciones afirmativas mediante las cuales las víctimas pueden acceder a las mismas garantías que ofrece el Estado. Siendo así, las políticas públicas aparecen tanto como modelo mediante el que el gobierno establece comportamientos institucionales y decisiones más o menos eficientes en materia de regulación y atención y tratamiento de conflictos de orden social, político y económico, como en el marco de acción en el cual las víctimas se inscriben para hacer reclamos frente a las instituciones públicas.

Por otro lado, al estar distanciadas de los objetivos de las víctimas y con el propósito de inscribir el problema desde su punto de vista en la agenda pública, es decir, con la finalidad de darle un tratamiento más humano y no tan cercano a la condena de los criminales, estos actores se trasladan a la esfera pública y tratan por medio de sus propios recursos influir en las acciones del gobierno. Estas acciones son realizadas por las ONG que desde su carácter privado tratan de defender los intereses de una población específica que son las víctimas del secuestro entre el año 1970 y 2012 en el país. Como parte de estas ONG, aparecen entidades sin ánimo de lucro y de carácter no gubernamental, organizadas formalmente, cuyas características principales las definen como entidades que poseen cierto grado de realidad institucional, y una estructura formal que las lleva a diferenciarse de iniciativas individuales. En ese sentido, no están jurídicamente relacionadas con la administración pública, sino que su objetivo principal es generar la máxima utilidad social de los recursos..

No obstante, las ONG's en una sociedad democrática se ha encargado de ser quienes canalizan y articulan las demandas sociales ante los poderes públicos, además, participan activamente en la implementación de programas y servicios para satisfacer esas mismas necesidades, por lo que aparecen dentro del análisis de política pública como actores que influyen tanto en la definición de los problemas públicos, como en la toma de decisiones y en la implementación de programas y proyectos que tienen como foco de atención a las víctimas de delitos como el secuestro. Según Donati (1997) “el tercer sector es una forma social emergente que nace de la exigencia de diversificar las respuestas a las necesidades específicas y debe ser explicado como producto de una mayor diferenciación societaria en condiciones de creciente complejidad social” (p.17)

Las Organizaciones No Gubernamentales inciden en la política pública mediante una actividad que tiene que ver con participar en el espacio público, y es una forma de

hacer que quienes toman decisiones de gobierno (diputados, senadores, funcionarios de la administración pública, gobernadores, presidentes municipales, delegados, jueces y el Presidente de la República) incorporen los intereses de la ciudadanía en los programas y leyes que elaboran (Tapia Alvarez, Campillo Carrete, Cruickshank Soria, & Morales Sotomayor, 2010), pero esta no es su única función, puesto que lograron emprender misiones por su propia cuenta, y a pesar de que ser actores influyentes y que cuentan con repercusión en el medio, su actuación siempre estuvo enmarcada en el marco legal y jurídico delimitado por el Estado frente a la situación de las víctimas.

### **1.3 RUTA METODOLÓGICA**

En este apartado se muestra el camino que se siguió por parte de la investigadora para llevar a cabo la recolección, clasificación y el análisis de la información encontrada no solo a través de la lectura de los textos leídos para la realización del estado del arte, sino también de una búsqueda posterior, la operacionalización de los conceptos y, por último, la realización de entrevistas.

#### **1.3.1 Definición del paradigma:**

La primera medida tomada en términos metodológicos fue la definición del paradigma investigativo, puesto que este proporcionó la mirada desde la que se debían abordar los textos y conceptos y, desde la que se desarrolló la interpretación del contexto en el que se inscribía la investigación. El paradigma elegido fue el comprensivo- interpretativo debido a que parte del reconocimiento de la subjetividad al momento de construir la realidad, del entendimiento del otro como un intérprete del contexto en que vive, cimienta y deconstruye, además, porque en el marco de este paradigma se considera que el lenguaje y la comunicación son medios para la construcción y resignificación de la realidad, que es múltiple, holística y definida a partir del significado de los sujetos (Galeano M. E., 2012). A lo largo de la investigación este sirvió de base para determinar la clave analítica y el tratamiento dado al secuestro de parte de dos actores sociales, el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales.

Este paradigma trae implícita la necesidad de teorizar diferentes prácticas sociales o de vida para lograr su comprensión en un contexto determinado; en ese

sentido, brinda a la investigación la posibilidad comprender de manera teórica el secuestro como una práctica política y cómo las acciones realizadas por los dos actores mencionados anteriormente contribuyen a que se den modificaciones en el contexto. Esto a partir de la interpretación de la normatividad y demás acciones planteadas como respuesta al problema por los actores.

Habiendo establecido la definición del paradigma, se realizó una búsqueda de enfoques investigativos que tuvieran concordancia con la investigación planteada y la visión analítica propuesta, ya que se tenía como punto de partida la idea de realizar una investigación documental en la que se pudiera hacer un análisis textual y contextual de la forma en la que el Estado propone soluciones para el secuestro y la manera en la que las Organizaciones No Gubernamentales reaccionan frente a las mismas, así como las acciones particulares planteadas por ellas.

### **1.3.2 enfoque de investigación:**

El enfoque utilizado fue el cualitativo puesto que permitió construir datos descriptivos para abordar posteriormente el ejercicio interpretativo, según Blasco y Pérez(2007)la investigación cualitativa estudia la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas. Además, es relevante develar el contexto histórico puesto que faculta el hecho de revisar los datos y poder extraer de allí conclusiones para un posterior análisis. Da cuenta de la utilización de un diseño flexible que esta presto a enfrentar las situaciones que existen en la realidad, en este sentido, Mario Tamayo (2007), señala que

(...) la metodología cualitativa, por su enfoque y su fundamentación epistemológica tiende a ser de orden descriptivo, orientado a estructuras teóricas, se caracteriza por la utilización para enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio en cualquiera de sus alternativas, trata de indagar conceptos de diversos esquemas de orientación de la investigación social(pág. 7).

Para el desarrollo de esta investigación el uso del enfoque cualitativo fue importante porque permitió estudiar el fenómeno del secuestro como totalidad, teniendo en cuenta actores gubernamentales y por fuera de la estatalidad, además de incorporar hallazgos no considerados al principio de la investigación, entre los cuales es posible contar con la poca visibilidad que tienen las organizaciones a la hora de tomar



decisiones estatales, pues a pesar de que son llamadas a las esferas de poder son reducidas las acciones generadas con su influencia y ,por último, permitió analizar y comprender a los sujetos y fenómenos desde su perspectiva. Esto en el caso de este problema de investigación se manifiesta en que a lo largo del estudio se procura tener un acercamiento a la realidad de las acciones realizadas tanto por el Estado como por las Organizaciones No Gubernamentales desde la identificación de las prácticas realizadas por ellos para que después sean interpretadas.

### **1.3.3 Técnicas de investigación:**

Con el propósito de implementar los presupuestos del enfoque cualitativo, se decidió trabajar a partir de dos técnicas investigativas, que, a su vez, pueden ser consideradas instrumentos de recolección de información. Estos fueron la investigación y la entrevista, que son procesos metodológicos y sistemáticos que sirven para operativizar e implementar los métodos de investigación.

#### ***Investigación Documental y sistematización de información:***

La primera forma de investigación utilizada fue la investigación documental que se constituyó en más que una técnica de recolección de información, para ser una estrategia de la investigación cualitativa(Galeano, 2012) su utilidad se basa en que se vale de las fuentes para hacer de estas su materia prima, según Galeano(2012) “la revisión de archivos y el análisis de contenido se convierten en técnicas fundamentales de su trabajo, más no exclusivas; pueden combinarse con la entrevista, el cuestionario, la observación entre otras”(pág. 78).Según Jaime Andréu(SF) para la implementación de esta técnica investigativa, es importante el desarrollo de cinco fases: la primera de ellas, es la determinación del objeto o tema de análisis, la cual en el presente trabajo se llevó a cabo desde la definición de los objetivos tanto generales como específicos, además de la información recolectada mediante los criterios establecidos en el estado del arte, esto es, a través de una búsqueda en bases de datos bibliográficas y en la biblioteca de la universidad de Antioquia, recuperaron los documentos y la información allí contenida.

Entre los textos priorizados estuvieron aquellos que, tenían relación directa con el secuestro y la acción de Organizaciones No Gubernamentales frente al mismo, además de aquellos se enfocaban en la evolución histórica del secuestro o las dinámicas estatales frente a este suceso, los más importantes, así como los criterios de selección fueron presentados en el apartado anterior del estado del arte. No obstante, es pertinente aclarar que se presentaron problemas a la hora del rastreo de información frente a las Organizaciones No Gubernamentales, debido a que no se encontró información actualizada o con criterios particularmente teóricos al realizar la búsqueda.

El segundo paso fue, después haber llevado a cabo la selección de textos, determinar las reglas de codificación. Esto se hizo a través de la clasificación de los documentos según su origen, es decir, tesis de grado, revistas, libros, entre otros, para posteriormente, categorizarlos de acuerdo a la temática planteada, ya fuera secuestro u Organizaciones No Gubernamentales. Además, se elaboró un sistema de categorías que será desarrollado en el siguiente apartado y que sirvió para realizar el análisis y el relacionamiento de las principales categorías analíticas propuestas.

Hay que realizar una aclaración sobre la documentación, para David Erlandson(1993) “se refiere a una amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como cualquier material y escrito disponible”(pág. 52).Por ello, hay que hacer énfasis en que la técnica de revisión documental se usó para obtener información en materia de textos y portales elaborados por las ONG´s con respecto a la situación de las víctimas, en contraste con los textos y portales que ha establecido el Gobierno Nacional para la atención y reparación de las mismas. Los archivos que se revisaron fueron los elaborados por estos dos sectores y dieron cuenta de la intervención que ha tenido cada uno, y las posibles estrategias que permiten visualizar los mecanismos que ambos han establecido.

En relación a lo anterior, las fases de este proyecto estuvieron dadas en un primer momento por un recorrido histórico que dio cuenta del contexto del secuestro en Colombia, su historia y el desarrollo que ha tenido en el país; se continuó con un rastreo de información que permitió relacionar las políticas públicas referentes a las víctimas y al secuestro, una vez recolectada toda la información pertinente se abordó la tarea de organizarla y comparar los resultados obtenidos con respecto a las actuaciones del gobierno nacional y paralelamente del tercer sector.

### *Definición de categorías*

A partir de la búsqueda de textos se definieron dos categorías analíticas, las cuales son los actores tanto institucionales o estatales que influyen en el tema del secuestro como las acciones realizadas por ellos para tratar de dar solución a esta problemática. En el siguiente cuadro son especificados

<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Observables</b>
<b>Actores públicos (formales) y privados (informales)</b>	Todo individuo o grupo social vinculado con un problema público, aún si momentaneamente es incapaz de emprender acciones concretas. Estos explotan constantemente en zonas de incertidumbre inherentes al funcionamiento interno de de las organizaciones administrativas, de las reglas formales y las normas sociales para promover sus valores, ideas e intereses (Knoepfel, P; Larrue, C; Frederic, V & Hinojosa, C, 2007, Pág 12-13)	Víctimas
		Gobierno
		Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S)
<b>Acción Social</b>	Todas las conductas y actividades que se realizan con la finalidad de dar solución total o parcial al problema del secuestro, ya sea llevada a cabo por actores sociales y/o gubernamentales.	Procesos Jurídicos
		Políticas Públicas
		Decisiones Gubernamentales
		Realización de foros en tema de secuestro
		Realización de congresos con
		Atención psicosocial a víctimas

### *Realización y sistematización de entrevistas:*

Con base en la información solicitada, se diseñó un modelo de entrevista en el que diera cuenta de las categorías planteadas de forma que los entrevistados las pudieran comprender. Las entrevistas fueron realizadas a personas que trabajan con el Estado, específicamente dos personeros municipales y conjuntamente a víctimas directas e indirectas del delito; constaron de preguntas como: ¿Qué mecanismos ha

facilitado el Estado para que se propenda por una reparación integral a las víctimas?,  
¿En qué sector ha encontrado más apoyo, en el Estado o en las ONG?, entre otras.

<b>ACTUACIONES DE LAS ONG Y DEL ESTADO RESPECTO A LAS VÍCTIMAS DEL SECUESTRO</b>
1. Desde la institucionalidad que programas tiene el gobierno para la atención a las víctimas del secuestro.
2. Cuantos casos se tienen reportados en el municipio de secuestro
3. Alguna organización gubernamental le ha brindado ayuda económica o de otra índole
4. Que mecanismos le ha facilitado el Estado para que pueda ser escuchado
5. En qué sector ha encontrado mayor apoyo, en el Estado o en las ONG
6. En algún momento usted o su familia se ha sentido desprotegido por el Estado
7. Que programas conoce usted que se hayan implementado al interior del Municipio para la atención a las víctimas.
8. De qué tipo son las secuelas que deja el secuestro

Preguntas realizadas según la persona a la que se le estaba haciendo la entrevista, obteniendo de cada uno de los participantes en ocasiones respuestas con conocimiento de causa y en otras oportunidades la información que habían recibido a través de terceros.

#### **1.3.4 Análisis de la información:**

Habiendo implementado las técnicas de información anteriormente descritas, se llevó a cabo la triangulación de la información rastreada a partir del análisis de textos y de la realización de las entrevistas, así que se trató de poner en común la información obtenida a partir de ambos procesos y realizar un análisis de cómo cada uno de ellos se relacionaban, no solo con una categoría específica, sino también con el objetivo general de la investigación o en su defecto, cómo ayudarían a identificar las formas de actuación de cada uno de los actores frente al problema del secuestro en el país, para posteriormente, evaluar la dinámica que se ha generado en el contexto frente a este problema.

#### **1.3.5 Consideraciones éticas**

Finalmente es de anotar el compromiso que adquirió la investigadora frente al objeto y los sujetos investigados, ya que estableció una relación fundamentada en el respeto y la responsabilidad que se tiene frente a la información obtenida y su correspondiente uso, éticamente fue absolutamente necesario describir el propósito que

persigue con esta investigación y demostrar que su finalidad es netamente académica y constructiva. Todos los elementos que se recogen en este capítulo dan sustento a lo que se presenta de aquí en adelante, el cuerpo de la investigación y sus respectivas conclusiones y hallazgos.

## **CAPÍTULO II: CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y DINÁMICA DEL SECUESTRO EN COLOMBIA, ACTORES INVOLUCRADOS**

En este capítulo se describe el contexto socio-político en el que se presenta y transforma el secuestro como forma de victimización, para su mejor comprensión se establecen las principales características a partir de seis momentos: el origen, y las décadas del 60, 70, 80, 90 y 2000, se mencionan en cada uno de ellos algunas de las acciones del Estado y las Organizaciones No Gubernamentales frente al secuestro en Colombia, se da cuenta de la aparición de las ONG a nivel nacional e internacional y los propósitos que estas han perseguido en la esfera pública Colombiana.

### **2.1 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y DINÁMICA DEL SECUESTRO EN COLOMBIA**

La realidad del secuestro en Colombia ha sido una constante, nuestro país ha pasado por varias etapas en las que esta práctica ha estado asociada a diversos fines, políticos, económicos o de otra índole, afectando un amplio porcentaje de la población directa o indirectamente. En este sentido, este escrito está estructurado para brindar un recuento cronológico de los sucesos que permiten describir las fases que el secuestro ha tomado en el contexto colombiano, el comportamiento de los actores involucrados y sus objetivos, identificando los momentos claves de cada periodo. En consecuencia, se presentan como antecedentes, los hechos que marcaron el inicio de esta forma de victimización en el país y se revisan seis momentos que muestran las diferentes características que adquiere este fenómeno en el marco del conflicto armado en el país.

#### **2.1.1 Origen del secuestro en Colombia: El surgimiento de las guerrillas y el caso de la familia Éder**

, la palabra secuestro ha sido un concepto socialmente construido por la legislación colombiana y los medios de comunicación, puesto que antes esta práctica era catalogada con otras denominaciones, como “raptó”, y con el paso de los años se ha acompañado de otros nombres según la intención con la cual éste se lleve a cabo. Revisando detalladamente la historia, se encuentra que para el año 1933 en la ciudad de Cali se efectuó el primer secuestro, hecho que fue registrado y dado a conocer por un medio de comunicación en Colombia, el diario El Tiempo fue el encargado de tal publicación(Sáenz, 2013).

En aquel entonces no estaban conformados grupos armados que se dedicaran a esta práctica, ni tampoco se puede afirmar que el narcotráfico empezó a hacer presencia fuerte en el país valiéndose del secuestro; así que las autoridades atribuyeron este hecho a la delincuencia común. Según lo relata el diario El Tiempo (2008), la niña secuestrada duró en cautiverio 72 horas y su padre tuvo que pagar un rescate de 50.000 pesos por su liberación. Este “raptó” fue el de la pequeña Elisa Éder, hija del dueño y gerente del ingenio azucarero “Manuelita”, el cual conmocionó a toda la sociedad caleña de la época y puso en vilo a casi todo el país.

La niña estaba al cuidado de su niñera cuando un carro azul de cuatro puertas frenó en seco justo en la orilla del río Aguacatal en el Valle del Cauca, del auto se bajó un hombre bien vestido, que con tono acelerado le dijo a la institutriz que la madre de la menor lo mandó a recogerla porque era necesario tomarle unas fotografías para una importante revista. María Morales, la niñera, creyó en el individuo y le entregó a la bebé de tres años de edad en los brazos; el hombre se subió al automóvil y abandonó el lugar a toda velocidad junto a la niña y su cómplice, quien era el chofer (Sáenz, 2013).

Según publicaciones de la prensa nacional este fue el primer hecho que marcó lo que posteriormente se consideraría una industria organizada. Además, la organización “País Libre”, que en aquel entonces trabajaba para evitar el secuestro y la extorsión en el país, reconoció este episodio como el primer plagio de la historia moderna de esta nación. En ese entonces el país atravesaba por una situación difícil, catalogada por muchos como, La Época de la Violencia, al respecto Germán Olarte afirma que:

Fue un periodo histórico entre 1948 y 1960, caracterizado por violencia bipartidista y el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, hecho que desencadenó una serie de desórdenes conocidos como el Bogotazo,

caracterizados por las fuertes peleas entre Liberales y Conservadores, incluyendo asesinatos, agresiones, persecuciones, destrucción de la propiedad privada y terrorismo por el alineamiento político. Algunos autores sitúan este periodo hasta 1953.(Olarte, 2013)

Los factores que contribuyeron a la prolongación de La Violencia fueron los temores anticomunistas de la clase dirigente, la privación económica de los sectores populares y un rígido sistema de partidos que solo permitía la participación de dos partidos políticos (Olarte, 2013). Posterior a un bipartidismo marcado, y unas décadas de extremo conservadurismo, se buscaban otras alternativas de cambio que se vislumbraban como necesarias; un hombre encarnó como caudillo las esperanzas de un país entero, Jorge Eliécer Gaitán, quien posiblemente ocuparía la silla presidencial en las elecciones de 1950. Para ese momento, gobernaba Mariano Ospina Pérez, del Partido Conservador y Colombia era un país de próspera economía gracias al boom del café, aunque donde el obrero, el campesino y las clases menos favorecidas recibían salarios de hambre y maltratos. Gaitán, decía que “la tierra es de quienes la trabajan”, una propuesta totalmente distinta a la de los tradicionalistas Partido Liberal (su propio partido) y Partido Conservador, los dueños de la política colombiana durante toda su historia” (Meza, 2012).

Con Gaitán muerto, los líderes rurales del Partido Liberal, asediados por paramilitares<sup>6</sup> creyeron que no había opciones políticas. Así empezó a gestarse la guerrilla: miles de hombres se agrupaban en zonas liberadas<sup>7</sup> de Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Huila, Caldas, a quienes también se sumaban facciones del Partido Comunista Colombiano. “No es casual que de aquella década de violencia nacieran las posteriores guerrillas políticas que, levantando las banderas de la revolución social,

---

<sup>6</sup>Los antecedentes de los paramilitares hay que buscarlos en la época de La Violencia (1946-1957) y del Frente Nacional (1958-1974). Durante La Violencia se acentuó en el Eje Cafetero la aparición de bandas armadas que, a pesar de estar ligadas a la lucha bipartidista y a los gamonales, crearon sus propios espacios y sus propias reglas de juego. En este sentido, Pájaro o Chulavita era el nombre que hacía referencia a las bandas armadas afiliadas al partido conservador que, con tolerancia de las autoridades, y desterraban a los miembros del partido liberal. El sistema de lealtades verticales de los gamonales fue suplantado por el predominio de estos grupos quienes construyeron una estructura de poder independiente mediante robo de tierras, extorsión y usurpación del poder político (Duncan, 2005)

<sup>7</sup>Son zonas que ya no son controladas por el Estado, en los territorios liberados la guerrilla quedaba totalmente libre del adversario porque éste lo ha evacuado y se lo ha dejado, al menos durante cierto lapso. Estas zonas liberadas son de valor decisivo para la preparación de la última fase de una guerra irregular, en la que la tarea es convertir a las unidades guerrilleras en grandes contingentes militares, que difícilmente se pueden distinguir por su estructura, su armamento y forma de combate, de las fuerzas armadas regulares. (Rangel, 1998)

llegaron a ocupar y controlar extensas zonas del país. Los campesinos, asediados por la represión, emigraron a las montañas y allí organizaron el trabajo agrícola y la autodefensa”(Galeano E. , 1971, pág. 157).

Según lo anota Erich Saumeth(SF), la guerrilla en Colombia es el efecto de dos causas principales que se han entrecruzado de manera paralela con las dinámicas sociales y regionales, que les aportaron el tejido social sobre el cual se desarrollaron. La primera de ellas es violencia política, que desde el principio pretendió transformarse en acción revolucionaria; la segunda causa es de origen social, primando acá las luchas por la defensa de un territorio y de una organización social particular que luego se convirtió y adquirió las características de movimientos de autodefensas campesinas que fueron en principio una respuesta militar a la acción del Estado.

La guerrilla colombiana es entonces el resultado de dos procesos que se entretrajeron de forma paralela con distintos fenómenos locales y regionales. Dentro de estos procesos se ubican con claridad los casos del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en este último caso cuyo origen se remonta a las luchas rurales, el campesinado fue obligado a tratar de fortalecer lealtades personales familiares y sociales a través del odio y del resentimiento; son consideradas como las guerrillas de primera generación<sup>8</sup> y casos como el del Movimiento 19 de abril (M-19) de segunda generación(Saumeth, SF), este se funda el 17 de enero de 1974, a raíz del supuesto fraude electoral de las elecciones de 1970, en la que participaron como candidatos a la presidencia Gustavo Rojas Pinilla, de la Anapo, y Misael Pastrana Borrero, del Frente Nacional, este último elegido, se crea el Movimiento 19 de abril o M-19(El Tiempo, 1999).

### **2.1.2 Los años 60: el secuestro como práctica del conflicto**

En este contexto la palabra secuestro empieza a cobrar otras connotaciones, según los actores que lo cometen y las intenciones que persiguen con la ejecución del mismo; con posterioridad al “rapto” de Elisa Éder, en 1965, ocurrió otro secuestro que

---

<sup>8</sup>En la historia de la guerrilla en Colombia se pueden distinguir dos generaciones distintas: por una parte, la llamada "primera generación", que surge a mediados de los años 60, bajo el impacto de la revolución cubana. Se trata de las FARC, el ELN y el EPL. Por otra parte, la denominada "segunda generación", la cual nace entre los años 70 y 80 en torno a la reactivación de las luchas armadas en Centroamérica y la revolución nicaragüense (el M-19, el Quintín Lame, el Prt y la Crs) (El Tiempo, 2009)



también fue ampliamente conocido, el del industrial vallecaucano y ex ministro Harold Éder (padre de la niña “raptada” en 1933), que fue privado de la libertad en su finca. En esta época el secuestro empieza a dar sus primeros pasos como forma de victimización adoptada por las guerrillas con un objetivo inicial de ejercer presión a nivel político en el país, de demostrar su poder, y de romper las barreras de seguridad que se tenían establecidas, generando vulnerabilidad. A diferencia del caso de Elisa Éder, ya no se trataba de delincuentes en busca de lucro individual, sino que se daba cierto grado de confusión con las acciones políticas de bandas armadas que, hasta entonces, habían vivido de cuotas o contribuciones.

Decenas de hombres que posteriormente harían parte de las denominadas FARC asaltaron a Harold Éder y a sus escoltas, y en medio del fuego cruzado en el que resultó herido quien había sido Ministro de Hacienda, lo internaron en las montañas del Cauca. Luego de 24 días se encontró su cadáver. Fue la primera víctima mortal del secuestro en Colombia (Flórez & Martínez, 2015). Esta acción fue percibida por el público colombiano de una forma distinta a la inicialmente enunciada, y alcanzó proporciones nacionales, debido a que se consideró el incidente “como un atentado a la seguridad nacional” (Gómez E., 2009). La dimensión política de esta acción se confirmó con la atribución de su responsabilidad “al grupo comandado por Manuel Marulanda Vélez (alias Tirofijo) (Rubio, 2003).

Según Mauricio Rubio (2003) durante los años sesenta aún los casos de ciudadanos anónimos llegaban a ser noticia.

Ya entonces parecía común la práctica de utilizar el secuestro como amenaza para quienes no pagaran las extorsiones. Aunque las estadísticas disponibles no lo alcanzan a captar, el periódico El Tiempo informó en varias ocasiones, a mediados de la década, que el delito iba en aumento, incluso hasta el punto de describirlo como una industria en crecimiento (pág.6).

Desde ese momento, el secuestro en Colombia ha sido una práctica que ha estado ligada inminentemente al conflicto armado interno, “en el imaginario de nuestra sociedad y en la comunidad internacional se le distingue no solo como una de las modalidades delictivas que caracterizan la confrontación armada que ha sufrido Colombia durante los últimos años, sino quizás como uno de los sellos distintivos de la guerra en Colombia (Bustamante, 2016, pág. 103)”. Además, también se han generado

vínculos entre esta práctica y el narcotráfico, que se ha consolidado como una de las mayores actividades delictivas de Colombia. Esto hace que el secuestro sea reconocido como punto clave de una historia de violencia y corrupción, y de su utilización como mecanismo de presión según el momento histórico en el que se estaba dando.

Según lo menciona Mauricio Rubio(2003) el país, se hubiera ahorrado un buen número de muertes violentas si en lugar de emprender una insensata cruzada antinarcóticos hubiese reaccionado oportunamente ante el secuestro, puesto que, combatir las drogas se estableció en la única prioridad, ya que esta actividad ilícita era la principal fuente de financiamiento de las actividades delictivas, o,

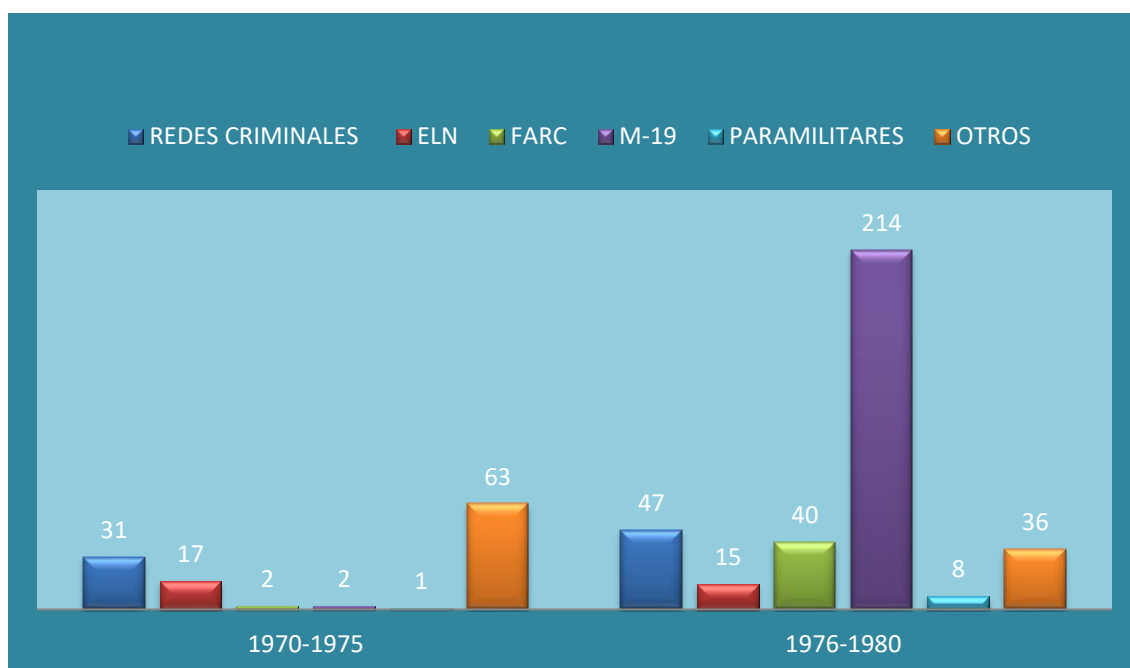
(...) por lo menos, si no se hubiese pretendido avanzar en paralelo en dos frentes tan inconsistentes como pueden ser una guerra contra las drogas, algo importada y algo moralista, y frustrantes negociaciones con una subversión especializada en la toma de rehenes y la extorsión. Esta delicada mezcla contribuyó poco a resolver la cuestión del narcotráfico, pero mucho a la trivialización y consolidación del secuestro, al virtual quiebre del sistema legal y, a su vez, actuó como uno de los detonantes del paramilitarismo, exacerbando la violencia (pág. 22).

Siendo así, el secuestro en esta época fue usado como un instrumento político y económico que son solo le daba visibilidad a los grupos armados, sino que también lo ayudaba a financiar la guerra que se enfrentaba en los territorios, pues a través de los rescates exigidos a las familias podían comprar arsenal para sus actividades.

### **2.1.3 Los años 70: el secuestro como medio de financiación**

Para la década de los años 70, los grupos subversivos empezaron a secuestrar diplomáticos y empleados de multinacionales con exigencias económicas, hasta llegar a millonarias cifras(Gómez E. , 2009) “las sumas recaudadas por las FARC, el ELN y sobre todo por el M-19 se convirtieron en un importante medio para financiar y consolidar esas organizaciones armadas”(pág. 53) Este flagelo ya estaba amparado por intereses económicos que llevaron a que las víctimas terminaran por ser comercializadas como mercancías. Aunque realmente en este momento, el secuestro no representaba una amenaza latente ni para el Estado ni para la sociedad, debido a que como es posible observar en la gráfica presentada a continuación, si bien se presentaban crímenes como estos las cifras no eran para nada considerables y no fue hasta la década de los 80 que el secuestro empezó a ser usado sistemáticamente como forma de victimización

**Imagen 1: Secuestro entre 1970-1980**



*Fuente: elaboración propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

Según el historiador José Jairo González, en los 60 las Farc usaron el secuestro como un método de financiación del movimiento revolucionario, y dos décadas después, lo combinaron con una motivación política. En los 70, aunque se trataba de casos aislados, las víctimas del secuestro eran gerentes de multinacionales o hacendados. En los 80, el "negocio" se masificó y afectó a las familias de comerciantes y pequeños industriales en todo el país (El Tiempo, 2011).

Hacia julio de 1971, en el gobierno de Misael Pastrana Borrero, en respuesta a una nueva ola de retenciones ilegales con propósitos económicos, fue creado el "Comité Antiextorsión y Antisecuestro", que neutralizó muchos secuestros, pero no lograron evitar otros con fatales desenlaces (El Espectador, 2012). En esta década el país se conmocionó por algunos secuestros un tanto significativos, siendo el M19 el principal actor en la comisión de este delito, entre los años 70 y el 80 había ejecutado más de 200 secuestros, en un artículo publicado por Luis Eduardo Celis en la revista Semana (2013) se menciona que los casos sonados fueron los de:

- Donald Cooper, estadounidense, secuestrado en 1975 por el M-19. Se desempeñaba como gerente general en Colombia de los almacenes *Sears*. Parte de la bolsa obtenida por el plagio fue invertida en una compañía de venta de artículos médicos, Produmédicos, que le garantizó al M-19, tres ventajas:

liquidez financiera, una organización limpia como fachada y contactos (inclusive con los militares a través de Sanidad Militar).

- En febrero de 1976 el M-19 secuestró a José Raquel Mercado, quien era el presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y el 19 de abril de 1976 lo asesinaron, en un hecho que conmocionó al país.
- Camila Michelsen, este secuestro, cometido por el M-19 en las instalaciones del Politécnico Granacolombiano de Bogotá, es uno de los casos más recordados en los que los captores han llegado hasta las aulas para llevarse a sus víctimas. Por la liberación de Camila Michelsen, el M-19 pedía en esa época unos 35 millones de dólares. Un rescate, por una suma menor, fue pagado por la familia, pero después de tres meses, la joven no había sido liberada.

Se puede notar también el aumento de los plagios por parte de las FARC, encontrando en los beneficios económicos obtenidos por las extorsiones un medio de sustento. La subvención soportada en el secuestro posee ventajas, “como los menores requerimientos de estructura burocrática, la consistencia con el discurso de redistribución de la riqueza y de castigo a la clase explotadora, y, además, el mayor control sobre el flujo de ingresos. La gran limitación, de naturaleza política, se puede mitigar secuestrando a personas foráneas a las comunidades o a territorios considerados políticamente relevantes”(Rubio, 2003, pág. 152)

A pesar de esto es importante resaltar que: (I) no todos los secuestros millonarios de la época se atribuyeron a grupos guerrilleros, (II) dichos grupos no abandonaron las acciones, y aún los secuestros, puramente políticos (III) no todos los incidentes terminaban con el pago de un rescate y (IV) los secuestros de ciudadanos corrientes se publicaban y aún provocaban, individualmente, reacciones editoriales de rechazo(Rubio, 2003).

#### **2.1.4 Los años 80: el uso político del secuestro**

Continuando cronológicamente en la década de los 80, el secuestro adquiere una connotación de tipo político y como estrategia de negociación mucho más marcada, dado que se empezó a tomar miembros del cuerpo político nacional e internacional como rehenes

(...) en Colombia se hace claro el uso político y económico del secuestro con la espectacular toma por parte del M-19 de la Embajada de República Dominicana en Bogotá (27 febrero de 1980), con catorce embajadores como rehenes. En dicha ocasión los guerrilleros exigen liberar más de 300 guerrilleros prisioneros, cuestión que termina el 27 de abril cuando el comando del M-19 se dirige hacia Cuba llevando como garantía a 12 de los rehenes que sólo serían liberados en La Habana (Gómez E. , 2009, pág. 34)

Desde aquel momento, se recrudece la violencia y el fin extorsivo del secuestro comienza a ser la consigna principal del conflicto. También se debe resaltar la presencia de un actor en el escenario nacional e internacional, con raíces en el narcotráfico, llamado “Los Extraditables”, el cual sustenta la práctica del secuestro desde la necesidad de hacer presión sobre el Estado y los gobiernos de turno para poder continuar con su negocio y evitar ser extraditados a los Estados Unidos. Éstos por medio de atentados y secuestros mostraron simbólicamente el poder que tenían para desestabilizar al gobierno(Gómez E. , 2009, pág. 63). En palabras de Rubio(2003): “han recurrido al secuestro con los más variados fines, con objeto puramente político para presionar del gobierno un no a la extradición, como sustituto del comercio de droga en períodos de iliquidez, para financiar sus guerras contra el Estado o como mecanismo corriente para cobrar deudas” (pág. 25).

En el ámbito político se orientaron a presionar la adopción de garantías de la aplicación de un juicio en Colombia a cambio de una cárcel en los Estados Unidos buscando “evitar a toda costa la extradición” (Vizcaíno, 2004, pág. 16).

en esta misma década, el privar de la libertad con fines políticos y de guerra adquiere nuevas significaciones al conformarse una alianza entre capos de la droga para defenderse de secuestradores del M-19, el cual se denominó “MAS” (Muerte a Secuestradores), hecho que muestra la manera en que la práctica estudiada no es sólo aplicada para ejercer presión política al Estado o con fines de solo lucro, sino que va acompañada de ideología subversiva frente a grupos netamente narcotraficantes y viceversa con cargas antisubversivas(Gómez E. , 2009, pág. 64)

En la configuración del MAS como ejército privado fue evidente la influencia de los grupos narcotraficantes. Este, se formó para intimidar a los secuestradores de las

FARC, motivados por el secuestro de la hermana de los narcotraficantes Ochoa<sup>9</sup>. Dicha organización fue considerada como el máximo exponente del paramilitarismo en Colombia. Posteriormente este fenómeno se amplió y fue financiado por hacendados, comerciantes y ganaderos de la región que se desempeñaron como grupos de defensa permanente en las regiones y contribuyeron en los intentos de creación de las autodefensas (Medina, 1996).

Para ese entonces, los comentarios de prensa señalaban a Colombia como el líder mundial en materia de secuestro y como una sociedad que había perdido capacidad de reacción frente a estos crímenes, pues se acostumbraba a convivir con esta situación. Son básicamente dos las circunstancias que se pueden asociar con este incremento: la decisión de los distintos grupos subversivos de orientar la lucha hacia las ciudades y el tráfico de droga (Revista Semana, 1982).

Según Mauricio Rubio (2003), lo que hoy se conoce como la industria del secuestro en Colombia tuvo dos raíces, una rural y otra urbana. Frente a la primera, hay evidencia de que fue una práctica a la que recurrieron algunos bandoleros tardíos después de La Violencia de los años cincuenta, pero dado que el secuestro de extranjeros – diplomáticos y ejecutivos de multinacionales – lo iniciaron a gran escala los grupos guerrilleros urbanos<sup>10</sup> también tomó un carácter alejado de lo rural, por influencia de otros países, en particular los argentinos, y esa práctica fue importada al país para luego dar paso a la consolidación de la actividad con víctimas nacionales, cada vez con menos recursos pero más numerosas.

En el caso de la raíz rural, el secuestro golpeó fuertemente la zona cafetera del país, “Los guerrilleros que se desenvolvían en el centro del Quindío desarrollaron en forma más generalizada y sistemática que en cualquier otra parte, una nueva modalidad de autofinanciamiento: la del secuestro de acaudalados hacendados” (Sánchez &

---

<sup>9</sup>Los Hermanos Ochoa: otros tres miembros del cartel de Medellín eran hermanos: Fabio, Jorge Luis y Juan David. Fabio, fue capturado y extraditado de Colombia a los Estados Unidos en septiembre de 2001 y condenado en 2003 por trata de personas, conspiración, delincuencia y distribución de cocaína. (telemundo T52, 2015) (El destino de los socios de Escobar.)

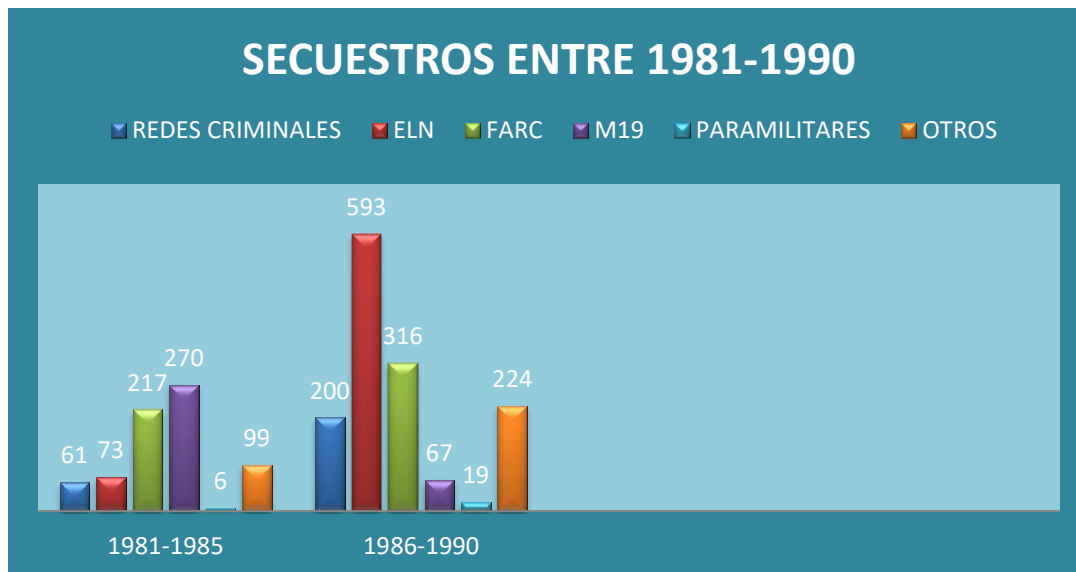
<sup>10</sup>La **guerrilla urbana** es un tipo específico de tácticas de guerrilla aparecido en la segunda mitad del siglo XX que se caracteriza por desarrollarse en un ambiente urbano como parte de una estrategia coordinada de lucha militar, muchas veces de naturaleza anticolonial o revolucionaria, de tipo terrorista, e improvisada (Guerrilla Urbana, 2017).

Meertens, 1983, pág. 177). además, los grupos perpetradores del secuestro encontraron en esta zona su morada.

Según Rubio (2003), la intención explícita de los distintos grupos subversivos de poner la vista en la ciudad no implicó el abandono del secuestro rural que, progresivamente fue perdiendo importancia relativa, pero siguió aumentando en términos absolutos. En algunas regiones el asedio a los propietarios rurales fue tan severo que tuvo consecuencias definitivas en dos fenómenos cruciales para la evolución del conflicto: la venta y concentración de tierras en manos de narcotraficantes y, la conformación de grupos paramilitares, despojando a las personas de sus tierras y apropiándose de las mismas, generando grandes latifundios, y empobreciendo en mayor medida al sector campesino.

Este tipo de hechos provocaron que, como se muestra en la siguiente gráfica, se produjera un crecimiento significativo de los casos de secuestro denunciados en este periodo en comparación con los denunciados en los años 70 y 90. Uno de los factores que provocaron que esto sucediera es que los actores armados lo vieran como un medio de financiamiento para la realización de otras prácticas delictivas como la compra de armamento.

### **Imagen 2: Secuestros entre 1981-1990**



*Fuente: Elaboración propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

En esta década el aumento de secuestros fue considerable y grupos como el ELN y las Farc, comenzaron a realizar los mismos indiscriminadamente. Mientras que el M19 iniciando la década tenía un poder considerable que fue decreciendo, la apuesta de las guerrillas en Colombia fue la de

cambiar la situación de inequidad, antidemocracia e imposición, por una realidad de democracia social y política, en un espectro de concepciones que van desde el capitalismo democrático hasta el socialismo y comunismo. Algunas pensando en la toma del poder, otras con la expectativa de lograr reformas fundamentales en el poder estatuido y otras para defenderse de la violencia ejercida contra las comunidades. Desde estas perspectivas, justificaron la apelación a la violencia armada y a la rebelión, así como a los medios utilizados (Caballero, 1991).

En esta época el incremento del secuestro urbano fue uno de los principales detonantes en el incremento del número de secuestros a nivel nacional, pues se agregó una nueva modalidad a las practicas de las cuales hacían uso los grupos armados, no solo en términos políticos, para ejercer presión sino también para ganar visibilidad frente a la ciudadanía e incrementar los ingresos con los que contaban dichos grupos.

### **2.1.5 Los años 90: la profesionalización del secuestro**

Para el año 1990 durante el periodo presidencial de Virgilio Barco, se da un hecho histórico que cambia drásticamente el panorama de los actores que perpetraban el secuestro, uno de ellos se desmoviliza, es el caso del M-19, que firmó un acuerdo político, por la paz y la democracia, consignando aspectos fundamentales para la



reconciliación nacional. Según el texto “Una sociedad secuestrada” del Centro Nacional de Memoria Histórica(2013), entre 1990 y 1995 se da un periodo de “profesionalización” donde se presenta un escalonamiento del conflicto y del secuestro, las FARC y el ELN como principales protagonistas, empiezan a ver en este una importante fuente de financiación.

En este lapso, el secuestro se universalizó en varios sentidos: los perpetradores hicieron víctimas de esta conducta criminal

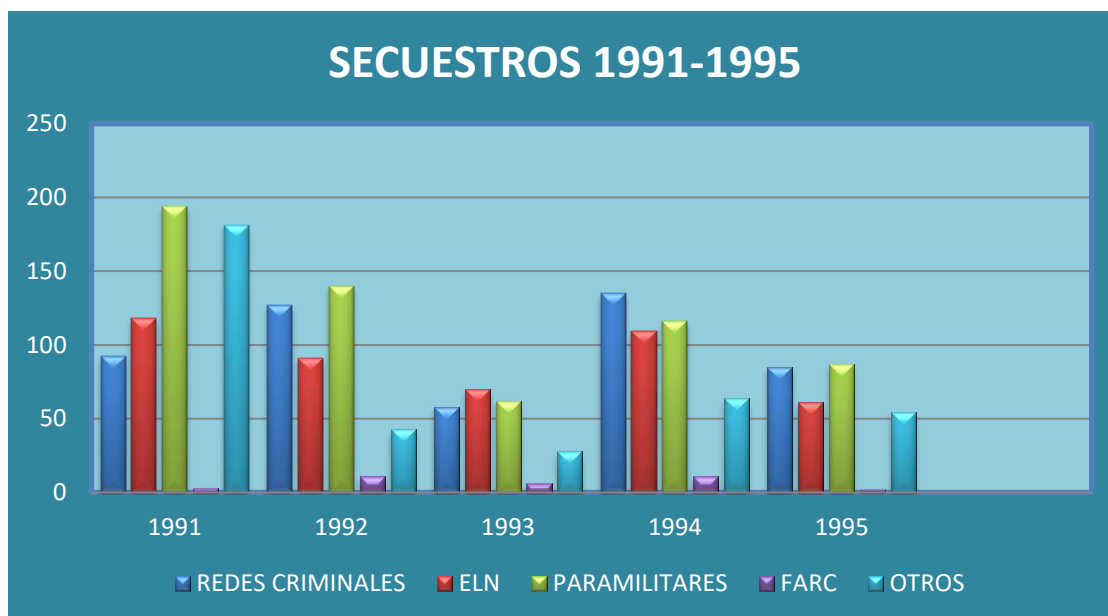
no sólo a los acaudalados sino también a los carentes de recursos, a los ciudadanos del común pero también a los políticos y funcionarios de todas las jerarquías y en números sorprendentes; a los miembros del gobierno, pero también a los de la oposición, de hecho, a todas las fuerzas políticas, aunque en diferentes grados, desde luego; a las comunidades étnicas, académicas o religiosas; a todas las edades/a todas las regiones; a los nacionales como a los extranjeros(Bustamante, 2016).

Dado lo anterior, el secuestro empezó a consolidarse a partir de los años 90 como un arma indiscriminada, y comienza a vislumbrarse la llamada “pesca milagrosa”, la cual consistía en retenes donde la guerrilla detenía a cualquier persona y luego averiguaba, quiénes eran y cuánto valían. Estas acciones de la guerrilla, convirtieron el secuestro en una práctica selectiva, porque cualquier ciudadano podía padecerlo. Muchos de los secuestrados se convirtieron en garantes del pago de una fortuna, como los ganaderos de la costa del país o las personas retenidas en la vía al Llano, que debieron pagar por su libertad, y otros, como el senador Carlos Espinosa Faciolince, se convirtieron en portadores de mensajes de la guerrilla para el Gobierno Nacional(El Tiempo, 1998).

En 1990, ante la escalada de los plagios, se crea la primera entidad encargada de asumir la lucha contra el secuestro. La Unidad Antisecuestro y Extorsión (UNASE), que fueron el origen de lo que hoy se conoce como grupos GAULA. Esta entidad se crea en Medellín como una unidad élite antisecuestro, conformada por miembros de la Policía Nacional, el Ejército y el DAS, eran coordinados desde el nivel central y operaban en zonas rurales y urbana, llegando a tener cobertura en 16 departamentos del país (Nueva institucionalidad, 2009).

Las acciones del gobierno fueron poco efectivas, ya que a pesar de que estos grupos hacían frente en el escenario nacional, su actuación era poco exitosa. Esto se ve manifestado en la siguiente gráfica, en la que es posible observar que, a partir de la generación de las pescas milagrosas en el país, el número de secuestros aumentó significativamente a manos de redes criminales que no se veían golpeadas significativamente por las operaciones de los entes nacionales destinados para ello.

**Imagen 3: Secuestros entre 1991-1995**



*Fuente: Elaboración Propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

El secuestro no solamente es un crimen de lesa humanidad, resulta ser además un factor de empobrecimiento económico de una sociedad.

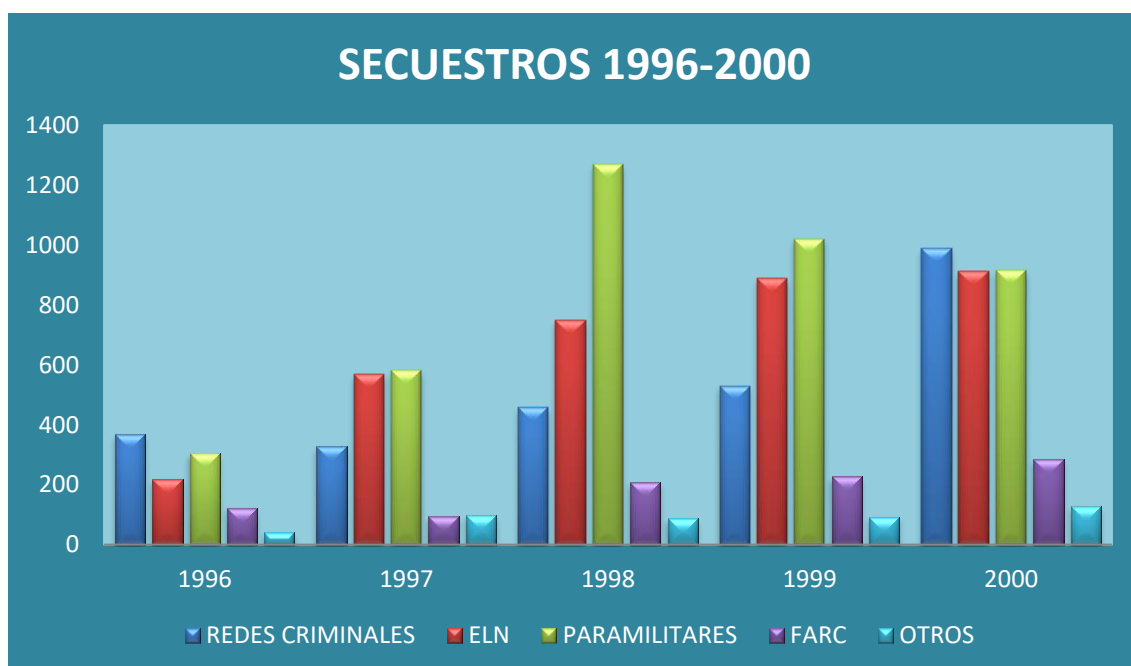
No solamente porque millonarios recursos productivos de las familias de los secuestrados se desvían hacia la guerra o hacia el crimen organizado, sino porque afecta la inversión interna y externa, genera fuga de capitales y obliga a las empresas a gastar ingentes recursos en seguridad a costa de la producción y la productividad(El Tiempo, 2009).

Además, los beneficios económicos que se obtienen son gran cantidad de los recursos del secuestro de los grupos armados ilegales y generan rentables economías de guerra. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica(2013)el auge (1996-2000) es un período en el cual se masifica el secuestro, las FARC se constituyen en el principal responsable en un contexto de negociaciones de paz y el secuestro se utiliza como herramienta de presión política durante las negociaciones.

En este momento el país atravesaba por una situación en la que los gobiernos venían negociando con las guerrillas, principalmente con las FARC, con la finalidad de lograr una desmovilización y entrega de armas. Ya se habían adelantado varias conversaciones entre las partes, pero seguían existiendo diferencias en sus concepciones que impedían lograr un acuerdo entre los involucrados, “el gobierno siempre condicionó su avance a que hubiera progresos en el tema del cese al fuego y a que la guerrilla renegara de la lucha armada como mecanismo de acción política” (El Tiempo, 2009), sin embargo, esta continuó siendo la principal estrategia y los secuestros fueron la herramienta que más usaron.

Como es posible ver en la siguiente gráfica, en este periodo de tiempo se presenta el secuestro como un arma política y de inconformidad frente a las acciones realizadas por parte del gobierno nacional, además de que se da un aumento significativo en el número de los mismos, por parte de aquellos actores que tenían un foco ideológico diferente al manifestado por el Estado

**Imagen 4: Secuestros entre 1996-2000**



*Fuente: Elaboración propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

El secuestro como arma política ha sido utilizado por los grupos insurgentes de Colombia en varios momentos, pero con un exponencial aumento en esta década, este uso se evidencia en el secuestro de integrantes de la fuerza pública, a través de tomas como la del 30 de agosto de 1996 en el ataque a la base de Las Delicias, en la que

fueron secuestrados 60 militares. Además, del ataque a la base de Patascoy perpetrado el 21 de diciembre de 1996 dejó un saldo de 18 soldados secuestrados, se cuentan el 3 de marzo de 1998, cuando la Brigada Móvil N° 3 del ejército fue atacada y se produjo el secuestro de 43 militares; el 3 de agosto de 1998, fecha en la que la guerrilla atacó la base de la policía en Miraflores y La Uribe y al ejército en Pavarandó, dejando 133 miembros de la fuerza pública secuestrados. En noviembre del mismo año, las FARC tomaron por asalto a Mitú, y secuestraron a 61 miembros de la fuerza pública (Echandía, 1997, pág. 358). En estos casos aparecían las FARC y el ELN como presuntos responsables.

Paralelamente a la evolución tan lamentable que adquirió el secuestro en el país, el temor se apoderaba de las personas, pues ya nadie estaba seguro, y reinaba un sentimiento de incertidumbre y de desconfianza, debido a que, para muchos, era evidente la incapacidad por parte del Estado para proteger a la población que en esos instantes era vulnerable. En este contexto, surgieron organizaciones que dedicaron todo su esfuerzo a la protección y algunos mecanismos de reparación para todas las víctimas, que encontraron en las Organizaciones No Gubernamentales, conocidas bajo la sigla ONG, un apoyo, ya que ellas son en síntesis una forma de trabajar por los derechos de la gente y por el interés público.

En este orden de ideas, una de las organizaciones hito en materia de secuestro en Colombia ha sido la Fundación País Libre, que se crea inicialmente con cuatro ejes de acción:

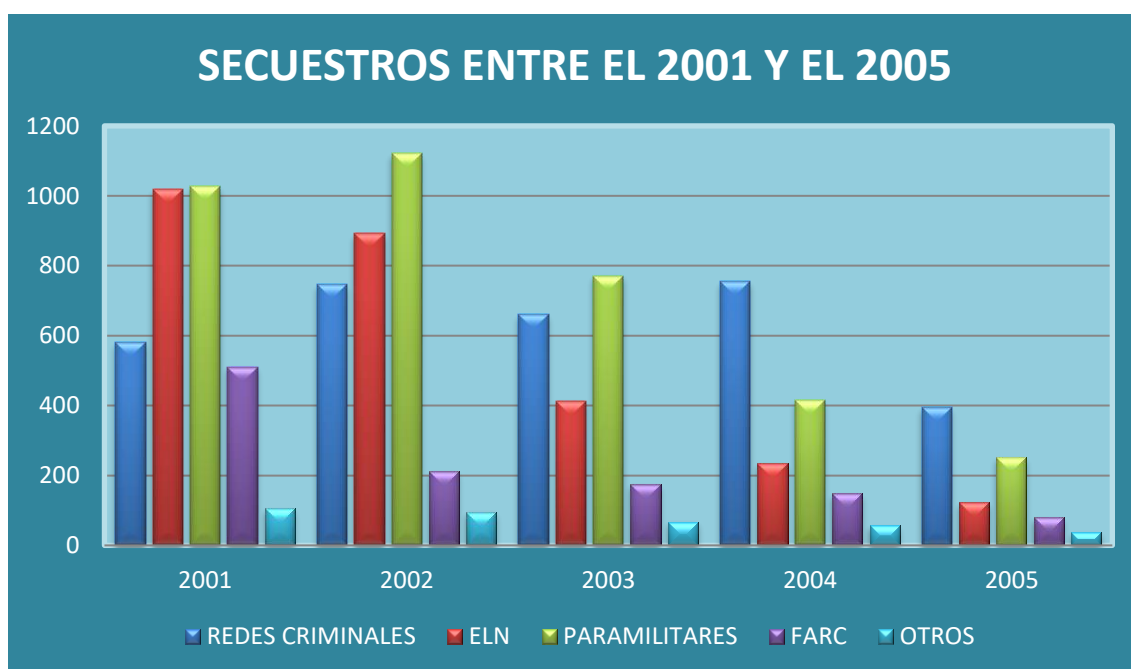
concientizar a la población para que repudie masivamente este delito; presentar un proyecto de ley gracias a un plebiscito nacional que reúna dos millones de firmas; proporcionar ayuda psicológica a la víctima y a sus familiares y promover la entrega de información para facilitar la liberación y la captura de los secuestradores (El Tiempo, 1992).

Pese a esto, la tasa de secuestros entre 1991 y el año 2000 se disparaba con cifras exorbitantes, producto de las pescas milagrosas, de los secuestros en la zona urbana y rural y de que la delincuencia común viera en los plagios un negocio rentable. A pesar de que ya no existía el M19 como organización, la violencia estaba recrudecida, y se buscaban alternativas para mejorar en el nuevo siglo que apenas iniciaba.

## 2.1.6 Años 2000: el recrudecimiento del ataque al secuestro, su contención y acomodamiento

Iniciando el año 2000, el secuestro asume otra connotación, según el Centro Nacional de Memoria Histórica(2013), entre el año 2001 y 2005 hay una etapa de contención desde el Estado donde se evidencia un declive en el volumen anual de ocurrencia, se registra el mayor número de secuestros por parte de paramilitares. Además, estos actores utilizaban el secuestro como forma de presión política en el marco del llamado “Pacto de Ralito<sup>11</sup>”. Como se manifiesta en la siguiente gráfica, entre el año 2001 y 2002 se registraron más de mil secuestros en cada periodo, uno de los casos más sonados fue el de la ex congresista Piedad Córdoba, que representó estas intenciones.

**Imagen 5: Secuestros entre 2001-2005**



*Fuente: Elaboración propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

Paralelamente a la situación interna que vivía el país y al trabajo realizado por algunas organizaciones con la finalidad de atenuar en cierta medida los daños

<sup>11</sup>El **Pacto de Ralito**, es el nombre con el que se le conoce al pacto secreto, firmado en el año 2001 entre jefes de grupos paramilitares colombianos y más de cincuenta políticos de diferentes regiones del país, entre Senadores, Representantes, concejales y alcaldes para un proyecto político que prometía "refundar al país". La revelación de la existencia del documento constituyó uno de episodios más sonados dentro del llamado escándalo de la Parapolítica. El acuerdo se firmó en secreto, por fuera del marco legal de un proceso de paz y sin el conocimiento expreso del gobierno de Andrés Pastrana, siendo ilegal.

ocasionados por el flagelo del secuestro, el Estado Colombiano, por su parte también requería el establecimiento de una serie de medidas que le permitieran hacer frente a esta “industria organizada” que cada vez se fortalecía mucho más.

No obstante, con el mismo propósito de apoyo a la comunidad se han creado ONG’s, entre ellas la Fundación Víctimas Visibles cuyo origen se remonta al año 2001, cuando un grupo de ciudadanos conformado por directivos, profesores, estudiantes y profesionales de distintas disciplinas, de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Sergio Arboleda, en cabeza de su decana Diana Sofía Giraldo de Melo, inician investigaciones académicas con grupos de víctimas del conflicto interno colombiano, y deciden aprovechar su capacidad de comunicación y su vínculo natural con los medios masivos para ponerla al servicio de los más desvalidos: las víctimas. El reto fue invertir el modelo con el que los medios cubren las noticias relacionadas con el terrorismo donde la voz la tienen los victimarios para devolverles la voz a las víctimas y restaurar su dignidad(Fundación Víctimas Visibles, 2017).

Con la aparición de dichas ONG’S, se comenzó a evidenciar el uso del secuestro como estrategia política en el rapto de políticos colombianos, quienes adquirieron la condición de canjeables por guerrilleros detenidos en las cárceles (Fernando Araújo, ex ministro de Desarrollo, Alan Jara ex gobernador del Meta, los congresistas Luis Eladio Pérez, Óscar Lizcano, Orlando Beltrán, Consuelo González, Jorge Géchem, la candidata presidencial Ingrid Betancourt, Guillermo Gaviria -gobernador de Antioquia-, el Consejero de paz de Antioquia Gilberto Echeverry, entre otros) (Quintero&Oviedo,2013).

En año 2002 con la candidatura presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se presenta una fuerte para la solución de esta problemática, se establece la llamada “política de seguridad democrática”, la Revista Semana en el año 2005, publica que esta política asume que el origen de la violencia está en la debilidad histórica del Estado para ejercer su autoridad y que la seguridad es responsabilidad de las tres ramas del poder, de la comunidad internacional y de los ciudadanos en su conjunto y no sólo del Ejército y la Policía. Dentro de esa lógica, la política se centró en dos ejes, por un lado, en recuperar el control del territorio con la creación de batallones de alta montaña conformados por pelotones de soldados campesinos, que acompañan a la policía en todos los municipios

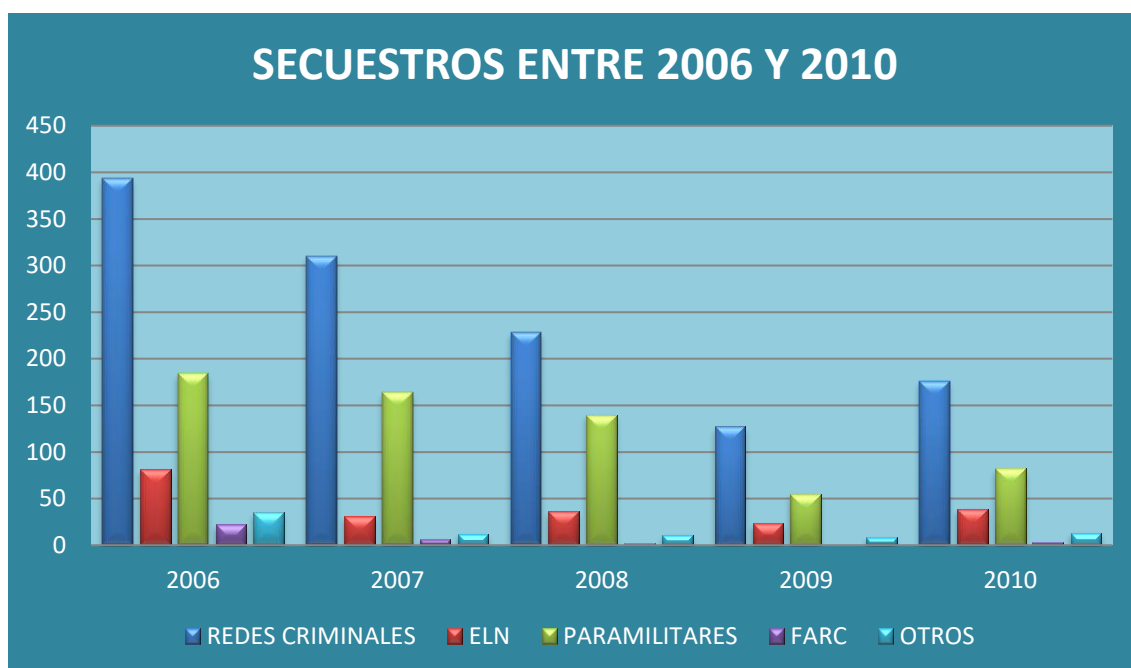
del país, de redes de cooperantes y una polémica política de recompensas a informantes y; por otro, en atacar las retaguardias de la guerrilla.

El gobierno en este periodo tomó varias iniciativas, aunque no necesariamente las más acertadas, puesto que como lo señala El Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), se dieron decisiones arbitrarias sin tener en cuenta las repercusiones que estas puedan tener en el tratamiento que se le estaba dando al secuestro.

- En junio de 2004, se decidió excluir de la mesa interinstitucional la Fundación País Libre, y a partir de ese momento sólo incluir en el registro oficial los secuestros calificados como tales por la Fiscalía General de la Nación.
- Para 2004 los convenios interinstitucionales existentes desde 1996, relativos a la participación en las mesas de trabajo de organizaciones de la sociedad civil, fueron suprimidos por Fondelibertad.

En el periodo entre 2006 y 2010, según el Centro Nacional de Memoria Histórica, en su texto “Una sociedad secuestrada”(2013) se produjo el sostenimiento del secuestro y redes criminales y, adicionalmente, se presentó un periodo de acomodamiento del conflicto interno y de las organizaciones dedicadas al secuestro. Además, aumentaron las estrategias estatales para combatir el secuestro, adquirieron mayor visibilidad las redes criminales y se configuraron como actores preponderantes en la dinámica del secuestro. Estas estrategias, como se observa en la siguiente gráfica, posibilitaron que se diera una reducción significativa en el número de secuestros documentados en el país

**Imagen 6: Secuestros entre 2006-2010**



*Fuente: Elaboración propia. Con base en datos del Centro Nacional de Memoria Histórica*

Según el informe presentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) en el año 2009, en Colombia las autoridades han implementaron estrategias para confrontar las distintas manifestaciones del fenómeno del secuestro. Sin embargo, aunque el delito fue contenido, no fue derrotado. De las 39.058 víctimas documentadas, sólo 28.477 fueron conocidas por las autoridades, a pesar de que muchos de los casos no contabilizados oficialmente aparecieron en los periódicos.

Este estudio concluye que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para erradicar este delito, existían unos factores que impidieron que cumpliera esta misión:

- Las redes criminales se adaptaron, evolucionaron y desarrollaron estrategias cada vez más complejas; esta afirmación está completamente sustentada en los desarrollos tanto a nivel organizativo como económico que fueron teniendo estos grupos, donde cada vez se veían más fortalecidos.
- La política pública no logró atacar la estructura central de dichos actores, y por tanto no contribuyó a desarticular los elementos base del crimen; las políticas que se han puesto en la tarea de visualizar esta problemática se han encargado en su gran mayoría de judicializar a quienes se les pueda endilgar la



responsabilidad, pero esta siguió siendo una práctica usual por un periodo, puesto que en su ideología este era un pilar de actuación.

- A causa de los vínculos entre las redes criminales dedicadas al secuestro y otros actores del conflicto armado. confluyendo con los perpetradores del secuestro estaba latente en el país un conflicto armado interno, donde había actores que no necesariamente estaban involucrados, pero aceptaban esta práctica. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, págs. 216,217)

El Estado Colombiano estaba faltando a los compromisos que había establecido tanto a nivel internacional mediante la suscripción a tratados sobre derechos humanos, que rezaban que

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas (Los Convenios de Ginebra, 2010).

Y a nivel nacional con lo plasmado en la constitución política, que proclama la defensa de los habitantes del territorio en términos de que son libres, y pueden gozar de este derecho que es de carácter inviolable e inalienable.

Lográndose constatar el amplio número de víctimas que había cobrado el secuestro, siendo entre 1970 y 2010 una actividad casi exclusiva de las guerrillas, que lo usaban como mecanismo político de presión en contra del Estado o como medio de sustento, solventando los gastos de su actividad delictiva mediante los dineros recibidos por las extorsiones. El Estado tenía que actuar, puesto que la situación era ya insostenible y en pro de esta necesidad empezó un proceso más agresivo para crear medidas antisequestro.

En épocas recientes, con la creación de la ley 1448 de(2011), Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual se convirtió en un hito en el país, se ha buscado encontrar una solución a esta problemática. Esta es la primera ley que se preocupa por brindar atención y reparar a las víctimas de este delito. No obstante, los retos de la Ley de Víctimas son enormes y representan un gran desafío de articulación interinstitucional para

el Estado en su conjunto; para la sociedad civil implica redimensionar los alcances del derecho a la reparación, sin olvidar y desequilibrar los derechos a la justicia y la verdad; se hace necesario también reevaluar los esfuerzos realizados para promover la participación y protección de las víctimas, así como delimitar muy claramente el alcance de sus actuaciones y no generar falsas expectativas en las víctimas que representa; para las víctimas implica restablecer la confianza hacia las instituciones, a pesar de la revictimización institucional de la que pudieron ser objeto(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 163).

Como bien lo menciona el prólogo de esta ley, constituye un precedente para la defensa y garantía de los derechos humanos en Colombia, que se ciñe a los estándares internacionales y que además expresa la voluntad de una sociedad que se congregó para debatir y concertar una ley incluyente, viable y responsable, que es hoy la esperanza para el logro de la reconciliación nacional y la prosperidad para todos.

## **2.2 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's): EL SURGIMIENTO DE UN ACTOR POLÍTICO EN EL MUNDO.**

Ahora bien, en el contexto del secuestro jugaron un papel importante las Organizaciones No Gubernamentales, sobre todo en las últimas décadas ya que no solo han aportado voluntarios de la sociedad civil que apoyan procesos de ayuda psicológica a las familias de los secuestrados, sino que además hacen posible que este tema sea conocido por diversos sectores de la sociedad civil. Por ello, se consideró pertinente rastrear el origen de este tipo de organizaciones y enmarcar su actuación en el contexto socio-político colombiano.

María Luz Ortega Carpio (1994), señala que el primer documento oficial que hace referencia al término de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) es la Carta de las Naciones Unidas (capítulo X, artículo 71), que faculta al Consejo Económico y Social a “celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo”. Sin embargo, en esta definición la utilización del término queda limitado a organismos de carácter internacional -cuando en realidad la mayor parte de las ONG's dedicadas a la cooperación para el desarrollo son de carácter nacional o local- tal como se desprende de la resolución 28 (X) de la ONU, de

27 de febrero de 1950, en la que con la expresión ONG se designa a "toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental".

Según Carmen de Ávila(2010), aproximadamente desde el siglo XIX han existido este tipo de organizaciones. Una de las más antiguas es la Cruz Roja, aunque propiamente no es una ONG por tener características particulares según sus estatutos y al ser consecuencia de Convenios Internacionales. "El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo". Ávila (2010) Además, esta entidad ha desarrollado tareas propias de estas organizaciones como proveer y propender por los derechos de las personas y las comunidades.

Así se preparó el terreno para el surgimiento de estas organizaciones con fines altruistas y con el fin de servirle a terceros, como principal objetivo, estructurándose a partir de los años 1950-1960, la irrupción de un rico movimiento de ONG's, cuyos fundadores, o algunos de ellos, habían participado en las luchas por la descolonización(Ryfman, 2007). El surgimiento de estas organizaciones ayudó a que se diera un foco para ejercer presión en los diferentes ámbitos del gobierno y en la toma de decisiones.

En Europa, la primera gran organización fue la británica *Oxford Committee for Famine Relief* (OXFAM) -en la actualidad una de las principales organizaciones privadas de ayuda internacional del mundo-, que surgió en 1942 para socorrer a la población griega víctima de la hambruna originada por la conflagración bélica. Entre 1940 y mediados de los 60 ven la luz otras organizaciones importantes: el *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* en Francia, *Terre des Hommes* en Suiza, *Brot für die Welt* en Alemania o, en el caso de España, Cáritas -miembro de la federación de agencias católicas Caritas Internacionales.

Asimismo, nacen en Francia el Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD, por la sigla en francés) o Hermanos de los Hombres (FDH, por la sigla en francés), en Holanda, Novib, en Alemania, *German Agro Action*, en Suecia, *Diakonia*(Ryfman, 2007). A pesar de ello, hasta los años '70 el crecimiento del sector es relativamente lento, "a partir de estas fechas -y coincidiendo con el inicio de la crisis del Estado-, tanto en los países industrializados como en el llamado Sur se experimenta una gran eclosión de ONG"(Ryfman, 2007, pág. 3).

Un claro ejemplo es el caso de España, que a finales de los '70 e inicios de los '80 según nos relata Picas(2001)

prevalecía en su gobierno las cuestiones de política interna sobre las de carácter internacional (las ONG que aparecen en este periodo se hallan próximas a círculos políticos o tienen un marcado acento intelectual), pero a medida que se consolida definitivamente el sistema democrático, y como producto de las nuevas preocupaciones sociales de los ciudadanos, comienzan a arraigar ONG internacionales -vinculadas a matrices extranjeras y no condicionadas por las circunstancias políticas nacionales-, surgiendo muchas de ellas, tales como Ayuda en Acción, filial de la organización inglesa ActionAid, fundada en 1980, o Paz y Cooperación, adscrita desde 1982 al Bureau Internacional de la Paz de Ginebra y a la Federación Mundial de Ciudades Unidas(pág. 160).

Partiendo de la autora Beatriz Londoño (2012) en su texto "Organizaciones no Gubernamentales y Derechos Humanos", se acota que en la década de 1960 se ubica el surgimiento mundial de esta forma de trabajo colectivo denominada en inglés NGO y en castellano ONG. De todas sus posibles acciones es el campo de los derechos humanos el más prolífico, urgente y visible en todo el mundo. En el origen de muchas de las actuales ONG está el propósito de realizar desde lo que el Estado ha dejado de hacer, en especial, por los sectores más pobres de la población.

Para comprender el referido 'boom' de las ONG es necesario contar las causas, que se inscriben en una coyuntura histórica de transformación profunda, la cual justifica la extensión del llamado 'Tercer Sector' y,

en primer lugar y muy especialmente, sin situar la cuestión en el marco de la crisis del Estado del bienestar (un constructo que es a la vez artificio y conquista social), que se manifiesta en la renuncia por parte de éste a garantizar el cumplimiento de las responsabilidades sociales que tenía encomendadas y que le proporcionaban su legitimidad -dejando a la población a merced de las leyes del mercado- y, en el caso concreto del Tercer Mundo, en el marco de una simple desestatalización, con la consiguiente necesidad de buscar alternativas que cubran el vacío dejado(Picas, 2001, pág. 173)

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) no son ya un fenómeno tan novedoso, según Antonio Elizalde(1990), quien también comparte el pensamiento de Joan Picas(2001), que muchas de ellas surgen respondiendo a la crisis del Estado

mesocrático, a la violenta irrupción del autoritarismo y del neoliberalismo en el escenario político y a la mundialización del mercado latinoamericano. El efecto aislado o combinado de los factores señalados provoca una fuerte deserción ocupacional entre los estratos profesionales y técnicos de nuestros países, en especial, en aquellos vinculados a las tareas del “desarrollo” y la modernización, iniciadas en las décadas anteriores por los distintos gobiernos de Latinoamérica.

El cambiante rol del Estado y su entorno institucional, incluida la privatización de muchas de sus anteriores funciones, su ausentamiento de las tareas del desarrollo y de la redistribución del ingreso, y el despliegue de su creciente faz represiva, se tradujeron en el desempleo para muchos funcionarios estatales vinculados a estas tareas, e incluso también en persecución política (Elizalde, 1990), lo que llevo a la necesidad de luchar por oportunidades que estaban siendo negadas, ya fuese personalmente o para la colectividad.

Según Eduardo Cáceres (2014), el origen y desarrollo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en América latina particularmente sólo puede entenderse a cabalidad en el marco de las características de nuestra “sociabilidad”. Debido a que nuestras sociedades civiles, lejos de ser agregados de individuos guiados por la libre elección y la utilidad, son profundamente heterogéneas, conviven en ellas diversas lógicas, lo cual da origen a diversas formas de “asociacionismo”; donde aquellos que reclaman trabajar por el desarrollo y en beneficio de terceros, conforman conjuntos para cumplir esta misión.

En América Latina la connotación histórica del término proviene inicialmente de los organismos multilaterales (PNUD, Banco Mundial, etc.) quienes tomaron el término ONG de su uso en países del Norte, especialmente Gran Bretaña, para describir aquellas organizaciones sociales en países que tienen diferentes trayectorias de desarrollo. Pero el término ha cambiado para incorporar asociaciones surgidas de cada contexto histórico nacional, con orígenes muy diferentes (Pineda, 1990).

En el caso de Colombia, ya para el siglo XX hubo tres tipos de organizaciones, que son resultado de la historia de la lucha de clases en el Estado y que constituyen a la vez, tres propuestas políticas, que buscan, cada una a su manera, dar salida a la problemática política de la sociedad colombiana. Según (Briceño, 1995)

1. “el primer tipo de organización fue el de las Sociedades Democráticas conformadas principalmente por artesanos, en cuyo seno se gestaron y constituyeron los partidos políticos liberal y conservador.
2. En segundo lugar, tenemos las Sociedades Mutuales, creadas para suplir en caso de emergencia, necesidades económicas de sus asociados, funcionando como una especie de “seguro de pobres” ante la inexistencia de un sistema de seguridad social en esa época.
3. La última y más interesante propuesta política fueron Los Movimientos Obreros y Campesinos, en respuesta a la explotación a la que se veían sometidos los trabajadores urbanos y rurales principalmente en los enclaves extranjeros, en zonas de desarrollo agroindustrial o fabril, teniendo entre sus demandas como referente al ideario socialista. De sus entrañas se formó el movimiento sindical, así como el primer partido político que representó los intereses de obreros y campesinos, El Partido Socialista Revolucionario.

### **2.2.1 Caso colombiano**

En Colombia no existe jurídicamente el concepto de ONG sino el de Fundaciones, Corporaciones y Asociaciones (ESAL); tampoco existe el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Los términos ONG y OSC hacen relación a una realidad sociológica. Específicamente en el contexto colombiano, encontramos su enunciación en el código civil, que reconoce dos tipos de personas jurídicas sin ánimo de lucro: las corporaciones y las fundaciones. Estas modalidades son las que aún hoy siguen siendo vigentes, incluyendo algunas modificaciones en materia societaria, y las entidades con ánimo de lucro paralelamente. No obstante, en el país han incursionado ONG de diversos tipos.

Las ONG de Primer Piso son aquellas que trabajan directamente con las comunidades y deben buscar, por sus propios medios la financiación para su operación y sostenibilidad, son las más numerosas. Las ONG de Segundo Piso son aquellas que ayudan a las de Primer Piso cofinanciando sus proyectos y que a su vez están en la capacidad de ejecutar proyectos propios. De Tercer Piso son las ONG que agrupan a ONG de Primer y Segundo Piso. De cuarto Piso están las confederaciones que agrupan

a las federaciones y de Quinto Piso son las organizaciones que agrupan confederaciones de un mismo sector(Salas, 2016).

Las ONG de derechos humanos han formado parte integral de este desarrollo de las organizaciones en Colombia. Y fue motivadas por la vulneración de los mismos y por su necesidad de intervenir en la situación de conflicto armado que estaba viviendo el país, surgen a partir de los años sesenta “conformando el cuadro de instituciones y actividades extragubernamentales de la sociedad civil.Dichas organizaciones, comprenden una variedad de instituciones, como las asociaciones de productores, cooperativas, juntas de acción comunal, sindicatos, fundaciones, asociaciones de padres de familia, grupos vecinales, gremios, etc. y actúan en dos vías: como canal de comunicación e interlocución entre el Estado y el ciudadano común, y como tribuna privilegiada desde la cual los ciudadanos se unen en una sola voz para expresar sus preocupaciones e intereses” (Londoño, 2012. Pág.163).

En Colombia, según los estudios de la Fundación Interamericana, los ciudadanos organizados en estos grupos comenzaron a llenar el espacio que dejaron los partidos políticos tradicionales, al perder su eficacia y credibilidad de mediadores entre el pueblo y el gobierno.Según relata Londoño(2012, pág. 174), en el país aproximadamente desde los años ochenta, el movimiento de las ONG evolucionó desde la fase inicial de organizaciones dispersas con un alcance limitado, hasta llegar a ser un sector nacional con su propio sentido de identidad y una creciente legitimidad ante los ojos del gobierno nacional y de la comunidad internacional. En 1989 se creó la Confederación Colombiana de las ONG (CCONG).<sup>12</sup>

Según Salas (2016), tres hitos históricos acontecidos a principios de la década de los 90 del siglo XX cambiaron el escenario, el rumbo, las reglas y los roles de las ONG en Colombia: La constitución política de 1991, el viraje neoliberal del Estado y la ley

---

<sup>12</sup> Esta entidad, es una expresión de la sociedad civil organizada de cuarto nivel con personería jurídica No. 063 del 26 enero de 1989. La Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales - CCONG agremia federaciones de ONG, asociaciones, corporaciones y fundaciones. Actualmente, cuenta con 8 federaciones departamentales, 6 asociaciones y redes nacionales y 9 ONG nacionales que trabajan en diferentes sectores del desarrollo social y que representan alrededor de 850 ONG del país. La red de la CCONG agrupa entidades representativas de población raizal, género, reinsertados, indígenas, organizaciones de desarrollo, vivienda, generación de ingresos, atención a población vulnerable, salud, educación formal y no formal y desarrollo rural, entre otras. La red de la CCONG trabaja principalmente en la construcción de bienes públicos y al servicio de terceros; así mismo, trabaja con distintos énfasis en la promoción de un desarrollo humano sostenible, en el combate a la pobreza y la exclusión en cualquiera de sus formas, en torno a la promoción, seguimiento o realización concreta de los derechos humanos y por el fortalecimiento de la democracia en sus distintos niveles.

152 de 1994. Esto dado que la nueva constitución reconoció los aportes de las ESAL al desarrollo de las comunidades e impuso al Estado la promoción y fortalecimiento de ellas, pero también prohibió, en forma taxativa en el artículo 355, cualquier donación, a cualquier título, de dineros públicos a las ESAL debido a que bajo la figura de los llamados auxilios parlamentarios, de las asambleas departamentales y los concejos municipales se desviaban recursos oficiales a organizaciones de políticos que hacían parte de los cuerpos colegiados y eran, a su vez, representantes legales de sus propias ESAL que recibían los “auxilios”; también era un medio para que los corporados públicos nutrieran de favores políticos a personas y entidades privadas a cambio de votos; y, también, una forma de financiación de las mismas ESAL de acuerdo con la influencia y el lobby que alcanzaran a ejercer ante los políticos(Salas, 2016, pág. 7).

A partir de la década de los años 90 el Estado colombiano le da un cambio al modelo económico de intervencionismo, al establecer el libre mercado, y dejó de ser ejecutor directo de proyectos y programas de obras públicas y sociales, pasando a fijar las políticas públicas y la asignación de recursos para que las organizaciones tanto del sector privado como el social realizaran esta intervención en los sectores más vulnerables de la población, puesto que el Estado estaba notando la evidente falta de presencia en muchos de estos.

El tercer hito fue la expedición de la Ley 152 de (1994) que hizo obligatorio a los entes territoriales la formulación y ejecución de los planes de desarrollo en cada nueva administración. Estos tres hechos reconfiguraron las relaciones de los sectores y actores sociales, estableciendo nuevos roles, responsabilidades y funciones(Salas, 2016).Siendo así, se puede establecer que en primer momento el accionar “fue asistencialista y en un segundo momento, “intervencionista” propagando el llamado auto-desarrollo”(Briceño, 1995, pág. 45).Y desde la de la Constitución de 1991 las ONG´s. son cogestoras y partícipes legales de la vida política colombiana.

Las Organizaciones No Gubernamentales, surgen de las necesidades evidentes de la población, una de las principales exponentes de esta lucha constante por el cambio y por el bienestar de los demás fue el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que inició sus actividades en Colombia, el año 1969, visitando a los detenidos. En 1980, se instaló en Bogotá una delegación permanente. No obstante, la verdadera labor sobre el terreno no comenzó hasta 1991, al abrirse oficinas locales en Bucaramanga y



Villavicencio. El año 1998, la delegación contó con un presupuesto anual de 13 millones de dólares EE. UU.(Los Convenios de Ginebra, 2010). Apareciendo como una de las principales organizaciones no gubernamentales que hacía presencia en el territorio.

Según lo cita la revista *Semana* en su publicación, “Las ONG: ¿héroes o villanos?”, del 16 de noviembre (2002), a nivel internacional hay tres tipos de ONG que influyen sobre Colombia. un primer grupo, conformado por las más grandes, como Amnistía, *Human Rights Watch*, *Wola* y *Pax Christi*, que tradicionalmente han concentrado sus esfuerzos en criticar las violaciones del Estado colombiano y denunciar vínculos entre militares y paramilitares pero que, en los últimos años, han comenzado a condenar los abusos de la guerrilla. “La campaña en Europa de Pax Christi contra el secuestro reflejó que existen puntos de vista muy diversos entre las mismas ONG de derechos humanos y que tratarlas a todas de la misma manera es el camino seguro para ganárselas a todas de enemigas, afirma Román Ortiz(Revista *Semana*, 2002)”

El segundo grupo estaría conformado por organizaciones que fueron creadas o gozan del respaldo de partidos de izquierda europeos. Cientos de militantes de la Unión Patriótica y de grupos cercanos al ELN que llegaron a Europa como refugiados políticos a finales de la década de los 80 fueron acogidos por estos grupos. Los derechos humanos se volvieron así una herramienta de presión política frente al Tercer Mundo(Revista *Semana*, 2002).El tercero es el de las ONG creadas directamente por asilados políticos colombianos, víctimas ellos mismos o sus familiares de persecución o atentados, que trabajando de la mano de ONG nacionales se unieron con argentinos, peruanos y, sobre todo, chilenos marcados por la dictadura de Pinochet, para denunciar las violaciones a los derechos humanos de sus gobiernos y para recaudar fondos de cooperación internacional para proyectos sociales(Revista *Semana*, 2002).

En el país, las ONG no solo han demostrado ser cercanas a las problemáticas sociales como denunciantes de muchos de los problemas sociales que afectan a la población, sino que además han jugado un papel importante a la hora de establecer lazos y potenciar las acciones de la administración pública, debido a que no solo han coordinado estrategias de las cuales se han servido los ciudadanos para llevar sus problemas al escenario público, sino que han promovido soluciones a los mismos y atendido a miembros de la sociedad que no han sido detentores de las respuestas

provisionadas por el Estado, haciendo que se generen frenos y contrapesos a la dinámica gubernamental. Este es el caso de algunas de las fundaciones en materia de secuestro que se han insertado en el escenario del país y que desarrollaremos a profundidad en el siguiente apartado.

### **CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES FRENTE AL SECUESTRO**

Para André Noel Roth(2003)

una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación concebida como insatisfactoria o problemática(pág. 24).

Siendo así, existen algunos elementos esenciales que las caracterizan como la implicación del gobierno, es decir, de las instituciones gubernamentales que asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios. Esto dado que la política, generalmente, se desarrolla para y a través de actores sociales, quienes las conciben, las deciden y las implementan, e igualmente son los destinatarios de las mismas.

No obstante, en la definición de las políticas es importante que participen otros actores sociales que hacen parte de la sociedad civil, los que, a través de ejercicios como el de la movilización o la participación en foros públicos muestran al gobierno las deficiencias o los puntos que no han sido contemplados en la elaboración de sus programas y proyectos. La participación de ambos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil se hace más visible a partir de teorías como la del enfoque de política pública, pues da la posibilidad de identificar el rol cumplido por los sectores.

La definición de política pública propuesta por Roth(2003) provee una concepción de la política desde la esfera gubernamental y permite ver el papel que

cumplen tanto actores sociales como gubernamentales en cada una de las partes en las que se deben analizar los problemas públicos, es por ello, que es útil a la hora de identificar los actores estatales y las Organizaciones civiles que toman parte en a la hora de estudiar la problemática del secuestro en el contexto colombiano

En este sentido, el propósito del presente capítulo será llevar a cabo un recorrido que describa las acciones que se han implementado durante distintos gobiernos nacionales para la atención y reparación de las víctimas del secuestro por parte del Estado colombiano y las ONG's, clasificando estas acciones de acuerdo al actor que las realiza. Sin embargo, es importante señalar que esta división no es taxativa, debido a que los estudios de política pública indican que al realizarse estos análisis los actores pueden trabajar de manera conjunta en un lapso, o algunas de las etapas no se presentan en periodos de tiempo específico, por ello, esta clasificación solo servirá como criterio analítico.

### **3.1 Descripción de las acciones Gubernamentales frente al secuestro**

A lo largo de la historia los distintos gobiernos nacionales han priorizado sus acciones según las necesidades más urgentes para el beneficio del país, algunos han continuado con las propuestas de sus antecesores mientras que otros han hecho un cambio radical a sus programas de gobierno y han insertado y eliminado propuestas y políticas. Esto en virtud de los cambios que se presentan en la sociedad y los problemas que son llevados al ámbito público por los ciudadanos, los partidos políticos, actores de la sociedad, civil, académicos, medios de comunicación, entre otros, es decir, problemas que se convierten en agenda pública.

En materia de secuestro se viene trabajando desde años atrás, y existen una serie de hitos representativos que pueden construir el hilo conductor de una historia tejida en la lucha por la erradicación de este delito, que ha golpeado a la sociedad colombiana, desde cotidianidad, irrumpiendo en todos los espacios y llevándola a perder la fe en su gobierno(Caballero C. , 2009). <sup>13</sup>Como punto de partida de esta construcción para

---

<sup>13</sup>El Departamento de Siquiatría de la Universidad de Antioquia realizó un estudio sobre el secuestro y sus repercusiones en 33 familias del departamento que sufrieron esta tragedia. Una de sus conclusiones fue que en el 90 por ciento de los casos las familias consideraron deplorable la ayuda de los organismos del Estado que luchan contra el delito. Estas son algunas de sus descripciones: "Fueron lentos", "nos abandonaron", "fueron ineficientes", "inoperantes con el tema de las jurisdicciones", "no conocen el monte que sí conocen los secuestradores al dedillo" y "algunos son corruptos" (Caballero C. , 2009).

mencionar las fases del secuestro y los hechos relevantes en la elaboración de políticas, es importante establecer que durante un buen periodo el secuestro aparece en la esfera gubernamental como un problema de orden nacional. Esto inicia en la década del 70, puesto que es allí donde empieza a mencionarse el delito del secuestro en el país, “cuando apareció el secuestro como fenómeno al interior de la sociedad colombiana en las décadas de los años setenta y ochenta, se presentaban en promedio 113 casos al año”(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 29).

Para entonces, los grupos subversivos empezaron a secuestrar diplomáticos y empleados de multinacionales con unas finalidades económicas,(Gómez O. , 2009) (Gómez, 2009), el gobierno de turno, estaba al mando del abogado y político colombiano, Misael Eduardo Pastrana Borrero, quien cumplió la función de Presidente de Colombia entre 1970 y 1974 por el Partido Conservador, desde su administración, intentó combatir las guerrillas, su “mayor logro fue la operación Anorí<sup>14</sup>(Radio Nacional de Colombia, 2016), donde se debilitó al ELN; se firmó el Pacto de Chicoral<sup>15</sup> entre el gobierno y terratenientes, invirtiendo el rumbo de la reforma agraria(Piñeros, 2012). Es de anotar, que la problemática que se estaba presentando con el secuestro no era una prioridad, puesto que, “este periodo representó los inicios de la industria del secuestro, cuando este delito aún no era una amenaza real para el Estado colombiano ni para la sociedad en general” (Gómez E. , 2009).

La prioridad de Pastrana, estaba fundamentada a través de cuatro estrategias, que no lo incluían “la primera consistía en reactivar el sector industrial, la segunda en incrementar las exportaciones, la tercera en aumentar la productividad agraria, con una mejor

---

<sup>14</sup>Entre el 7 de agosto y el 18 de octubre de 1973, el Ejército de Colombia desarrolló uno de los más grandes operativos en contra de la guerrilla del ELN, en el municipio de Anorí en el departamento de Antioquia y considerada militarmente como una de las operaciones contra la insurgencia más exitosas en la historia del país.

La operación se dio tras meses intensivos de inteligencia por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia y ataque estuvo comandado por los coroneles Álvaro Riveros Abella comandante de la IV Brigada y Calixto Cascante del Batallón de Artillería. Este suceso tuvo lugar durante el mandato del presidente Misael Pastrana Borrero y fueron aniquilados más de 80 guerrilleros que se encontraban en la zona, entre ellos sus líderes principales, los hermanos Manuel y Antonio Vázquez Castaño.

De igual manera esta operación dejó más de 50 guerrilleros detenidos y fue un golpe que casi conllevó al desaparecimiento de esa guerrilla, cuyos miembros se dividieron hasta el año 1983 donde vuelven a ser reorganizados por alias “El Cura Pérez” (Radio Nacional de Colombia, 2016)

<sup>15</sup>Así fue denominado el acto por medio del cual, se introdujeron modificaciones a la Ley 135 de 1961, promulgada durante el frente nacional y que buscaba estructurar legalmente la tenencia de la tierra e inducir una reforma agraria, dejándola prácticamente inaplicable.

Este acuerdo buscó hacerle frente a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, que venía impulsada desde 1968 por el presidente de la época, Carlos Lleras Restrepo y que buscaba facilitar el acceso de los campesinos a la tierra y de esa manera apaciguar la violencia y el crecimiento de las guerrillas.

distribución de la propiedad rural, y la cuarta estrategia trataba de establecer una política de impuestos progresivos de acuerdo con la capacidad real de pago”(Velasco, 2014). En este sentido, si bien el secuestro era un problema de la agenda gubernamental porque empezaba a causar repercusiones dentro de la sociedad, pero todavía no se diseñaban políticas que fueran en pro de combatirlo.

El secuestro, aunque apenas surgía, empezaba a hacer eco en el país, y entre la sociedad, ya se generaba escozor. A mediados de la década del 70, ya los medios de comunicación estaban dando prioridad y cubrimiento al delito; un secuestro bastante sonado, fue el de José Raquel Mercado(El Tiempo, 2011)retenido por un comando del M-19 con el objetivo de hacerle un juicio al dirigente sindical por “traición a la patria y a la clase obrera y enemigo del pueblo” como lo expresaba el boletín No. 13 del movimiento insurgente. Con esta mención en los medios el tema empieza a ser más relevante dentro de la sociedad, pues los medios de comunicación se convertían en un enlace entre los deseos de la sociedad y una forma de llamar la atención del Estado.

El mandatario de turno en este momento, (1974-1978), era el político liberal, abogado, catedrático y columnista colombiano Alfonso Antonio Lázaro López Michelsen, evidenciando esta situación en el país, abogó por “el diálogo y las salidas negociadas, aunque también pronunció la frase de que era obligatorio derrotar primero las guerrillas para después convenir con ellas un tratado de paz, sentencia que terminó haciendo carrera en muchos de los dirigentes políticos del país”(Valencia F. , 2007). En este tiempo, la aparición formal de bandas de narcotraficantes empezaba a dejar sus huellas, la inseguridad se tornaba insoportable. “Medellín, la ciudad tranquila, de hombres trabajadores y mujeres laboriosas se había convertido en el núcleo de la *"Colombia connection"*. Había varias personas desaparecidas, el DAS<sup>16</sup> intensificaba sus operativos”.(Revista Semana, 1982)

---

<sup>16</sup>Sus orígenes se remontan a 1953, cuando el entonces presidente de Colombia Gustavo Rojas Pinilla ordenó la creación del Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiana (SIC) mediante el decreto 2872 del 31 de octubre de 1953, con el objetivo de crear un organismo de Inteligencia Nacional tanto interna como externa y que existiera dentro del régimen constitucional del Estado. Durante el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo, el SIC fue sustituido por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS),<sup>4</sup> mediante Decreto 1717 del 18 de julio de 1960. En el gobierno Misael Pastrana Borrero, se reorganizó administrativamente mediante el Decreto 625 de 1974, el cual rigió hasta 1989.

En los gobiernos liberales de Virgilio Barco Vargas y Cesar Gaviria Trujillo la institución recibió mayores cambios; en especial en los campos administrativos y tecnológico con el objetivo de modernizar a la principal agencia de inteligencia, seguridad y espionaje de Colombia.

La situación era, a todas luces, compleja (Revista Semana, 1982). La creación y actuación de DAS en este contexto es una de las primeras decisiones que se toman frente a las personas desaparecidas, dado que se pone en acción un organismo del Estado creado para este propósito. Hasta este punto tanto la formulación del problema como las propuestas de solución y la toma de decisiones estaban enfocadas en medidas punitivas que iban en contra de los criminales y no de la víctima. Muestra de ello, es que en este periodo se expide un nuevo código penal, mediante la Ley 100(1980), pero su articulado en materia de secuestro continua igual. Los esfuerzos con relación al tema solo se concentraban en quienes cometían el delito.

No obstante, este escenario no se evidenciaba ninguna respuesta clara del gobierno con respecto al tratamiento que se debía implementar frente a las víctimas tanto directas como indirectas de este delito, que cada vez crecía más y amañaba su finalidad al contexto sociopolítico que vivía el país en determinado período. A partir del año 1978 e iniciando la década del 80 se evidencia el uso político y económico que estaba teniendo el secuestro (Gómez E. , 2009) el 27 de febrero de 1980 la guerrilla del M-19 tomó como rehenes a un grupo de diplomáticos en la embajada de República Dominicana en Bogotá. Fueron 61 días de cautiverio y tensión, a pesar de esto Julio César Turbay Ayala, presidente de turno para ese momento (1978-1982) no priorizaba en esta problemática. Para ese entonces se da una redefinición de la problemática, pues se empieza a tomar como una situación de carácter político y económico, lo que hacía que fuera merecedor de una mayor atención por parte del Estado, así el secuestro se comenzaba a constituir como un problema de índole más gubernamental.

En la década de los 80 el problema del secuestro empezó a ser parte de forma más reiterativa tanto de la agenda pública como gubernamental, pues el delito era cada vez más renombrado por los medios de comunicación, lo que hacía que la sociedad civil, los círculos de académicos y las Organizaciones No gubernamentales comenzaran a manifestarse frente al delito, y que el gobierno empezara a tomar decisiones a través de la generación de normas que dan muestra tanto de la definición del problema, como de las alternativas de solución presentadas.

La definición de soluciones, se empieza a ver de forma reiterativa durante el gobierno de Pastrana, quien, como intervención a rescatar, modificó a través de la rama legislativa el artículo 294 de la Ley 95(1936) que tipificaba el delito del secuestro, mediante el artículo 4 del decreto 1988(1971), aumentando las condenas de 3 a 6 años,

con la finalidad que ante este incremento se disminuyera la comisión del delito. Hacia 1982, en los años posteriores a la séptima conferencia de las FARC tuvieron gran importancia temas relacionados con el proceso de paz y la guerra y el gobierno del ex presidente Belisario Betancur, (1982-1986), como alternativa de solución

creó una comisión de paz en septiembre de 1982, impulsó en el Congreso de la República una ley de amnistía que se firmó en noviembre de 1982 y suscribió en el municipio de Uribe, Meta, un acuerdo de paz con las FARC en mayo de 1984 que contempló un cese al fuego y la creación de una comisión de verificación(Verdad Abierta, 2012).

Una vez más, para el gobierno nacional cobraban especial relevancia quienes cometían el delito y se buscaban alternativas para evitar que se siguiera con esta práctica, pero no existía herramienta alguna para todas las personas que la padecían. Siendo así, la definición del problema no era construcción conjunta entre quienes iban a ser los afectados por la normatividad impuesta, las víctimas del delito y las autoridades competentes para combatir o atacar este problema, por lo cual estas medidas no pueden ser consideradas como una política pública. Además, la formulación de soluciones y la toma de decisiones iban en esta misma vía.

La década de los ochenta estuvo marcada por el tránsito del secuestro rural al secuestro urbano, con lo cual se logra establecer una nueva redefinición de la problemática, y por un aumento significativo de los casos, principalmente por la asociación de esta práctica con la actividad del narcotráfico(Rubio, 2003, pág. 2). Pero muy a pesar de esta realidad el gobierno nacional<sup>17</sup> se concentraba en negociaciones y alternativas de solución frente a quienes cometían el delito. En ese sentido, si bien se daba una redefinición del problema no se daba una modificación importante en tema de política pública puesto que el tema era juzgado y las decisiones iban en la misma vía que en años anteriores.

Lo anterior, es muestra de que, durante una parte del siglo XIX, en Colombia como forma de solución al problema del secuestro, se realizaron reformas legales

---

<sup>17</sup>El político colombiano e ingeniero civil, Virgilio Barco Vargas, miembro del Partido Liberal Colombiano y presidente de Colombia en el período 1986-1990. Este Gobierno le introdujo cambios radicales a la política de paz iniciada en la anterior administración, pero al fin de cuentas mantuvo una disposición de encontrarle una salida negociada al conflicto armado. “No obstante los esfuerzos por seguir el camino de la negociación bajo nuevas pautas, la tregua acordada desde 1984 se rompió meses después de la iniciación del nuevo gobierno”(Villarraga, 2017).

encaminadas a enfrentar el delito “atendiendo a cuatro ejes principales: modificación en las penas impuestas a los secuestradores, delimitación de las conductas tipificadas en la definición de secuestro, inclusión de agravantes y atenuantes y ajustes al marco institucional”(Caballero H. , 1991), concentrándose única y exclusivamente en los culpables. La tradición legislativa colombiana hacía hincapié en el

endurecimiento de las penas privativas de la libertad y en las sanciones económicas como los principales instrumentos orientados a agravar los riesgos por la comisión del delito. De igual modo tales medidas están encaminadas a la disuasión de los delincuentes. La efectividad de esas penas y su valor ejemplarizante ha sido menos de lo esperado, lo que sin lugar a dudas no ha contribuido a presentar la estrategia como un instrumento efectivo en la reducción del delito(Fundación País Libre, 2010).

Dado este contexto, el secuestro empieza a ser renombrado como un problema de carácter nacional hacia el que se debían dirigir medias de acción más contundentes. Sin embargo, no fue hasta la década de los 90 que el gobierno colombiano empezó a buscar mecanismos para hacer frente a la situación que padecían también las familias. El gobernante de turno, César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994) generó un cambio en los mecanismos que se venían empleando para contrarrestar el secuestro, modificó la estructura institucional. Esta decisión generó confusión y desdibujó las vocaciones institucionales, expresadas en la asignación de tareas a algunas entidades que por su misma naturaleza no estaban o no deberían estar en capacidad de desarrollarlas, tal es el caso de la asignación de competencias en materia investigativa a los grupos GAULA, además de otras funciones que les impedían cumplir a cabalidad todas las exigencias por la multiplicidad de funciones.

Otra decisión importante fue la de crear La Dirección Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional, que tiene como misión contribuir en la formulación de políticas de gobierno, desarrollando acciones integrales y efectivas para prevenir, investigar y reducir los delitos de lesa humanidad que atentan contra la libertad personal; asegurando que los habitantes de Colombia convivan en paz(Dirección Antisecuestro y Antioextorsión de la Policía Nacional, 2017). Además de estas iniciativas, de los avances más significativos en materia de legislación sobre secuestro se presenta la formulación de la Ley 40 (1993) o “ley antisecuestro”. Conforme esta ley, se prohíbe el pago de rescates, se congelan los activos de las



familias de las víctimas para evitar los pagos, se declara ilegal la venta de pólizas de seguros contra secuestro<sup>18</sup> se prohíbe el apoyo de negociadores externos(Pax, 2002, pág. 41).

Posteriormente, durante el mismo periodo, la Corte Constitucional declara inexecutable algunos artículos de la Ley 40 por considerar que violaban “el derecho de las familias a velar por el bienestar de algún ser querido” (Colombia, 2007, pág. 20). Específicamente, se permite el pago de rescates y se prohíbe la congelación de los bienes de los familiares o las víctimas. Esta ley continuó durante el gobierno de Ernesto Samper, (1994-1998) quien además comprendió la magnitud y el alcance que había obtenido el secuestro, y buscó a través del poder estatal la intervención en la problemática. Para este punto, el secuestro cobra un nuevo significado, una nueva definición del problema y aparecen nuevas soluciones.

En los años posteriores el fenómeno del secuestro siguió creciendo, y una fallida negociación de paz<sup>19</sup> fue el detonante para que este continuara en ascenso, hasta que se dio un vuelco total en las líneas de acción que venían manejando los gobiernos; la inseguridad del país, era la principal problemática y se hacía necesario combatirla a como diera lugar, por lo tanto, se produjo el cambio de una actitud negociadora y a un despliegue estatal de herramientas para combatir las guerrillas. Según un informe del Departamento Nacional de Planeación (2003)en cuanto a tendencias se pueden destacar dos periodos: el primero se encuentra entre 1996 y 1999, el cual se caracteriza por un

---

<sup>18</sup> “Los seguros de secuestro y rescate existen en el mundo luego de que fue secuestrado el hijo de Charles Lindbergh, en 1927, y la empresa Lloyds de Londres desarrolló el concepto. Desde entonces, y sobre todo después de septiembre 11, este tipo de seguros asociados al terrorismo proliferaron. Y hoy, según un reportaje del Manila Times de Filipinas, se pagan en el mundo más de 100 millones de dólares al año en primas de seguros de K&R. La empresa de seguros estadounidense The St. Paul Cos. calcula que el seguro contra secuestro ha crecido en 200 por ciento desde enero de este año. Y el Instituto de Información de Seguros de Estados Unidos considera que alrededor de 60 por ciento de las 500 empresas más grandes listadas en la revista Fortune tienen seguros antisequestro.El fenómeno de los seguros contra secuestro es mundial. Y la prohibición en Colombia no impidió que se protegieran personas aquí, con pólizas y servicios contratados en el exterior. Varias aseguradoras y las firmas de consultoría en manejo de secuestros ya han tenido clientes en Colombia desde hace años.

De la mano de los llamados "consultores para manejo de crisis" están los aseguradores.

Generalmente cuando un consultor asesora a una familia-y si es una firma internacional vale un promedio de 2.000 dólares diarios- es porque la víctima de secuestro estaba asegurada. Pero son negocios independientes: el uno vende el seguro estandarizado por la industria internacional como K&R (las iniciales en inglés para secuestro y pago de rescate) y el otro vende servicios de consultoría en seguridad, que van desde cursos para prevenir secuestros hasta asesoría en caso de negociaciones.” (Semana, 2003)

<sup>19</sup>El político Andrés Pastrana Arango, se desempeñó como presidente de Colombia, entre 1998 y 2002. Durante su periodo presidencial, fue muy sonado un fracasado proceso de paz, entre su gobierno y las Farc, concentró sus esfuerzos en una negociación fallida y carente de herramientas por parte del gobierno nacional

crecimiento significativo del secuestro en Colombia, que culmina en 1999 (año con el mayor número de secuestros). A partir de 2000 se inicia el segundo período, con una tendencia más bien decreciente (desciende 3,2% en promedio anual). Aunque en el año 2002 el número de secuestros crece con respecto al 2001 un 83%, la tendencia decreciente del período continúa. Para el año 2003 los secuestros disminuyen un 22% y los casos llegan a estar por debajo del promedio anual.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), se produjo un cambio en los objetivos principales de la política de lucha contra el secuestro la cual buscaba reducir al mínimo la recurrencia de los casos(PNUD, 2003). En esta línea de pensamiento, las medidas diseñadas para enfrentar este delito, bajo la Política de Defensa y Seguridad Democrática, han señalado la importancia del trabajo mancomunado entre el Estado y la ciudadanía(PNUD, 2003, pág. 51). Esto gracias al trabajo que habían desempeñado algunas organizaciones sociales en la década pasada. A lo largo de este periodo se define que se debe producir una lucha incesante contra el secuestro y se establece como una forma de solución, la creación de un apartado sobre protección contra el secuestro y la extorsión, se traza un objetivo general y dos específicos para combatir estos delitos. Como objetivo general, se plantea

(...) reducir al mínimo el número de casos de extorsión y secuestro extorsivo. Por su parte, los objetivos específicos buscan: 1) incrementar los costos de comisión de estos delitos, 2) “consolidar la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la comunidad internacional en la capacidad del Estado colombiano de enfrentar la extorsión y el secuestro extorsivo(PNUD, 2003, pág. 51).

Esta alternativa de lucha contra el secuestro bajo la Política de Seguridad Democrática, contempló como líneas de acción según Margarita Jiménez y Andrés Casas(2012):

- En su numeral 108, esta política establece la necesidad de incrementar los rescates como medio para liberar a las personas retenidas.
- El numeral 110 plasma la necesidad de implementar un sistema de recepción y seguimiento de los casos, encaminado a mejorar la relación amable con las familias y las víctimas, mejorar la información judicial, direccionar correctamente las denuncias y concentrar la actividad de los grupos Gaula.

- La línea de fortalecimiento de la capacidad preventiva del Estado, 112, establece la necesidad de implementar campañas de información y concientización para la ciudadanía, con el fin de mejorar los canales de comunicación y facilitar la instauración de las denuncias; estimular la adopción de códigos de conducta voluntarios para evitar el pago de rescates; mejorar las tecnologías de comunicación e implementar programas de seguridad e inteligencia de las alianzas entre organizaciones delincuenciales y en los circuitos penales(PNUD, 2003, pág. 53).

Es preciso esclarecer que, más allá de los lineamientos de política presentados, durante este periodo, no se contó con un documento exclusivo de política pública antisequestro que permitiera analizar la evolución de las directrices tomadas para enfrentar este problema. Álvaro Uribe como decisión importante expide la ley 733 de (2002), que dicta medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, modificando las penas para los delitos de secuestro simple y extorsivo, así como las circunstancias de agravación y de atenuación; de igual forma modifica las penas para las conductas delictivas de extorsión, concierto para delinquir y omisión de denuncia de particular, excluyendo algunos beneficios y subrogados para quienes incurran en tales conductas punibles. Establece disposiciones sobre la reducción de términos, amnistía e indulto y competencia de los delitos referidos.

Es de resaltar que, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática,

la información estadística fue simplificada al dato “en bruto”, es decir, al número. Pese a las buenas intenciones nominales de esta política, lo que se vio públicamente fue un desmesurado interés de la institucionalidad en su conjunto por presentar cifras en descenso. La política gubernamental primó nuevamente sobre el establecimiento de una política estatal: la prioridad radicaba en mostrar buenos resultados.(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 132)

Este gobierno quería presentar datos favorables ante la sociedad colombiana, y esto se daba a través de la disminución en las cifras, con este proyecto en mente, también expidió la Ley N° 986 de (2005), “Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”. contempla que las víctimas de secuestro y sus familiares deberán recibir medidas de protección tales como la continuación de los pagos de salarios, honorarios, prestaciones

sociales y pensión; la interrupción de sus obligaciones dinerarias, de hacer y de dar; y la suspensión de los procesos ejecutivos que se lleven en su contra.

Además, esta Ley consagra una gama de derechos para las víctimas, donde pueden resaltar el hecho de que tienen acceso a una asistencia psicológica y psiquiátrica, una serie de instrumentos de protección en materia de educación tanto para víctimas directas como indirectas, conjuntamente de la suspensión de los términos en materia tributaria. Con este estatuto se aclaró el panorama con respecto a la situación de las personas que estaban bajo cautiverio y sus familias, la sociedad pero no encontraba ninguna normativa que definiera el actuar que debían seguir todos los implicados; puede catalogarse como uno de los mayores aciertos gubernamentales para el tratamiento y la protección de las víctimas, aunque en sí misma no es una política pública, sino que hace parte de una.

ARTÍCULO 2o. DESTINATARIOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN. Los instrumentos que esta ley consagra tienen por objeto proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependen económicamente del secuestrado (Medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias , 2005).

Según el Centro Nacional de Memoria Histórica(2013), el modelo coercitivo de la política de Seguridad Democrática mostró que la acción conjunta y coordinada de la Fuerza Pública con mayor capacidad operativa, tecnológica y estratégica – es eficiente. Sin duda, la disminución del número de secuestros durante los periodos de Contención (2001 -2005) y Reacomodamiento (2006-2010) es el resultado de los ajustes al diseño institucional realizados desde 1996 y el proceso de aprendizaje de la Fuerza Pública. Después de este periodo, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se crea la laLey 1436 de 2011, que le otorga beneficios a las familias de las personas secuestradas, a quienes directamente hayan sido víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, ampliando los beneficios de la ley 985 de 2005 a sus familiares y personas que dependen económicamente de éstas. Los beneficios se otorgan hasta cuando se produzca la libertad, se compruebe la muerte, o se declare la muerte por desaparecimiento de la víctima.

En esta ley se plantea incluir una serie de medidas de reparación orientadas a unas líneas de acción, que están clasificadas en restitución, indemnización administrativa, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición, brindando las

víctimas una atención humanitaria inmediata y prioritaria. Mediante este estatuto Colombia da el paso trascendental frente a esta población, finalmente la visibiliza y busca estrategias y mecanismos de inclusión y de participación, donde se puedan sentir respaldados por el Estado, y encuentren en él un canal de ayuda. No obstante, es importante mencionar, que según el Centro Nacional de Memoria histórica(2013)

en Colombia no es posible hablar de una política estatal unificada contra el secuestro. En realidad, este es uno de los principales retos que debe enfrentarse. Por esta razón es tan difícil la recopilación de datos. Cada gobierno define sus prioridades y establece sus metodologías, pero no actúa siguiendo los lineamientos de una política de Estado.(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 219)

Esto es muestra de que el trato a las víctimas muta según el gobernante de turno, no es posible hablar de un cuerpo articulado de intervención a pesar de que se trata de un flagelo presente desde mediados del siglo XIX, hay que resaltar los avances, pero aún falta mucho camino por recorrer. Sin embargo, durante esta administración se promulga la Ley 1448 de (2011) con la cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral de Víctimas –(UARIV). Su misión es liderar acciones del Estado y la sociedad en los procesos de reparación integral. El énfasis en lo integral implica ir más allá de las indemnizaciones administrativas, y esto es un cambio central planteado por la Ley, lo cual abre la puerta para que el momento actual se constituya en el momento de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Según esta ley, son beneficiarios de la reparación quienes individual o colectivamente hayan sufrido afectaciones en el marco del conflicto armado, ocurridas a partir del 1 de enero de 1985, entre ellas el secuestro. La ruta de reparación planteada por la Ley 1448 de (2011) se compone de una primera etapa de contacto y orientación sobre medidas de protección, seguida de la entrega de documento de reconocimiento e identificación, la presentación del enlace de reparación y caracterización, la respectiva acción de indemnización y revisión de rutas según las necesidades, así como una etapa posterior de construcción, implementación y acompañamiento del plan de reparación y el establecimiento de garantías de no repetición(Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

De esta manera, es posible concluir que las acciones del Estado frente a los actos cometidos por los grupos armados en materia de secuestro, han estado enfocadas en la generación de leyes y normas que no trascienden a ser catalogadas como políticas

públicas, pues a pesar de que cumplen con criterios como el de ser asunto de autoridades públicas, no es hasta la Ley 1448 de 2011 que se dan lineamientos claros de atención a la población. Sin embargo, esta ley tampoco es considerada propiamente una política pública, dado que, de acuerdo con la definición propuesta anteriormente, no se establece un pacto entre las decisiones tomadas por el Estado y los aportes de la sociedad civil, los cuales van por vías diferentes puesto que los primeros están enfocados en el castigo a los victimarios mientras que los segundos en la atención psicosocial a las víctimas de este delito. Por tanto, en este recuento las únicas acciones que pueden ser resaltadas como obra material del Estado son las legislaciones que han expido en determinados periodos presidenciales con miras a la penalización del delito en su gran mayoría.

Podrían resaltarse las normativas más emblemáticas, subdividas en ejes temáticos; clasificándolas así: las que se centran en el aumento del quantum punitivo, pertenecen a este primer grupo, la Ley 100 de 1980 como nuevo código penal que introduce reformas en los tipos penales, entre estos el secuestro, y las enmiendas que se realizaron posteriormente hasta la década del 90 para aumentar el quantum punitivo, pretendiendo que frente a una extensión de la pena disminuyera la comisión del delito. Idea que es retomada con la expedición de la ley 733 de 2002, que dicta medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión. Iniciando con la modificación a la sanción.

Un segundo eje está conformado por las leyes que buscan atacar el secuestro como industria organizada, viendo en este delito una fuente de adquisición ilícita de dinero, y de extorsión, surge la Ley 40 de 1993 o “ley antisequestro”, cuyo objetivo es impedir que las víctimas de plagio o sus familiares puedan transar y pagar para poner fin al cautiverio. Con estos mismos parámetros el gobierno presenta la Ley 282 de 1996, “bajo la cual se crea un marco institucional para la lucha contra el delito del secuestro y la extorsión”. Por medio de esta se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, y se crea el Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro y Demás Atentados Contra la Libertad Personal.

Finalmente, un tercer eje está compuesto por las leyes que son creadas no para judicializar sino para ofrecer medidas tendientes al amparo de las víctimas del delito. la Ley 986 de 2005, “Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias,” establece asuntos como la situación jurídica,

laboral, penal, etc, de las personas que son víctimas directas o indirectas del secuestro. En esta misma línea se promulga la Ley 1448 de 2011, pero esta norma si entra a regular aspectos de fondo que no estaban consagrados en ninguna de las anteriores legislaciones, la reparación integral a las víctimas aparece como eje fundamental, y como misión de la misma, la atención y la asistencia es fundamental, prevaleciendo la verdad y el trato digno. Además de la responsabilidad que asume el Estado frente a la comisión de este delito ofreciendo reparaciones administrativas.

### **3.2 Descripción de las acciones realizadas por las Organizaciones No Gubernamentales frente al secuestro**

Para los años 80 en el país se travesaba una situación de violación de derechos que provocó que en el territorio nacional se instalaran varias ONG que tenían como propósito la defensa de los Derechos Humanos y entre ellas la defensa de las víctimas del secuestro, pero de forma silenciosa. Para estas organizaciones lo fundamental era crear mecanismos de atención a las víctimas y, en ese sentido, planteaban la necesidad de establecer formas de atención integral, con las cuales no solo se atacará a quienes cometieran el delito, sino que se diera un acceso efectivo a los derechos integrales de la población, es decir, tanto a secuestrados o ex secuestrados como a las familias de estos. Sin embargo, las organizaciones que trabajan el secuestro como principal objetivo, solo aparecerán en la esfera pública hasta la década de los 90.

En el caso concreto del secuestro en el país una de las principales organizaciones que se da a conocer en este campo, es La Fundación País Libre. Una ONG colombiana que luchaba por la erradicación del secuestro y por el impulso de políticas públicas para la protección de las víctimas; según lo reseña el diario El Tiempo, en el año 1992 se da a conocer esta fundación después de un trabajo que venían realizando meses atrás, escandalizados por la situación del país. La fundación es integrada en principio por 50 personas que habían sido golpeadas de una u otra manera por el secuestro y se propone, de entrada, presentar un proyecto de ley que reconozca como un crimen atroz la práctica de este hecho. Un delito que es peor que la muerte, porque viola y socava los derechos humanos (El Tiempo, 1992).

Con el surgimiento de esta organización se inscribe un nuevo actor en la esfera pública y se da un punto de quiebre muy importante en la política antisequestro. Esto debido que con la aparición de las ONG's se empieza a visibilizar el secuestro como un problema de carácter público, es decir, como un hecho que afectaba a la sociedad y en el cual las acciones o decisiones implementadas debían tener en cuenta las manifestaciones de la sociedad civil. Esta situación hizo que se diera la inscripción del problema del secuestro en la agenda pública de la mano de pronunciamientos, marchas y acciones que empiezan a desarrollar las organizaciones. Muestra de ello es que fundaciones como País Libre (2010), planteaban que, en el caso colombiano,

el modelo de prevención situacional contra el secuestro se ha caracterizado por la modificación de los tipos penales y el aumento de penas; el fortalecimiento de la capacidad operativa y de respuesta de las fuerzas militares y de policía, y a la difusión de pautas de autoprotección dirigidas a la ciudadanía (Fundación País Libre, 2010).

Esta misma organización, plantaba una postura clara frente a la solución que le estaba siendo otorgada por el gobierno y planteaba que el cambio en la estructura normativa antes que preceder y prevenir la comisión de ciertas formas del secuestro, había sido, por lo general una respuesta coyuntural, de carácter reactivo, dirigida a las condiciones políticas antes que a las formas en que se manifiesta el delito, ubicándose más en los aspectos coercitivos frente al delito que en las mismas formas de prevención y solución. Además, afirmaba que:

esta situación puede estar asociada a la falta de reflexión sobre la dinámica delictiva, quizás porque ella se encuentra atrapada en la búsqueda de legitimación de las acciones del Estado antes que en la comprensión del fenómeno. Lo anterior refleja una ruptura de partida entre el insumo y de la política y el eslabón de la prevención, que trae como consecuencia la generación de un marco normativo improvisado y, en algunos casos, vacío (Fundación País Libre, 2010).

Acá se empieza a dar la primera ruptura importante entre las acciones desempeñadas por parte del Estado en tema de política gubernamental y las de la sociedad civil para poner el tema en la esfera pública, pues los objetivos de ambas organizaciones y las formas de solución y decisión iban por caminos separados. Por un lado, hacia 1990, ante el ascenso de los secuestros, se empiezan a tomar las primeras decisiones relevantes para combatir este crimen en el país, por parte del gobierno



nacional. La primera de ellas es que nace la entidad encargada de asumir la lucha contra el secuestro.

La Unidad Antisecuestro y Extorsión UNASE, es el origen de lo que hoy reconocemos como grupos GAULA. Esta entidad se crea en Medellín como una unidad élite antisecuestro, conformada por miembros de la Policía Nacional, el Ejército y el DAS. Coordinados desde el nivel central, operaban en zonas rurales y urbanas y llegaron a tener cobertura en 16 departamentos del país. Además, contaban con grupos especializados en inteligencia, operaciones, equipos electrónicos y criminalística y una red de información sobre las estrategias de acción de los secuestradores y extorsionistas, lo cual les permitía liberar, en promedio, una víctima de este flagelo cada tres días(El Tiempo, 1994).

Pero es importante anotar, que autores como Francisco Santos (2007) comentan que la primera manifestación legislativa especial sobre el secuestro fue la Ley 40 de (1993), que tuvo que ser y fue la primera de iniciativa popular cuando la Fundación País Libre planteó la necesidad de un acto legislativo especial para el tratamiento del flagelo, que pretendía en sus palabras “atacar el ánimo de lucro de los secuestradores en Colombia”, argumentando que, “una actividad muy productiva no se abandonaba hasta cuando deja de ser rentable”, por tanto, la ley aumentó años de prisión y condenaba a quienes pagaban por la libertad de sus secuestrados (Francisco Santos, en: Pérez, 1997, 84).

Todas las medidas mencionadas anteriormente, fueron tomadas sin tener en cuenta a las organizaciones sociales, es decir, sin su opinión directa y en ese sentido, carecían de validez para estas y eran constantemente criticadas, además de ser tomadas como aspectos puros de índole gubernamental. Por ello, con un carácter público y más tendiente a la sociedad civil, desde 1991 la Fundación País Libre, había construido un registro, donde se incluyen las víctimas del secuestro, a través de DINASE (Dirección Nacional Antisecuestro y Extorsión) se encargaba de recolectar información acerca de las estadísticas de los secuestros que se venían dando en el país y cuáles eran sus principales móviles para la comisión(El Tiempo, 1995). Sólo en 1996, con la creación de Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (Fondelibertad) adscrito al Ministerio de Defensa, una entidad oficial asume la tarea específica de recopilar información sobre el tema, pero siempre se tuvo una vigilancia constante a

estos registros por parte de la Fundación, y también una elaboración propia de los mismos.

En su proceso de intervención en la población, y para lograr una definición más integral del problema y participativa, el año 1992 lideró el primer proyecto de ley de iniciativa popular, llevado al congreso, respaldado por más de un millón de firmas, donde exigían que se elevara al máximo las penas de prisión para los secuestradores y que se impidiera que ellos pudieran beneficiarse de alguna amnistía o un indulto(El Tiempo, 1992). Este fue un punto relevante, porque es acá donde desde la fundación se da una apropiación de un ámbito meramente institucional como era el Congreso de la República.

Para el año 1997 según lo relata la Revista Semana (1997): La Fundación País Libre, la Red de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra, Redepaz, y la Unicef intentaron promover un movimiento nacional que -como el de la Séptima Papeleta-, les permitiera a los ciudadanos colombianos pronunciarse en las urnas sobre la necesidad de que el gobierno fijara una política de paz respaldada por medio de las leyes. La idea de los organizadores era que en las siguientes elecciones los votantes apoyaran con un sí la solución pacífica de los conflictos que vivía el país y rechazaran el secuestro, la desaparición forzada y el reclutamiento de menores de 15 años por parte de las fuerzas en conflicto. La propuesta, fue denominada 'Mandato nacional por la paz, la vida y la libertad'.

Es de resaltar también la idea de las marchas, organizadas inicialmente en Bogotá, Medellín, Villavicencio, Valledupar y Cali en los primeros días de diciembre, las cuales ayudaron a generar un movimiento político para exigir en forma pacífica la liberación de los secuestrados. La Revista Semana(1996)explica que el presidente de la Fundación País Libre comenzó a liderar un movimiento cívico paralelo, respaldado por varios gremios, con el propósito de desencadenar la reacción ciudadana ante un flagelo que tomaba cada día más fuerza. Estos dos hechos fueron los detonantes para que fueran las Organizaciones No Gubernamentales las que finalmente inscribieran el problema en la agenda pública y fueron un hito dado que con ellos se ponía a la población, tanto víctima como no, en un papel protagónico frente al problema.

Con este propósito, fueron varias las marchas lideradas por la fundación País Libre, en su búsqueda incesante por visibilizar el secuestro y concientizar a la sociedad,

El 10 a las 10. Con esta consigna, una alianza de organizaciones de la sociedad civil va a volver a salir a la calle a marchar el 10 de septiembre con el propósito de dejar una constancia contundente de que la guerra y el miedo aún no han copado todos los espacios(Revista Semana, 2000).

El objetivo perseguido con estas marchas era devolverle el protagonismo a la mayoría que rechazaba la vía de las armas y la intimidación para cambiar el país, pero fundamentalmente mostrara que la construcción de las políticas debía ser obra de todos y que el problema del secuestro no era solo gubernamental sino principalmente público. En el año 1991, cuando apenas empezaba a surgir, para conseguir recursos que le permitan adelantar su tarea la Fundación se alió con las casas disqueras Warner, BMG, Sony y F.M., para lanzar al mercado un disco tropical a beneficio de País Libre, en el que participaron artistas de la talla de Sergio Vargas, Guayacán y Diomedes Díaz, entre otros. El proyecto lo coordinaba Gonzalo Gutiérrez, de Discos Universal.

Además, la Fundación País Libre, coordinó el programa, “En busca de la Libertad Perdida” que suena desde octubre de 1999 en la Radiodifusora Nacional. Este programa se emitía todos los días festivos, a las 6 de la tarde, durante una hora y en simultánea entre la AM y la FM. Viene a hacer acompañamiento al programa radial Voces del Secuestro que había sido fundado desde 1995. La Fundación País Libre, no solo se quedó con todas sus intervenciones sociales, sino que también se encargó de indagar el fenómeno del secuestro y los efectos adversos que este puede generar en las familias y en la sociedad misma. La investigadora de la Fundación, Carmen Elvira Navia<sup>20</sup>, argumenta que el secuestro no solo tiene efectos psicológicos más allá de las víctimas directas, los secuestrados, sino que genera un deterioro paulatino de la sociedad. Según arroja la investigación, y de acuerdo con los reportes de las familias que participaron en el estudio

---

<sup>20</sup>Realizo una investigación del secuestro y la familia. Efectos psicológicos y Familiares, proceso de readaptación y superación del evento traumático. Este proyecto fue financiado por País Libre y Colciencias y realizado con la asistencia de Marcela Ossa.

más allá de la posibilidad de generar un desequilibrio emocional o una sicopatología, el secuestro altera nuestro funcionamiento síquico y la relación con el entorno social. Confronta a las víctimas directamente con la violencia sociopolítica presente en nuestro país y hace evidente una realidad que antes sólo se percibía a través de los medios de comunicación(Fundación País Libre, 2011, pág. 8).

Esta realidad que fue entendida por la Fundación País Libre, e incluso diseñaron algunos textos para las víctimas. Uno de ellos es la cartilla informativa Sometimiento y Libertad —Manejo psicológico y Familiar del Secuestro—, donde demuestran que "las familias viven un *cautiverio virtual*". Siendo así, para la década de los 90, las alternativas de solución se encontraban encaminadas hacia la generación de

las normas penales asociadas al secuestro y en desarrollar tipos penales, aumentar las penas y crear o modificar entes burocráticos de diversa índole, que proporcionan, en el mejor de los casos, una respuesta parcelada o fragmentada. Ello implica la multiplicidad de normas que modifican la estructura de tales organismos, las funciones que desempeñan o la creación de nuevas instancias en las que, incluso, se duplican funciones(Fundación País Libre, 2010).

Es de resaltar que el gobierno nacional, intentó varias estrategias para combatir el secuestro, pero se encontró con la mirada crítica de esta Fundación, que siempre estuvo ahí, velando por el bienestar de las personas secuestradas y sus familias, un claro ejemplo se ve durante el gobierno de Álvaro Uribe, donde se buscó un intercambio humanitario<sup>21</sup>; frente a estas propuestas la Fundación País Libre, como la principal ONG en el país que luchaba contra el secuestro y apoyaba a sus víctimas, reaccionó con vehemencia: "Es un error realizar un intercambio humanitario excluyente que beneficie a 60 colombianos y deje por fuera a 800 secuestrados por las Farc y a los otros 1.000 en poder de otros grupos al margen de la ley"(Revista Semana, 2002) . Para ellos no puede haber ciudadanos de primera y de segunda categoría(Revista Semana, 2002).

A la lucha de la Fundación, cuyo propósito era poner el secuestro en la esfera pública y garantizar que en la definición de este problema participaran grupos de ciudadanos y tuvieran alternativas más que legislativas, se sumó Víctimas Visibles, los

---

<sup>21</sup> Para la Fundación País Libre, Si bien el intercambio humanitario aparece como una tabla de salvación, el daño que le ha hecho al país el secuestro es de tal magnitud que cualquier solución tiene que enviar el mensaje de que este crimen atroz es intolerable y debe conducir hacia su desaparición y no hacia su exacerbación.

antecedentes que llevaron a la creación de la fundación se remontan al 2001, cuando un grupo de ciudadanos conformado por directivos, profesores, estudiantes y profesionales de distintas disciplinas, de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Sergio Arboleda, en cabeza de su decana Diana Sofía Giraldo de Melo, iniciaron investigaciones académicas con grupos de víctimas del conflicto interno colombiano, y decidieron aprovechar su capacidad de comunicación y su vínculo natural con los medios masivos para ponerla al servicio de las víctimas.

El reto fue invertir el modelo con el que los medios cubrían las noticias relacionadas con el terrorismo donde la voz la tienen los victimarios, para devolverles la voz a las víctimas y restaurar su dignidad y con eso crear un nuevo imaginario en la sociedad que ayudará a la redefinición del problema del secuestro. Por esto se creó la Fundación Víctimas Visibles. A través de los siguientes objetivos plasmados en su página web, esta Fundación pretende lograr su misión de servir:

- Visibilizar a las víctimas del conflicto armado, concientizarlas de sus derechos, empoderarlas para la recuperación de su propia dignidad en el contexto de una sociedad pluralista y democrática. Servir de instrumento a través de la Fundación Víctimas Visibles para que se generen políticas públicas concertadas con las víctimas de la violencia armada colombiana, que favorezca la prevención, garantía y reparación de sus derechos humanos, la protección a las poblaciones en riesgo y el fomento a los derechos, a la verdad, la reparación y la justicia.
- Crear estrategias de comunicación y escenarios pluralistas, para que las víctimas hagan catarsis pública de su dolor y sean escuchadas por la sociedad, con el fin de construir memoria colectiva, como instrumento para promover la paz.
- Empoderar a las víctimas para que se conviertan en líderes cívicos, reconocidos por la sociedad.
- Hacer pedagogía dirigida a los sectores que están en capacidad de tomar decisiones y a los círculos de poder político y social, que tradicionalmente no habían incluido a las víctimas en su agenda pública(Fundación Víctimas Visibles, 2017).

La Fundación ha brindado apoyo a miles de colombianos víctimas de la violencia, quienes han participado en talleres psicosociales, congresos y programas de televisión, como testimonio permanente de su historia. La Fundación a través de una extraordinaria y fructífera colaboración pedagógica y periodística entre los estudiantes y

los profesores, publicó el libro “El Regreso del Infierno, Historias de los que Volvieron”, en el año 2001, el cual narra la historia de 280 soldados y policías secuestrados por las FARC, durante un cautiverio de cuatro años en las selvas colombianas. A través de este libro se visibiliza a las víctimas devolviéndoles su voz y su rostro.

El contenido de este libro sirvió de inspiración para la realización de los Congresos Internacionales sobre Víctimas del Terrorismo, de los cuales la Fundación Víctimas Visibles es cofundadora con la Universidad San Pablo CEU. Este congreso realizado en el año 2004, fue pionero a nivel internacional, debido a que se encargó de dar voz a las víctimas y lograr el compromiso de distintos líderes y grupos políticos y sociales, de las autoridades nacionales y extranjeras, para darles el lugar que les corresponde como ciudadanos de plenos derechos. Marcó un hecho trascendental en la lucha por la dignificación y el apoyo institucional de España y en Colombia. Estas acciones también lograron visibilizar el problema en la agenda pública y que con ello se diera una mayor inclusión de la población víctima en la toma de decisiones, pues lograron que se presentaran enlaces con la gubernamentalidad.

De forma paralela, la Fundación Víctimas Visibles establecía alianzas con otros sectores gubernamentales, lo que les permitía apropiarse de una mayor parte de la definición del problema y la toma de soluciones frente al mismo, sin dejar de lado sus ideales y propósitos como fundación. Este panorama se repitió en otras fundaciones, para el año 2004, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación País Libre crearon el Centro de Atención al Empresario en Secuestro y Extorsión (Caese)<sup>22</sup>, con el fin de brindar asesoría gratuita a las víctimas, puesto que muchas personas con familiares secuestrados recurrían al psicólogo para buscar apoyo y afrontar la crisis, pero la situación se extendía más allá pues, habitualmente, el secuestro ha estado acompañado de la extorsión. El principal objetivo es dar asistencia a los empresarios de Bogotá y

---

<sup>22</sup>Caese brinda asesoría integral e interdisciplinaria en las áreas jurídica, psicológica, en el manejo de medios de comunicación y asesoría preventiva para personas víctimas del secuestro y sus familiares, a víctimas de la extorsión y a las que se sientan amenazadas.

Caese se creó a raíz de las consecuencias que dejan la extorsión y el secuestro sobre la economía del país y el miedo que siente la población al verse afectada por una temática de este tipo. Ese fue el principal motivo para que se formara la alianza entre País Libre y la Cámara de Comercio de Bogotá, en principio por cinco años, con un presupuesto total de 3.239 millones pesos. Aunque está dirigido a empresarios, el objetivo es llegarle a toda la comunidad "hay algo importante y es que uno como individuo puede tomar medidas de precaución, pero en la medida en que la gente no participe más a nivel de ciudadanía y cree una comunicación con su comunidad y con su área de influencia en torno a este tema, es muy difícil llegar a combatir estos delitos", concluye su directora.

Cundinamarca, pues es este grupo donde más casos se presentan(Revista Semana, 2004).

País Libre prosiguió con su labor, y su entrega directa para con las víctimas y la sociedad, aunque nunca estuvo de acuerdo con las cifras que ofrecía Fondelibertad, Olga Lucía Gómez, directora de la Fundación País Libre, reconoce las intervenciones del gobierno en la solución del secuestro, y la disminución del mismo, pero señala que las cifras oficiales al respecto no son claras. Esto era muestra de una ruptura entre las ideas del gobierno nacional y las fundaciones que actuaban para ese entonces, haciendo que, si bien tenían puntos de encuentro, se manifestaran desencuentros en las formas de acción.(Fundación País Libre, 2010)

Posteriormente, para el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el secuestro ya se encontraba inscrito en la agenda gubernamental gracias al gobierno nacional y como un problema fundamental de la agenda pública debido a las acciones desempeñadas por las ONG's que en compañía de los medios de comunicación habían logrado llegar a la sociedad civil de manera certera. pero fue en ese periodo, que aunque la política de consolidación de la seguridad democrática reconociera un cambio en las tácticas y estrategias de los grupos armados ilegales, se continuaba enfatizando la necesidad de eliminar a los grupos criminales como el primer paso para atacar el secuestro y deja de lado otros factores de criminalidad asociados al delito del secuestro como las organizaciones de delincuencia común(Fundación País Libre, 2010).

Según la organizaciónPaís Libre(2010), los distintos eslabones de la política tenían fallas para integrarse entre sí y los mecanismos institucionales que habían sido creados resultaron insuficientes. Los segmentos de investigación, judicialización y atención a las víctimas se encontraban desarticulados y eso dificultaba la aplicación de las propuestas de acción. Lo anterior, seguía probando una ruptura entre las formas de atacar el problema propuestas por los dos actores mencionados, puesto que la manera en que las ONG distinguían y clasificaban el problema, el gobierno nacional proponía la generación de nuevas normativas, lo que evidencia que el anterior reconocimiento al trabajo mancomunado entre sociedad y Estado era posible, puesto que en las normas expedidas se demuestra que se tuvieron en cuenta propuestas sociales como la necesidad de atención psicosocial para las víctimas y sus familias, aunque todavía diferían en la forma en la que se propina la solución. Esto no porque las organizaciones rechazaran

las leyes o la normatividad, sino porque hacían visible la necesidad de medidas complementarias.

Para dar solución a lo anterior, se creó La Ley 986 de 2005, que para el Centro Nacional de Memoria Histórica(2013), es considerada un adelanto en la protección de los derechos civiles y patrimoniales de las víctimas de secuestro a nivel continental. Impulsada por una mesa interinstitucional de la cual hizo parte activa la Fundación País Libre, fue la primera norma colombiana que tuvo en cuenta los impactos y las asimetrías laborales, económicas y sociales que ocasiona el secuestro en las familias y los secuestrados. No obstante, y a pesar de sus bondades, es evidente la insuficiencia en su aplicabilidad y en el goce efectivo de sus beneficios, pues no sólo carece de difusión y adecuada divulgación, sino que hay ausencia de regulación de los procedimientos; además, el cambio permanente de los requisitos y trámites ha ocasionado que miles de víctimas no hayan podido acceder a ella.

Es necesario también reseñar que se dieron decisiones que implicaron cambios negativos y excluyentes durante este periodo en relación a las organizaciones que venían trabajando por las víctimas del secuestro, el Centro Nacional de Memoria Histórica(2013) nos ofrece algunos ejemplos. “En junio de 2004, se decidió excluir de la mesa interinstitucional a la Fundación País Libre, y a partir de ese momento sólo incluir en el registro oficial los secuestros calificados como tales por la Fiscalía General de la Nación”.(Pág. 132)

La metodología de captura de información cambió en junio de 2004. Antes de esa fecha entraban a la base de datos todas las denuncias registradas por los organismos de seguridad del país; después sólo se registran los casos de secuestro que tienen un fiscal encargado, debidamente radicados y en fase de investigación. Además, infortunadamente, los campos de la base de datos no se llenan con rigor, lo que no permite obtener una mejor plataforma para el análisis del delito; la captura de información está ligada a quien recibe la denuncia y evidentemente no hay unanimidad en los distintos entes del Estado. Existe un formato para la denuncia, pero no todos los fiscales lo usan; su implementación no es obligatoria(Silva, 2006).

Otro ejemplo, es que para 2004 los convenios interinstitucionales existentes desde 1996, relativos a la participación en las mesas de trabajo de organizaciones de la sociedad civil, fueron suprimidos por Fondelibertad. No obstante, las Organizaciones no



se alejaron de la esfera pública y con la finalidad de seguir redefiniendo el problema y llegando a nuevas esferas de la sociedad civil, continuaron ejerciendo acciones, esta vez más educativas, porejemplola Fundación Víctimas Visibles celebró el II Congreso en Bogotá (23 y 24 de febrero de 2005), el III en la ciudad de Valencia, España (13 y 14 de 2006); elIV Congreso en Madrid, España el 28 y 29 de mayo de 2009, durante este último, la Fundación Víctimas Visibles se dio a la tarea de resolver la problemática de atención en salud de las víctimas de Machuca<sup>23</sup> y obtuvo respuesta por parte de la Comunidad de Madrid (España).

Es así, como se propuso la rehabilitación del centro de salud del corregimiento de Machuca (Colombia), con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta localidad, que fue víctima del atentado perpetrado por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en octubre de 1998, fecha en la que el grupo dinamitó un oleoducto que ocasionó el incendio del pueblo y la muerte de casi un centenar de personas. La Fundación dirigió y organizó, en la ciudad de Medellín, el V Congreso Internacional sobre Víctimas del Terrorismo con la asistencia de 1600 víctimas de todas las formas de violencia y la asistencia de 50 invitados internacionales(Fundación Víctimas Visibles, 2017). El VI Congreso se realizó en Salamanca-España en febrero de 2010 y el VII Congreso se realizó en París- Francia en el mes de septiembre de 2011.

Esta Fundación, cada vez tomó más fuerza en el panorama nacional e internacional, sus esfuerzos no fueron en vano, puesto que realizaron la publicación más nutrida de textos que visibilizan a las víctimas, invirtieron todos sus esfuerzos en relatar sus historias y darlas a conocer al mundo. Son diversos los ejemplares que elaboraron, la gran mayoría de ellos entorno a unos ejes que se circunscriben en dar a conocer las historias de vida de las víctimas, dar apoyo sicosocial a ellas y a sus familias, ofreciendo alternativas de ayuda emocional, y una serie de herramientas para que conocieran sus derechos y encuentran los mecanismos adecuados para hacerlos prevalecer. Con el apoyo del Club El Nogal organizó el Foro ¿Qué está haciendo Colombia por sus Víctimas?, con la participación de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía, la

---

<sup>23</sup>Machuca es una población que cuenta con 2.765 habitantes y está ubicada en el municipio de Segovia, al noreste del departamento de Antioquia. Tanto los habitantes de este pueblo, como los 4.760 del corregimiento de Fragua y 16 veredas vecinas, soportaban graves carencias de servicios médicos. Con el proyecto entre la Comunidad de Madrid y la Fundación Víctimas Visibles, se rehabilitó el puesto de salud existente en el corregimiento y también se dotó con infraestructura, equipos médicos, medicamentos y una ambulancia. Con ello, el centro de salud ofrece ahora consulta externa, vacunación, atención preventiva y control al desarrollo de niños, atención a mujeres en embarazo y a adultos mayores y además atiende emergencias de gravedad baja.

Iglesia Católica, el Senado, víctimas de todos los sectores del país y los medios de comunicación.

Además, esta organización ha participado en foros y debates públicos para contribuir a hacer pedagogía ciudadana sobre el tema. Han acudido ante los Medios de Comunicación, los Partidos Políticos, el Gobierno y las instancias internacionales para que las víctimas tengan interlocución. La directora de la Fundación Víctimas Visibles, Diana Sofía Giraldo, les propuso, desde el 2006, a varios partidos políticos, en juntas de senadores, que se legislara a favor de las víctimas e igualmente propuso que se realizara una sesión plenaria en donde los senadores colombianos escucharan a las víctimas. Esta propuesta fue acogida inicialmente por el senador Juan Fernando Cristo e incorporada a la plataforma ideológica del Partido Liberal. A partir de ese momento el Senado de la República y la Fundación Víctimas Visibles realizaron conjuntamente las jornadas del Día Nacional de Solidaridad del Senado con las Víctimas, el 24 de julio de 2007<sup>24</sup> y el 5 de mayo de 2009. Donde se estructuró la presentación de la Primera Ley para las víctimas, promulgada en el año 2011.(Fundación Víctimas Visibles, 2017)

En convenio con el Senado, se realizó el Programa de televisión Víctimas Visibles, cuyo objeto fue darles voz y rostro a las víctimas. Estos se transmitieron en horario estelar a las 7:00 p.m. Y se emitieron por los canales: Institucional, City TV, Canal Uno, Canal Capital y los canales regionales Telepacífico, Telecafé, Teleoriente, Telecaribe, Telemedellín, Teveandina-Canal 13 y Caracol Televisión(Fundación Víctimas Visibles, 2017). Además, como resultado de su trabajo, diseñaron una cartilla que permitiera conocer las vías de acceso para su reconocimiento y apoyo del Estado colombiano. En este periodo también hicieron alianzas con Acción Social y lograron trabajar en la atención Psicosocial a nivel nacional, se realizaron talleres de empoderamiento con víctimas y líderes. Y con el objeto de formar y concientizar sobre la corresponsabilidad social se hizo el Diplomado Narrativa Testimonial desde las Víctimas, para Construir Memoria Histórica.

En general en el conflicto armado colombiano, las organizaciones y fundaciones, desempeñan un papel fundamental, en particular las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Debido a que, por una parte, recogen fondos para financiar

---

<sup>24</sup>Estas fueron sesiones plenarias de ocho horas de duración, con transmisión en directo. En cada sesión, 48 víctimas de todos los actores armados dieron su testimonio. Los Senadores que participaron en estas jornadas, fueron los mismos que posteriormente promovieron, durante cuatro años, la Ley, y fueron ponentes de la misma.

proyectos en Colombia que benefician a víctimas de la violencia, promueven proyectos de reconciliación y denuncian violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Los defensores de derechos humanos reconocen que el mayor logro de estas organizaciones ha sido sacar el tema de la esfera de los activistas y hacer a los colombianos y a la comunidad internacional más conscientes de la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, muchos sectores perciben en estas ONG una inclinación a criticar más duramente los abusos del Estado y de los paramilitares que los desmanes cometidos por las Farc y el ELN (Revista Semana, 2002). Lo cierto es que han sido un actor importante para la puesta en público de varios problemas, entre ellos, el problema del secuestro.

Sin embargo, País Libre continuó siendo parte activa de los debates gubernamentales, y para el año 2009, le exigió a la Cámara de Representantes que fijara pronto una fecha para analizar las cifras de las personas que están secuestradas, puesto que el informe presentado por Fondelibertad, tenía algunas inconsistencias para ellos, y allí, según País Libre, se registraba una contundente reducción del número de personas secuestradas. Por eso, quería que se iniciara pronto la discusión sobre el informe para que quedara bien claro quiénes y cuántas eran las personas secuestradas, pues “solo así la sociedad y la opinión pública podrán saber la verdad sobre el paradero de los cautivos y el porqué del descenso “tan contundente” que menciona el gobierno”. Estas acciones son muestra de que finalmente, si han tenido incidencia en la generación de decisiones y que fue gracias a ellas que se dio una consolidación del problema en la agenda pública, que en ciertas ocasiones estuvo mezclada con la gubernamental <sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Los asuntos que, según País Libre, deben aclararse son:

1. Desde el año 1996 hasta el 31 de diciembre de 2007, Fondelibertad registraba 2.792 personas secuestradas; en el 2008, 437, y en lo que va del 2009, 78 casos, para un total de 3.307 cautivos. De estos se descontaron 507 que, según la entidad, recobraron su libertad, por lo que quedarían oficialmente 2.800 cautivos. ¿Cómo es posible que de este total oficial, ahora se le diga al país que en la actualidad hay 125 cautivos y 1.502 personas en la base de datos sin establecer su situación real?
2. La Fundación País Libre cuestionó en esta sesión y seguirá cuestionando la metodología y el tratamiento que a puerta cerrada le sigue dando Fondelibertad a las cifras de los cautivos. Hasta la fecha no se conocen los criterios de investigación y depuración que el Gobierno ha utilizado para realizar este informe preliminar.
3. Si se tiene en cuenta que la Fundación País Libre asiste directamente a tan solo el 10% de las víctimas de secuestro y en su registro cuenta con 137 cautivos ¿cómo Fondelibertad, que tiene el 100% de casos denunciados, cuenta con menos que País libre?
4. La Fundación País Libre espera que estos informes oficiales “contundentes”, no se estén realizando “olímpicamente” y al tamaño de los intereses políticos e individualistas de quienes tienen el control sobre estos datos. (Semana 2009)

Aunque la Fundación País Libre fue cerrada en marzo de 2017 debido a que en el marco del posconflicto existe un acuerdo legal para luchar contra este delito y respaldar a las víctimas, se puede resaltar su amplia influencia en la opinión pública y en quienes toman decisiones para forzar cambios en los gobiernos. "Pero la influencia de las ONG depende mucho de la sensibilidad que tenga la opinión pública sobre un tema en concreto y de que el tema sea llamativo como pancarta para presionar al gobierno", afirma Román D. Ortiz, profesor español del Instituto General Gutiérrez Mellado, experto en temas de seguridad(Revista Semana, 2002).

Lo que evidencia el cambio en el panorama nacional de lo que se vivía en el país a una situación más actual, la fundación se centralizó en propiciar canales de atención idónea y necesaria para esta población, concentrándose en el apoyo sicosocial de las víctimas tanto directas como indirectas, cumplía las funciones de mediador e interventor entre las familias y posibles secuestradores, y servía como principal fuente de apoyo.

Según lo ha comentado quien fue la directora de la Fundación, María Consuelo Jáuregui, para el momento de creación de la organización se registraban cerca de 10.000 secuestros por parte de diferentes organizaciones ilegales entre narcotraficantes, guerrillas, paramilitares y otros. En 2016 se registraron cerca de 205 casos por parte, principalmente, de la delincuencia común, según la Fundación. Además, es de resaltar su intervención en las negociaciones de Paz, iniciadas en la Habana- Cuba, en aquel entonces su directora Clara Rojas, manifiesta su preocupación directamente relacionada por la carencia de mujeres en la mesa de negociación, y también pone énfasis en la necesidad de trabajar sobre las diferencias para disminuir el nivel de polarización, y poder así identificar una ruta de solución del conflicto armado(Observatorio Legislativo, 2017).

Por otra parte, tradicionalmente, la acción de las Organizaciones No Gubernamentales ha girado en torno de la defensa de los derechos humanos y la protección de las víctimas, y en el caso del secuestro no ha sido diferente. Es por esto que han luchado constantemente por visibilizar la situación de las víctimas en el país, llevar a esferas del gobierno sus peticiones y dar a conocer a la población colombiana los padecimientos de estas personas. Sin embargo, es importante aclarar que la información sobre estas organizaciones ha sido difícil de obtener, dado que no se encuentran inscritas profundamente en el ámbito público, a pesar de que fue gracias a ella que el problema de secuestro se tomó la agenda pública y se logró establecer una

definición conjunta entre sociedad y Estado de las implicaciones que ha tenido el delito tanto para las víctimas como para su familia. Además, es importante establecer que es en la fase de la definición de soluciones donde la intervención de las Organizaciones No Gubernamentales se ve más marcada, pues a pesar de que han ayudado a la ciudadanía y al gobierno a dimensionar y entender las afectaciones que ha causado el secuestro a las víctimas y las familias de estas y que han jugado un papel fundamental en temporalidades en las que se recrudeció el crimen haciendo que se captara el problema de forma más insistente en los medios de comunicación, esto en relación a la identificación del problema, no es sino hasta los años 90 que aparecen en la esfera pública y en la definición de soluciones.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

A la hora de realizar el análisis entre la actuación y el tratamiento desempeñado por las Organizaciones No Gubernamentales y el Estado en relación al secuestro, es importante establecer varias conclusiones o consideraciones finales; por ello, como punto de partida se establecerán los criterios por los que las acciones del Estado no pueden ser consideradas como política pública, y, por otra parte, se mostrarán los puntos de encuentro y desencuentro entre estas posturas. Además, es importante considerar que la información obtenida por parte de las ONG's no es muy completa dado que se presentó un difícil acceso a esta, debido a se encontraba segmentada o no había un gran cúmulo en el que se pudieran consultar las acciones desempeñadas, asimismo, los datos que fueron consultados se obtuvieron en su mayoría a través de los portales de internet.

Según Ruíz & Cadena, (2010) De acuerdo con lo expuesto a lo largo del texto, las Políticas Públicas pueden entender “como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores” Según (Ruíz & Cadena, 2010 Pág. 28), pero con el objetivo final del mayor beneficio para la sociedad. En este sentido, las políticas públicas tienen como finalidad

la consecución de objetivos de interés público de la mano de la participación ciudadana, tanto para la definición de los problemas como para el planteamiento de las alternativas de solución.

De esta manera, es necesario que los actores sociales se hagan partícipes en todas las etapas del ciclo de política pública para que esta pueda ser considerada como tal, debido a que estas surgen de las transacciones políticas entre los actores y su correcta implementación depende de la capacidad de los actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos. De acuerdo a lo anterior y al análisis realizado a lo largo de este documento, se podría decir que las normatividades planteadas por el gobierno nacional en pro de la disminución del delito y la condena a los victimarios no pueden ser consideradas políticas públicas.

Esto porque que en la mayoría de las ocasiones la sociedad civil no ha tenido una actuación importante en la definición de este problema de orden nacional, así mismo el país ha carecido de arenas que faciliten el intercambio político entre el gobierno nacional y los actores sociales o las ONG's en materia de secuestro. No obstante, en épocas recientes, se ha logrado una interlocución en espacios como el Congreso de la República, en el cual participaron recientemente las organizaciones para la definición de la normatividad, puntualmente para la creación de la Ley 1448.

El país ha venido afrontando por mucho tiempo la problemática del secuestro, y en un contexto de violencia ha germinado con mayor fuerza este hecho victimizante. Por ello, este delito ha tenido momentos de cúspide y de bajas donde se ha aumentado y disminuido la práctica según varios factores, entre ellos, las actuaciones que ha realizado el gobierno de turno para contrarrestarlo, o las acciones del sector privado para intervenir en la sociedad. Pero a pesar de estos esfuerzos conjuntos, en la mayoría de los casos han sido insuficientes en algunos aspectos, y según la Fundación País Libre (2010), las principales deficiencias en materia de investigación y judicialización desde 1998 hasta el 2010 están relacionadas con gestión de la justicia en temas como la ausencia de indicadores de eficiencia, fallas en la capacitación de funcionarios, poca participación activa de las víctimas y carencia de una cultura de registro de la información.

Situación que ha venido generando más problemática en lugar de contrarrestarlas, porque no son suficientes las medidas adoptadas. Estas dificultades

muestra deficiencia del Estado frente a la atención de las víctimas y frente a adecuadas medidas de prevención y castigo del delito en el país dado que el gobierno ha fluctuado en el fortalecimiento de un aparato institucional, y ha dejado por fuera aspectos relativos al tratamiento que deben recibir las personas más afectadas, que son las víctimas directas e indirectas de los vejámenes, en un contexto de proliferación de violencia, teniendo que asumir las fallas del Estado, la imposibilidad de protección, y las frustradas acciones impetradas para solucionarlo.

Es aquí donde se puede encontrar una diferencia radical en el tratamiento que le han dado las Organizaciones No Gubernamentales y el Estado a esta problemática, dado que estas últimas se han enfocado en la generación de sistemas de información que permitieran develar las estadísticas del país, enfocándose en el aparato institucional como tal, mientras que las organizaciones parte de la sociedad civil han puesto la mirada en el papel en las víctimas. Dichas organizaciones han sido lideradas principalmente por la fundación País Libre, quien siempre estuvo al tanto de mantener un registro uniforme de las víctimas, apoyando la intervención de la fuerza pública para contrarrestar la problemática, consintiendo así que frente a eventuales capturas se diera una judicialización y penalización, hasta este punto llegaron sus estrategias.

Sin embargo, como se puede ver a lo largo del texto, el Estado ha intentado establecer bases sólidas de actuación y políticas a seguir frente a la situación de las víctimas, pero los esfuerzos estatales en la lucha contra el secuestro, han sido carentes de resultados, y todavía no es posible hablar de una política completamente eficaz frente a este tema. Son múltiples las dificultades del Estado colombiano para consolidar una política pública que permita establecer las herramientas de la lucha antisequestro y los mecanismos específicos de acompañamiento y reparación integral a las víctimas de este delito, que suman aproximadamente 200.000 personas entre 1970 y 2010. En Colombia no es posible hablar de una política estatal unificada contra el secuestro debido a que las acciones se encuentran fraccionadas .

En ese contexto, las ONG´s se movilizaron de forma diversa y lograron también establecer puntos de encuentro con el ente estatal, entre ellas la apropiación de un espacio como el Congreso de la República en el que manifestaron su punto de vista frente a este delito y la importancia que tenía incluir en la legislación no solo a los victimarios sino también a las víctimas y a sus familias. Un ejemplo de esto es la Ley

1448 en la que se manifiesta la unión y el encuentro entre los esfuerzos que se realizan desde ambas partes y que uno de los medios para atacar el secuestro tanto de parte de las ONG's como del Estado era el deseo de una normatividad fuerte e incluyente. Estas acciones afectaron claramente el diseño institucional del Estado dado que pusieron una necesidad de mayor atención por parte de las entidades gubernamentales frente al Estado, pero se seguían presentando puntos de desencuentro en tanto la forma de atención.

Otro de los puntos de desencuentro, es que, al Estado al enfocarse en la legislación contra los secuestradores, dejó por fuera criterios como la inclusión de los actores que se ven afectados por la puesta en marcha de estas acciones, lo cual es necesario para una correcta implementación de las políticas públicas. Asimismo, se dejan por fuera aspectos característicos como la inclusión de la sociedad civil en las etapas de detección del problema, en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas, pues a pesar de que las organizaciones ya ocupaban un lugar en la esfera pública y esto influía en las etapas mencionadas, su trabajo no se concretaba en acciones puntuales en las que fueran incluidas, más allá de los medios de comunicación.

Frente a este panorama, las organizaciones sociales quedaban relegadas o se veían en la tarea de desempeñar tareas por su propia cuenta, las cuales estaban dirigidas principalmente al fortalecimiento de los aspectos que ha dejado por fuera el Estado en su afán de establecer una institucionalidad fuerte que ataque a quienes son artífices de este delito, por ello, como se puede ver a lo largo del texto, las tareas desempeñadas iban en contra vía de las estatales, pero tenían el propósito de complementarlas, pues iban en pro del acompañamiento psicosocial de las víctimas.

Siendo así, a lo largo del tiempo y como conclusión, es posible establecer que las Organizaciones No Gubernamentales, han aparecido en el panorama como los grandes interventores en la situación por la que ha atravesado la población víctima en el país, ya que han venido realizando esfuerzos por su cuenta para solucionar la situación por la que atraviesan estas personas y sus actuaciones han sido mucho más eficaces en términos de acompañamiento a las daños que enfrenta la población, mientras que por otro lado, los gobiernos nacionales han enfocado su tarea en la condena del delito y el reafirmamiento de penas para los perpetuadores del crimen, dejando de lado aspectos sociológicos y políticos.



Mediante las políticas públicas, es decir, a través del conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que han actuado directamente o a partir de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Además, debe existir un proceso de persuasión sobre la población objeto de dicha política, la cual puede ser positiva o negativa debido a que en algunos casos estos planes van en contra de los intereses de los ciudadanos al darse, por ejemplo, medidas fiscales. Aunque generalmente, las políticas públicas propenden por el bienestar de la población.

En el caso colombiano, dado que el país ha sido atravesado por una guerra internalas políticas públicashan estado más enfocadas en la accesibilidad a servicios como la salud, los cuales son creados con la finalidad de resolver las necesidades de la población afectada por el conflicto. Entre las que es posible encontrara aquellas que están enfocadas en el secuestro y tienen como propósito fortalecer tanto las vías institucionales como los canales de participación ciudadana.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *El Estudio Introductorio*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Andréu, J. (SF). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Granada: Universidad de Granada.
- Ávila, C. (27 de Octubre de 2010). *Organizaciones No Gubernamentales*. Obtenido de <http://organizacionesnogubernamentalesfesc.blogspot.com.co/2010/10/historia-de-las-ong.html>
- Blasco, J., & Pérez, J. (2007). *Metodología de la Investigación en las Ciencias de la Actividad Física y el Deporte: ampliando horizontes*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- Briceño, A. (1995). *Las ONG y el Desarrollo del Sector Social en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Bustamante, C. (29 de Mayo de 2016). *Letras y Política*. Obtenido de <http://letrasypolitica.blogspot.com.co/2016/05/el-secuestro.html>
- Caballero, C. (27 de Abril de 2009). *Razón Pública*. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/522-victimas-o-victimarios-una-hipis-sobre-las-cifras-de-secuestro.html>
- Caballero, H. (5 de Diciembre de 1991). *Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca*. Obtenido de <http://anterior.nasaacin.org/index.php/informativo-nasaacin/nuestra-palabra-kueta-susuza-2013/6969-las-farc-y-los-procesos-de-paz-de-comienzos-de-los-90>
- Cáceres, E. (2014). *El Rol de las ONG en América Latina: Los desafíos de un presente cambiante*. Unión Europea, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales.
- Celis, L. (05 de Septiembre de 2013). Uribe solo cree en la derrota o en la rendición de las guerrillas. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/opinion/articulo/uribe-solo-crea-derrota-rendicion-guerrillas/342707-3>

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2003). *Una Sociedad Secuestrada*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Informe General*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Código de Procedimiento Penal, Ley 599 de 2000 (Congreso de Colombia 24 de Julio de 2000).
- Código Penal, Ley 95 (Congreso de Colombia 24 de Abril de 1936).
- Curso, J. (22 de Septiembre de 2014). *IEXE: Centro de Investigación y Posgrados*. Obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Cruz, C. (2001). *La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones para la gobernabilidad democrática*.
- Curso, J. (22 de septiembre de 2014). *IEXE: Centro de Investigación y Posgrados*. Obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Dahl, R. (1989). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Delitos contra la Libertad Personal, especialmente el Secuestro y la Extorsión, Ley 282 (Congreso de la República 6 de Junio de 1996).
- Departamento Nacional de Planeación. (05 de Diciembre de 2003). *ACNUR*. Obtenido de [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/COI\\_731](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/COI_731)
- Dirección Antisecuestro y Antoextorsión de la Policía Nacional. (05 de Diciembre de 2017). *Policia Nacional*. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/direcciones/antisecuestro>
- Echandía, C. (1997). *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en áreas rurales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- El Tiempo. (01 de Septiembre de 1992). 60 años de cárcel para secuestro. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-221334>
- El Tiempo. (27 de Agosto de 1992). El pueblo pide al congreso terminar con el secuestro. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-187779>
- El Tiempo. (5 de Abril de 1992). Nace País Libre, una fundación antisecuestro. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-84431>
- El Tiempo. (24 de Enero de 1994). UNASE: Cada tres días un liberado. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-22411>

- El Tiempo. (08 de Agosto de 1995). El Secuestro carcome a Colombia. *El Tiempo*.  
Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-382626>
- El Tiempo. (26 de Diciembre de 1998). Pescas Milagrosas: terror en carreteras. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-815983>
- El Tiempo. (15 de Abril de 1999). Liberación sin condiciones, piden ONG. *El Tiempo*.  
Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-908438>
- El Tiempo. (27 de Febrero de 2008). Los secuestrados de los "Paras". *El Tiempo*.  
Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3977034>
- El Tiempo. (25 de Enero de 2009). ¿Hacia el fin del secuestro? *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4773894>
- El Tiempo. (12 de Enero de 2011). Asesinado José Raquel Mercado. *El Tiempo*.  
Obtenido de : <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4338705>
- El Tiempo. (27 de Noviembre de 2011). L década en la que cayó el secuestro. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4990684>
- Elizalde, A. (1990). *Las ONG y la cooperación Internacional (una aproximación fenomenológica al tema)*. Santiago de Chile: CEPAAUR.
- ELLA: Evidencias y lecciones desde América Latina . (2017). *Participación Ciudadana en América Latina: Innovaciones para fortalecer la gobernanza*. Bogotá: FUNDAR:Centro de análisis e investigación.
- Erlandson, D. (1993). *Doing a naturalistic inquiry a guide to methods*. Londres: Sage.
- Estatuto Antisecuestro, Lay 40 (Congreso de Colombia 19 de Enero de 1993).
- Estatuto Nacional contra el Secuestro, Ley 40 (Congreso de Colombia 19 de enero de 1993).
- Flórez, J., & Martínez, S. (27 de Noviembre de 2015). Secuestro en Colombia, en su más bajo punto. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/secuestro-colombia-su-punto-mas-bajo-articulo-601991>
- Fundación País Libre . (2010). *Las brechas y propuestas de las políticas públicas en materia de secuestro: Balance de políticas públicas contra el secuestro (1998-2010)*. Bogotá: Fundación País Libre.
- Fundación País Libre. (2010). *Brechas y Propuestas de las Políticas Públicas contra el Secuestro: Balance de las políticas públicas contra el Secuestro (1998-2010)*. Bogotá: Fundación País Libre.

- Fundación País Libre. (2011). *Fenomenología del Secuestro en Colombia: Estadísticas y principales obstáculos jurídicos y emocionales de las víctimas*. Bogotá: Fundación País Libre.
- Fundación Víctimas Visibles. (5 de Diciembre de 2017). *Fundación Víctimas Visibles*. Obtenido de <http://fundacionvictimasvisibles.org/>
- Fundación Víctimas Visibles. (05 de Diciembre de 2017). *Fundación Víctimas Visibles*. Obtenido de <http://fundacionvictimasvisibles.org/evoled/index.php>
- Galeano, E. (1971). *La venas abiertas de América Latina*. Bogotá: Monthly Review.
- Galeano, M. E. (2012). *Estrategias de investigación social cualitativa, el grito en la mirada*. Bogotá: La Carreta Editores.
- Gómez, E. (2009). *Secuestro en Colombia: significados y prácticas discursivas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Gómez, O. (2009). *Secuestro en Colombia: Significados y Prácticas Discursivas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrilla Urbana. (5 de Diciembre de 2017). *Guerrilla Urbana*. Obtenido de [https://www.luna.ovh/planeta/es/Guerrilla\\_urbana](https://www.luna.ovh/planeta/es/Guerrilla_urbana)
- Humanos, F. I. (1997). *25 ejecuciones sumarias entre 1990 y 1995*. Bogotá: Federación Internacional de Derechos Humanos.
- Jenatsch, T. (2017). *El CICR, mediador humanitario en el conflicto colombiano: Posibilidades y límites*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Obtenido de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlpt.htm>
- Jiménez, M., & Casas, A. (2012). Contar o no contar: Un análisis de la incidencia de las denuncias en los desenlaces de los casos de secuestro en Colombia. *Papel Político*, 119-158.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de cultura económica.
- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 (Congreso de la República 15 de Julio de 1994).
- Londoño, B. (2012). Organizaciones No Gubernamentales y Derechos Humanos. *Revista Credencial de Historia*, 156-180.
- Los Convenios de Ginebra, Artículo 3 (Comité Internacional de la Cruz Roja 29 de Octubre de 2010).
- Martín, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. San Martín: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, Ley 1448 (Congreso de la República 10 de Junio de 2011).
- Medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias , Ley 986 (Congreso de Colombia 29 de Agosto de 2005).
- Medidas relacionadas con la Conservación de Orden Público , Decreto 1988 (Presidencia de la República 9 de Octubre de 1971).
- Medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorista y extorsión , Ley 733 (Congreso de Colombia 29 de Enero de 2002).
- Medina, C. (1996). *ELN: una historia contada a dos voces*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Meltsner, A. (1992). *La factibilidad política y el análisis de políticas públicas* . México: Porrúa.
- Meny, I., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meza, D. (02 de Septiembre de 2012). El origen de las FARC, la guerrilla más antigua de América Latina. *El Comercio*. Obtenido de <http://archivo.elcomercio.pe/mundo/actualidad/origen-farc-guerrilla-mas-antigua-america-latina-noticia-1464153>
- Navia, C. (2008). Afrontamiento familiar en situaciones de secuestro extorsivo económico . *Revista Latinoamericana de Psicología*, 59-72.
- Nuevo Código Penal , Ley 100 (Congreso de Colombia 23 de Enero de 1980).
- Observatorio Legislativo. (2017). *Boletín de Relatoría 228*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2003). *Los Derechos Humanos, El Derecho Internacional Humanitario, El Secuestro y los Acuerdos Especiales*. Bogotá: ONU.
- Olarte, G. (30 de Enero de 2013). *Ciencias sociales décimo*. Obtenido de <http://cienciassociales00010.blogspot.com.co/2013/01/la-violencia-de-los-anos-50.html>
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile .
- Ortega. (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: Lepala.

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 2(4), 99-128.
- Pax, C. (2002). *La Industria del Secuestro en Colombia ¿Un negocio que nos concierne?* Holanda: IKV Pax Christi .
- Peña, M. (2010). *las FARC: la guerrilla campesina, 1949-2010, ¿ideas circulares en un mundo cambiante?* ". Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris .
- Picas, J. (2001). *Papel de las Organizaciones No Gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Piñeros, A. (2012). *Análisis de la Concentración del Poder Político en Colombia, a través de los linajes presidenciales del siglo XX. Estudio de caso: familia Ospojna, López, LLeras y Pastrana*. Bogotá: Universidad del Rosario .
- PNUD. (2003). *El conflicto, un callejón sin salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD.
- Prada, N., & Poveda, N. (2012). *Procedimientos de Atención, Asistencia y Reparación Integral para las Víctimas del Conflicto Armado*. Bogotá: Corporación Humanas.
- Programa presidencial para la Lucha contra el Delito del Secuestro, Decreto 1465 (Presidencia de la República 10 de septiembre de 1995).
- Protección a las Víctimas del Secuestro y sus Familias, Ley 986 (Congreso de Colombia 26 de Agosto de 2005).
- Radio Nacional de Colombia. (19 de Octubre de 2016). *Radio Nacional de Colombia* . Obtenido de <https://www.radionacional.co/linea-tiempo-paz/se-realiza-operacion-anori-contraeln>
- Revista Semana. (25 de Octubre de 1982). ¿Quién los secuestra? *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/especiales/articulo/quien-los-secuestra/952-3>
- Revista Semana. (26 de Julio de 1982). El Impuesto del Miedo. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-impuesto-del-miedo/458-3>
- Revista Semana. (15 de Julio de 1996). La Historia secreta. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-historia-secreta/29411-3>
- Revista Semana. (28 de Marzo de 1997). Fundación País Libre. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/enfoque/sube/articulo/fundacion-pais-libre/32247-3>

- Revista Semana. (02 de Octubre de 2000). Aire Fresco. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/aire-fresco/43525-3>
- Revista Semana. (25 de Octubre de 2002). 1.110 Secuestros durante este año. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/noticias/articulo/1110-secuestros-durante-este-ano/51173-3>
- Revista Semana. (16 de Noviembre de 2002). Las ONG ¿Héroes o Villanos? *Revista Semana*, págs. <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-ong-heroes-villanos/55023-3>.
- Revista Semana. (20 de Octubre de 2002). Los Olvidados. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-olvidados/54580-3>
- Revista Semana. (18 de Marzo de 2004). En Tiempos de Crisis. *Revista Semana*. Obtenido de <http://www.semana.com/on-line/articulo/en-tiempos-crisis/64807-3>
- Roth, A. (2003). *Políticas públicas: Formulación, Evaluación, Implementación*. Bogotá: Impresiones Aurora.
- Rubio, M. (2003). *Del Rapto a la Pesca Milagrosa. Breve Historia del Secuestro en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Obtenido de <https://ideas.repec.org/p/col/000089/002262.html>
- Ryfman, P. (2007). Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable en la ayuda humanitaria. *International Review*, 1-25.
- Sáenz, V. (07 de Mayo de 2013). 80 de años de la infamia del primer secuestro. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12785385>
- Salas, L. (2016). *Las ONG colombianas: debilidades, entorno no habilitante y posibles salidas*. Medellín : Consejo Directivo de la Federeción de ONG.
- Sánchez, G., & Meertens, D. (1983). *Bondoleros, Gamonales y Campesinos* . Bogotá: Ancora Editores.
- Santibañez, A., Barra, M., & Ortíz, P. (SF). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: Un esquema teorico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Santos, F. (2007). *Dinámica Espacial del Secuestro en Colombia 1996-2007* . Bogotá: Presidencia de la República.
- Saumeth, E. (SF). *Historia de la Guerrilla en Colombia*. Juiz de Fora: Universidad Federal de Juiz de Fora.
- Silva, Ó. (23 de Enero de 2006). *Policia Nacional*. Obtenido de [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/secuestros\\_0.html](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/secuestros_0.html)



- Tafur, M. (2005). *Secuestro en Colombia*. Bogotá: Universidad de la Sabana.
- Tamayo, M. (2007). *El Proceso de la Investigación Científica*. Ciudad de México: Limusa.
- Tourgenson, D. (1992). Entre el Conocimiento y la Política: Tres caras del Análisis de Políticas públicas. En F. Aguilar, *El Estudio de las Políticas Públicas* (págs. 197-237). México: Porrúa.
- Valencia, F. (14 de Julio de 2007). Alfonso López Michelsen y el ELN. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2573605>
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la Sociedad Civil en el ciclo de las Políticas Públicas. *Papel Político* , 469-496.
- Velasco, S. (2014). *Análisis Comparativo de las Políticas Públicas de Innovación en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Verdad Abierta. (18 de Noviembre de 2012). Las conferencias de la Expansión. *Verdad Abierta*. Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-farc/4298-las-conferencias-de-la-expansion-1982-1993>
- Vizcaino, M. (2004). *Secuestrados o prisioneros de guerra: visiones de un mismo conflicto armado*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Vizcaíno, M. (2004). *Secuestrados o prisioneros de guerra: Visiones de un mismo conflicto armado*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

