

Estrategias discriminadas por delitos y zonas

Corregir la miopía de las políticas
de seguridad ciudadana

María Acosta Vélez

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

01

Estrategias discriminadas por delitos y zonas

La necesidad de corregir la miopía de las políticas de seguridad ciudadana

María Acosta Vélez¹

El desarrollo de políticas efectivas de seguridad ciudadana debe partir de entender las entidades territoriales en Colombia como contextos heterogéneos, ya que cada lugar tiene particularidades que no pueden ser atendidas de la misma manera. Incluso la Constitución Política sostiene que «la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración».² Esta forma de pensar lo territorial se ha limitado a temas como el de la seguridad ciudadana, pues en especial los municipios de categoría cinco y seis no cuentan con mecanismos técnicos, financieros y humanos para implementar a cabalidad toda la normatividad sancionada desde el nivel central cuya ejecución y desarrollo son responsabilidad de los municipios.

Por supuesto, esto no significa que las políticas y normas que se dictan desde el nivel central les nieguen el reconocimiento a los municipios y departamentos, nombrando que tienen diferencias y señalando la importancia de tener en cuenta sus capacidades a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, en el momento de concretar el despliegue de estrategias o la propia implementación de la política, este discurso se desdibuja y surgen dos desafíos: por un lado, la necesidad de entender lo diferencial en términos territoriales y, por otro, de corregir la miopía en el momento de definir los problemas de seguridad ciudadana y sus diferentes manifestaciones.

En el primer desafío encontramos que las políticas y los discursos institucionales, sobre todo del nivel central, no logran reconocer las particularidades de las zonas rurales. Si bien se ha avanzado en reconocer la existencia diferenciada de cascos urbanos, centros poblados y zonas rurales dispersas, se sigue percibiendo una homogeneidad, especialmente, de las zonas rurales. La realidad se reduce así por tanto a lo urbano, que de por sí tiene diferencias, mientras en lo rural se expone la inmensidad de un país extenso con vastas zonas que pueden llegar a ser, incluso, impenetrables.

Es así como la propia división política escapa a la realidad cotidiana: existen veredas de municipios donde la proximidad al casco urbano del municipio adyacente hace que para los habitantes sea más fácil tramitar y desarrollar su cotidianidad por fuera de su «lugar de residencia».



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

¹ Investigadora del área de Seguridad y Gobernanza de la Fundación Ideas para la Paz.

² Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 320. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Ser conscientes de estas dimensiones geográficas permite dejar de pensar que un municipio, per se, es una unidad, y que sus problemas son los mismos de otros municipios a lo largo del extenso territorio. Implica también la difícil pero no imposible tarea de entender las diferencias o las posibles conexiones que existen entre veredas, municipios, subregiones y regiones, y permitirá, en el momento de identificar y comprender problemas y de diseñar, implementar y hacer seguimiento a las políticas de seguridad ciudadana, responder a las conflictividades y necesidades poblacionales que garanticen el ejercicio de sus derechos y la protección frente a la posibilidad de ser víctimas de algún delito, de hechos conflictivos o de violencia.

Esto conecta con el segundo desafío, que implica cambiar la concepción de los problemas de seguridad ciudadana en Colombia, pues al pensar en un país como un todo homogéneo, los problemas suelen reducirse a ideas limitadas sobre lo que ocurre en las zonas urbanas y rurales. Por lo general, en el contexto urbano esto se restringe a los delitos contra la vida (homicidios y lesiones) y contra el patrimonio (hurtos). Sin embargo, es en estos últimos donde se hace más énfasis, por encima de los delitos contra la vida, que suelen tener un alto impacto en dichas zonas³, y se dejan de lado otros delitos, como aquellos basados en desequilibrios de género o contra la libertad sexual, que afectan principalmente a mujeres y niñas.

Es indudable que estos delitos se presentan con mayor frecuencia en las zonas urbanas, según los reportes oficiales. Incluso, en los diferentes estudios de la FIP⁴, así como en las encuestas de victimización realizadas por el DANE⁵, se ha encontrado que los niveles de victimización se presentan en mayor cantidad en las zonas urbanas que en las rurales. Esto además concuerda con la percepción de seguridad; sin embargo, se suele decir que las zonas rurales (como un todo) es donde se presentan los problemas relacionados con el conflicto armado y las drogas (y fenómenos como el desplazamiento, el confinamiento y las amenazas sin duda afectan algunas de estas zonas). Pero por más que en el discurso se insista en las diferencias y en la necesidad de no estigmatizar a sus habitantes, no hemos sido capaces de dejar de limitar la descripción de su realidad a una marcada por los grupos criminales, las drogas y las economías ilegales. Esto lleva a que aquello que pasa en un conjunto de veredas de un municipio determine la realidad de todo ese municipio o incluso, cuando se trata de veredas colindantes, de un municipio vecino. Y cuando la realidad se ha visto reducida a eso, la única respuesta que ha tenido el Estado colombiano es la confrontación guerrillera que tanto eco tiene en parte de la sociedad colombiana y de sus sectores políticos.

El enfoque casi exclusivo en los grandes problemas de orden público, y la consecuente desatención de otros asuntos que pueden ser atendidos con las capacidades municipales, ha perpetuado las lógicas centralistas y truncado el desarrollo de mecanismos de atención de las problemáticas cotidianas. Esto se suma a la insuficiente capacidad técnica, humana y financiera de los municipios pertenecientes a categorías menores (cinco o seis), donde no obstante hay multitud de problemáticas. Como resultado, las inspecciones de policía o las comisarías de familia tienen que cumplir con diferentes responsabilidades, como las acciones propias de la policía judicial, que llevan a cabo sin tener la capacidad técnica y que han aprendido de forma empírica, lo cual afecta los procesos de esclarecimiento en favor de la justicia.

³ Por ejemplo, de los 13.726 homicidios ocurridos durante el 2021, la mayor parte de estos se concentraron en Cali (1.222), Bogotá (1.128), Barranquilla (365), Soledad (215) y Buenaventura (193) (SIEDCO, 2022).

⁴ Según encuestas de la FIP, el 7,5% de la población en algunas regiones y municipios de Colombia fueron víctimas de algún delito. En total, solo un 7% de las víctimas en zonas urbanas y un 5% de las víctimas en zonas rurales reportaron el delito. FIP (2021). Encuesta de gobernanza de la tierra y seguridad en tres regiones (Catatumbo, San Andrés de Tumaco y Bajo Cauca/Sur de Córdoba). FIP y USIP (2021). Encuesta de percepción y victimización en 10 municipios de Colombia. Informes no publicados.

⁵ Según el DANE, el 7,8% de la población en Colombia fue víctima de algún delito durante el 2020. En total, solo el 7,8% de las víctimas en cascos urbanos y 6,6% de las víctimas en zonas rurales reportaron el delito ante las autoridades. DANE. (2021). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020.

Ahora bien, al observar la forma en que se definen los problemas para la consecuente definición de estrategias y acciones, nos encontramos con un panorama igual de limitado, pues nos enfrentamos a la idea de que Colombia, en especial en las grandes ciudades y «los territorios», se encuentra inmersa en la violencia e inseguridad, y en el afán de abarcarlo todo no se logra concretar ninguna estrategia que realmente se encamine a garantizar la seguridad de la población. Este abarcarlo todo sin concentrarse en nada es una consecuencia del carácter terriblemente ambiguo de la idea de seguridad.

Las políticas se deben enfocar en las distintas manifestaciones delictivas. Por ejemplo, deben existir políticas dirigidas a los delitos contra la vida como el homicidio que reconozcan sus diferentes modalidades. Para hacerlo el Estado no puede seguir insistiendo en que el homicidio se deriva exclusivamente del conflicto o de la violencia organizada, pues hay municipios donde los asesinatos son exclusiva o mayormente de mujeres o donde las víctimas son en su mayoría niñas y niños, ancianos o líderes sociales: cada uno de estos fenómenos requiere políticas agresivas y diferenciadas. Además de los homicidios, hay que considerar las lesiones personales, que tienen su propia dinámica y seguramente también suponen diversos orígenes, y que tienden a subestimarse por sus niveles de subregistro.

Los delitos contra el patrimonio, por su parte, deben ir más allá de las manifestaciones urbanas del hurto en sus distintas modalidades. Por ejemplo, se deben ampliar las estrategias contra la estafa u otros fenómenos que afectan a los ciudadanos de manera permanente: no limitarla a aquella que se realiza a través de mecanismos virtuales, sino abordarla de manera integral y encontrar las cadenas que la dinamizan. Este un delito del que se sabe muy poco, pero que la población reconoce ampliamente. De forma similar, con una política y un conjunto de estrategias dirigidas a los ciudadanos, se deben abordar delitos como la usura, en la que los prestamistas explotan a sus víctimas, y la extorsión, que afecta principalmente a los empresarios y comerciantes.

Finalmente, debemos ampliar el discurso y la bandera política de las violencias basadas en género para comprender el impacto diferenciado de delitos y violencias sobre hombres, mujeres y otras identidades, y reconocer tanto el grave problema de la violencia intrafamiliar y sus diferentes manifestaciones como el de los delitos sexuales y sus diversos tipos penales que afectan principalmente a mujeres y niñas.⁶ Todo esto nos llevaría a comprender también los marcos en los cuales se presentan y a reconocer otras violencias que se dan fuera del ámbito privado y que afectan la relación de las personas con el espacio público. Esta comprensión más amplia debe estar acompañada de la investigación de los homicidios de mujeres con el fin de determinar si obedecen a ejercicios de poder y desequilibrios de género, para visibilizar de esta forma los feminicidios que ocurren en el país y tomar acciones urgentes para frenarlos.

¿Qué tener en cuenta a la hora de actuar?

1. Evidentemente hay que pasar del discurso a la acción. La definición de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local no puede limitarse al municipio: debe entenderse de manera más sistémica, en el sentido de fenómenos que pueden presentarse de manera similar en un conjunto de zonas geográficas que superan los límites político-

⁶ Existen diferentes tipos penales descritos en el Código Penal que vulneran la libertad, integridad y formación sexuales (Título IV. Código Penal [CP]. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000, Colombia). De estos delitos, alrededor del 84% se cometen sobre mujeres, 60% de ellos sobre niñas menores de 14 años (SIEDCO, 2020).

administrativos de un municipio. Es necesario identificar estas nuevas configuraciones para diseñar estrategias de prevención o atención de los hechos delictivos.

2. A partir de la conciencia de esas nuevas configuraciones territoriales se debe hacer el esfuerzo por materializar la articulación, lo que supone superar el diálogo e impulsar la acción coordinada entre entidades, funcionarios, recursos técnicos y financieros entre las propias entidades territoriales para que el ejercicio de la política sea más eficiente.

3. En este sentido se debe tener cuidado con la híper focalización de los fenómenos en lo local, desestimando el poder de ciertos fenómenos que responden a lógicas nacionales e incluso internacionales y que escapan a las capacidades de los municipios. En cualquier caso, para desplegar la política en el contexto local no basta con dar unas líneas, a veces un tanto ambiguas, y debe existir una política nacional que despliegue su capacidad a lo local y brinde soluciones técnicas y financieras más allá del envío de contingentes militares y policiales, una decisión frecuente en los consejos de seguridad extraordinarios cada vez que se presentan casos de violencia incontenibles en un municipio e incluso en un departamento.

4. Es necesario insistir en el reconocimiento de las limitaciones de las capacidades locales y establecer la forma en que el gobierno nacional y regional puede complementarlas para aumentar la eficiencia de la política de seguridad y convivencia ciudadana, y mejorar así la confianza de la ciudadanía.

5. Esto conecta con la insistencia en mejorar la comprensión del delito. A excepción de las grandes ciudades, donde la institucionalidad civil es fuerte y con capacidades técnicas y financieras que permiten desarrollar la política, el panorama para cientos de municipios en Colombia es desolador. Su capacidad diagnóstica y analítica, esencial para comprender el delito y formular estrategias adecuadas, es reducida. Esto ha llevado a que en la práctica quienes lideren el diseño y la implementación de la política de seguridad ciudadana en lo local sea la Fuerza Pública: son sus miembros quienes tienen acceso a la información y quienes, a través de múltiples esfuerzos, han aumentado su capacidad de gestión. Alcaldes, secretarios de gobierno, comisarías de familia, inspecciones de policía, fiscalías locales, jueces y organismos de control deberían contar con una capacidad sólida para que la tan nombrada articulación y coordinación interinstitucional realmente sea efectiva.

6. A esta comprensión de los delitos y la violencia debe sumarse una mejoría en la percepción. Para ello se puede recurrir a las encuestas, útiles para identificar elementos que puedan ser intervenidos y definir políticas que ayuden a disminuir el miedo y la sensación de inseguridad de la ciudadanía.

7. La desagregación del comportamiento del delito y la violencia es crucial para la definición de las estrategias de prevención, atención y control. Por eso es preciso insistir en la discriminación de las problemáticas entre las zonas urbanas y rurales y en la diferenciación de la afectación de los propios delitos sobre la población y sus manifestaciones.

8. La definición de las estrategias de seguridad ciudadana no solo implica la protección de la población frente a potenciales delitos, también debe garantizar que su implementación no implique abusos por parte de las autoridades que puedan aumentar la conflictividad. Esto es muy importante en las zonas rurales, donde las acciones han quedado supeditadas al accionar de las fuerzas armadas.

9. En este sentido, el Gobierno nacional debe ser consciente de que al sancionar normas no puede dejar la implementación en manos únicamente de las entidades territoriales, que no tienen, por sí solas, la capacidad para cumplir con todo el ordenamiento. El acompañamiento del Gobierno debe ir más allá de los mecanismos de asistencia para la

formulación de los planes integrales de seguridad y convivencia (PISCC), pues esta limitación ha evidenciado una desarticulación entre las políticas, estrategias y acciones de carácter nacional con intervenciones eficientes en lo local. En este sentido, el papel de los departamentos también es fundamental para superar la etapa de planeación y lograr articular lo local con lo nacional.

10. En esta línea, vale la pena diseñar un mecanismo civil y de orden nacional que establezca rutas de análisis delictivos para adaptarlo a las dinámicas locales. Los grupos de análisis resultantes deben articularse con el nivel local, orientándolo y brindando asesoría técnica a los municipios y departamentos para que aumenten su capacidad de análisis en beneficio de un diseño, una implementación y un seguimiento adecuados de las políticas y estrategias. El mecanismo debe establecer análisis de diferentes elementos y variables que ayuden a comprender los problemas de manera diferenciada y a superar los clásicos análisis estáticos basados en los datos oficiales, que solo muestran tendencias de la variación en el número de delitos y no permiten su comprensión de manera sistémica.

11. Se deben reevaluar los parámetros de medición y seguimiento de los indicadores de seguridad ciudadana y adaptarlos a las diferentes realidades, especialmente de municipios pequeños o rurales, y dejar de limitarlos a las dinámicas de las condiciones de las grandes ciudades.