

Civilizar la seguridad ciudadana

Recomendaciones de política pública

Notas Estratégicas

13

Civilizar la seguridad ciudadana

Recomendaciones
de política pública

Notas Estratégicas

13

Civilizar la seguridad ciudadana

Recomendaciones de política pública

Edición y corrección de estilo:

Elizabeth Reyes Le Paliscot
Martín Franco Vélez

Créditos fotografías de portada

FIP y SENA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-28-8

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Esta publicación se desarrolló gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad exclusiva de la Fundación Ideas para la Paz y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

USAID/Colombia:

Lawrence J. Sacks
Director

Elizabeth Ramírez
Directora de la Oficina de Democracia,
Derechos Humanos y Gobernabilidad

Programa de Derechos Humanos de USAID/Colombia:

Leonardo Reales
Gerente

Fernando Calado
Director

María Mendoza
Subdirectora

Giovanny Rincón
Coordinador Componente de Prevención

Área de Seguridad y Política Criminal, Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Autores:

Jerónimo Castillo
Director

María Acosta
Investigadora



Notas Estratégicas No. 13 / Septiembre 2019

Contenido

6

INTRODUCCIÓN

8

METODOLOGÍA Y RECUENTO DEL PROCESO

14

MARCO TEÓRICO: GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Las percepciones de seguridad pueden fortalecer la gestión local de la seguridad ciudadana.

Discriminar las problemáticas y las capacidades de intervención desde lo local, regional y nacional

La asimetría institucional

Lo regulatorio

Superar el rol instrumental de las comunidades

¿Qué deja la intervención militar y policial?

35

REFERENCIAS



Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias a la colaboración de Lina Gabriela Rubio, Fabio Sánchez y María del Pilar López, quienes apoyaron los análisis cuantitativos y la evaluación de impacto de las intervenciones militares. A John David Castro, Sandra Arroyo y demás colegas de la FIP, que de alguna manera tuvieron participación o apoyaron el desarrollo del proyecto. En especial, los autores agradecen a todas y todos los funcionarios de las administraciones municipales, integrantes de juntas de acción comunal, organizaciones sociales, colaboradores en la aplicación de las encuestas de percepción y demás personas de los municipios de Briceño y Caucaasia, quienes aportaron sus valiosas experiencias.

Finalmente agradecemos el acompañamiento de Ivonne Gómez, Luis Carlos Hernández, Ana María Quirós y Diana Pallares, asesores regionales del Programa de DDHH de USAID/ Colombia en Antioquia y el Bajo Cauca antioqueño.



INTRODUCCIÓN

Introducción

Este documento reúne seis recomendaciones que buscan orientar una política de seguridad ciudadana relacionada con la gobernanza de la seguridad en contextos locales y su respeto por los derechos humanos.

En la Fundación Ideas para la Paz (FIP) creemos que una visión que no contemple el liderazgo civil en el direccionamiento de las políticas de seguridad, corre el riesgo de abrir espacios para la violación de los derechos humanos. La seguridad ciudadana, por tanto, es una herramienta para garantizar el ejercicio democrático de las políticas de seguridad y los derechos de los ciudadanos.

En la primera parte de este análisis hacemos un recuento del proceso de acompañamiento que a lo largo de un año realizó la FIP a las autoridades locales de los municipios de Briceño y Cauca, en Antioquia, el cual hizo posible definir las recomendaciones de política que aquí se destacan.

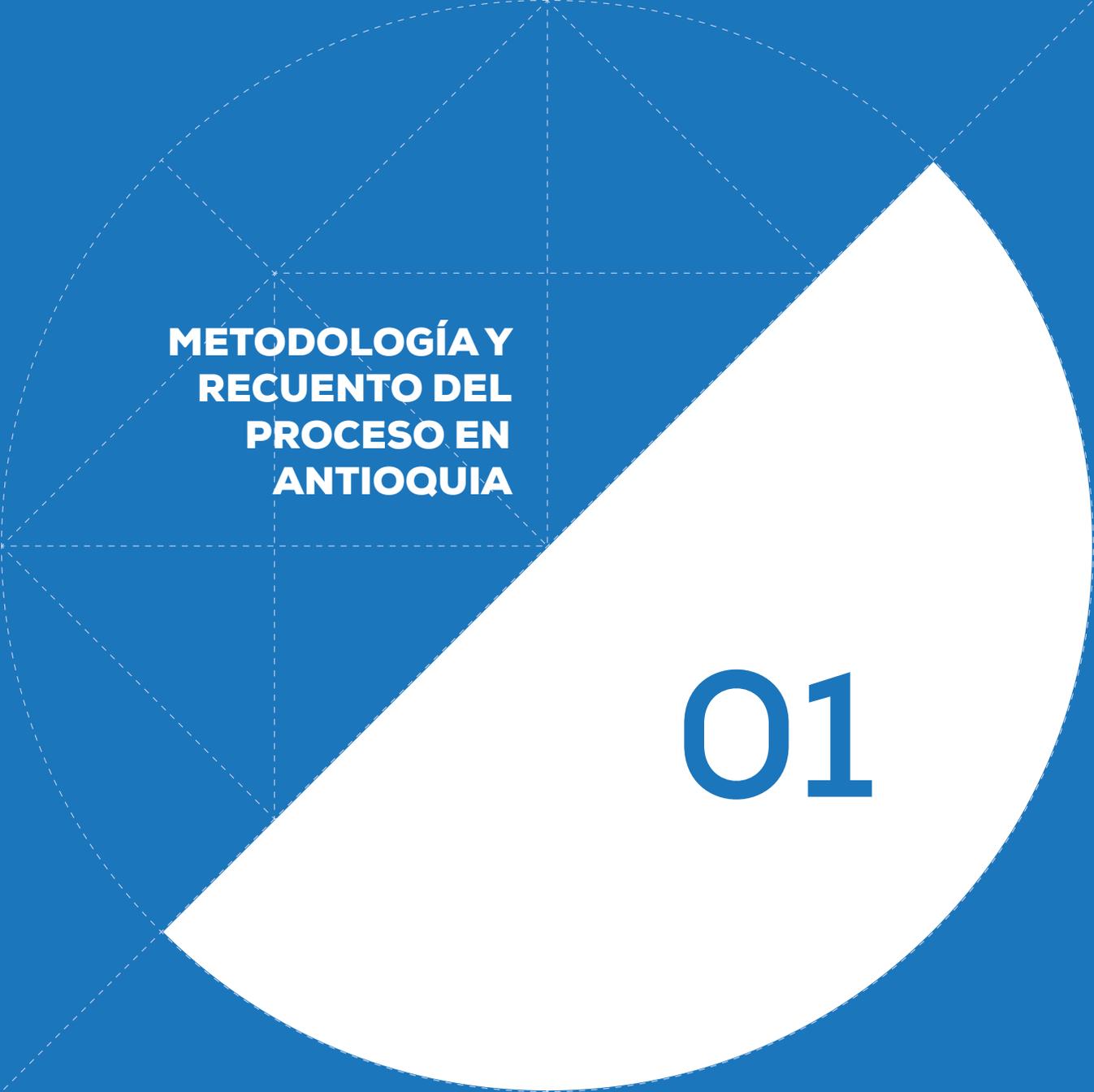
En el segundo apartado presentamos una reflexión teórica de la seguridad ciudadana y la gobernanza de la seguridad en lo local, como un instrumento de civilización de la seguridad, lo que implica respetar los cánones democráticos.

La tercera parte presenta las seis recomendaciones que se ejemplifican a partir de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en Briceño y Cauca, y se sugieren vías para que sean exploradas en la política.



En la Fundación Ideas para la Paz creemos que una visión que no contemple el liderazgo civil en el direccionamiento de las políticas de seguridad, corre el riesgo de abrir espacios para la violación de los derechos humanos





**METODOLOGÍA Y
RECUENTO DEL
PROCESO EN
ANTIOQUIA**

01

I. Metodología y recuento del proceso en Antioquia

Las recomendaciones de política pública contenidas en este documento son el resultado del trabajo realizado entre marzo de 2018 y abril de 2019 en los municipios antioqueños de Briceño y Caucasia. La FIP acompañó a las administraciones de los dos municipios con el fin de fortalecer la gobernanza local de la seguridad ciudadana y recoger las lecciones aprendidas para transformarlas en recomendaciones y propuestas metodológicas que puedan ser incorporadas en la política pública.

Cada municipio tiene características distintas que, como casos de estudio, ilustran las problemáticas que enfrentan diferentes entidades territoriales en Colombia, las cuales deben superarse si se quiere garantizar la gobernabilidad de la seguridad ciudadana.

Briceño hace parte del grupo de municipios que reciben beneficios derivados del Acuerdo de Paz con las FARC; ha sido intervenido por distintos organismos nacionales e internacionales y adelanta procesos de erradicación de cultivos ilícitos y adjudicación de tierras. Es lo que en algún momento se denominó “*un laboratorio del proceso de paz*” (Obando, 2016; El Tiempo, 2016). Briceño tiene una tradición campesina fuerte, una ruralidad definida y vocación minera. En la actualidad, es uno de los municipios donde las disidencias tienen influencia, a pesar de encontrarse en el centro de la expansión del Clan del Golfo, que no ha podido penetrarlo (Álvarez, Cajiao & Pardo, 2018).

Caucasia, por su parte, es un municipio ganadero y agrícola, cercano al departamento de Córdoba, con una fuerte herencia del paramilitarismo y la violencia del narcotráfico. La larga genealogía de actores armados inicia en los años 80 —Pablo Escobar, Macaco, Cuco Vanoy, Rastrojos, Paisas, Águilas Negras, Chepe, Seis y Siete y Caín—, y se extiende hasta hoy, cuando el territorio se lo disputan miembros del

Clan del Golfo y Los Caparrapos (Restrepo, 2015). Este municipio tiene características especialmente urbanas, sin embargo, las zonas rurales están desconectadas del casco urbano, tienen baja densidad poblacional y siguen siendo castigadas por la violencia; se suma, que está profundamente vinculado a la violencia que azota el Bajo Cauca. Hoy por hoy es un centro de comercio de productos legales e ilegales y de aquellos como el oro que, por momentos, está entre la legalidad y la ilegalidad. Allí el Acuerdo de Paz llegó tarde, pues no sirvió para hacerle frente a las dinámicas del municipio, donde el reacomodo de las fuerzas delincuenciales disparó la violencia.

En ambos municipios la presencia de “eso” —como los habitantes llaman cotidianamente a los grupos delincuenciales—, se manifiesta de forma diferente. En uno, bajo el orden de la disidencia de las FARC, y en el otro bajo una coexistencia entre Los Caparrapos y el Clan de Golfo. En Caucasia sigue habiendo una enorme ascendencia del narcotráfico que se centra en la figura deshumanizada de Escobar o del paramilitarismo, y abundan las historias de los vínculos con miembros de la Fuerza Pública o la Fiscalía (“*se reunían en algún bar de la calle del Pajonal, para definir la suerte y el destino de los habitantes del pueblo*”).

La presencia de grupos delincuenciales determina, en algunos casos, la relación de las personas con su entorno. Mientras en Briceño hay que encerrarse en el hotel a partir de las nueve de la noche porque así lo dicta la norma definida por los grupos armados de ahora y de antes; en Caucasia, el contacto con la muerte es permanente; así lo vivió el equipo de la FIP a lo largo del proceso de acompañamiento a las autoridades locales. En todos los viajes que realizamos se presentaron incidentes violentos que dejaban uno o dos muertos.

El punto de partida: las recomendaciones clásicas

El trabajo de acompañamiento e investigación de la FIP partió, en ambos municipios, poniendo en práctica las recomendaciones para contextos locales que comúnmente se vienen dando desde los años 90: fortalecer el liderazgo gubernamental, desarrollar mecanismos de cooperación y alianzas para fortalecer la interagencialidad y la participación de distintos actores; darle sostenibilidad a las intervenciones y procesos de rendición de cuentas, y usar la “evidencia” para definir las políticas públicas (Alvarado & Muggah, 2018; Chinchilla & Vorndran, 2018; Bulla & Guarín, 2017; FIP & PARES, 2015; Homel & Fuller, 2015).

Durante esta etapa, la FIP identificó un conjunto de brechas que impiden y limitan el desarrollo de políticas y estrategias de seguridad ciudadana en municipios como Briceño y Caucasia (FIP, 2018; FIP & PARES, 2015).

Frente al liderazgo gubernamental se encontró que los alcaldes —la máxima autoridad de Policía—, tienen limitaciones políticas y técnicas para direccionar y definir la política de seguridad ciudadana. Con respecto a los espacios de articulación definidos por la ley 1801 de 2016, se evidenció que los consejos de seguridad o los comités civiles de convivencia son espacios que dominan las fuerzas militares y de policía, están sujetos a eventos coyunturales y no tienen una agenda de trabajo definida. Estas dos problemáticas se reflejan en el ciclo de planeación en el que se deberían construir los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC). En la práctica, estos planes terminan cumpliendo un papel nominal, pues no llegan a implementarse, a lo que se suma que no existe coordinación entre los niveles nacional, departamental y local.

Las brechas que tienen que ver con los mecanismos de cooperación y alianzas se caracterizan por la desconfianza y fragmentación de las relaciones entre

los actores públicos y privados y las comunidades. Estas se amplían cuando las políticas no logran el efecto esperado, se sobredimensionan los resultados o se ignoran a las comunidades para definir las, diseñarlas o hacerles seguimiento. Finalmente, buena parte de esa cooperación termina por alejarse de la estructura de la política que ha sido definida.

Sobre las dificultades para darle sostenibilidad a las acciones y procesos de rendición de cuentas, sobresale la percepción que tienen los funcionarios y las comunidades de que faltan recursos y la manera como son ejecutados. Tampoco hay articulación de los recursos locales con los distintos fondos de la Nación y el departamento, ya que buena parte de estos se convierten en gastos de funcionamiento de los cuerpos de Policía y el Ejército.

Sobre el uso de información basada en evidencia, hay que decir que la presencia de los grupos armados ilegales y las lógicas urbanas son las que determinan la forma en que se conciben las problemáticas y se definen las políticas públicas, lo que dificulta, en gran medida, comprender las condiciones de seguridad. En otras palabras, cualquier evento que afecte la seguridad y la convivencia se entiende como el resultado del accionar de estos grupos o se asocia con el microtráfico, los hurtos y las lesiones personales.

La evidencia es considerada, muchas veces, como información que proviene de los sistemas oficiales, algo que para los municipios corresponde más a la lógica nacional o regional y pocas veces se articula con la información cualitativa que recogen las alcaldías. De ahí que la forma como se describe el comportamiento delictivo y la información estadística, resulta limitada para comprender el fenómeno. Por tanto, las estrategias y acciones recogidas en los PISCC no logran cumplir con el objetivo de prevenir y controlar el delito. Tampoco existen análisis locales de los efectos no deseados de las políticas. Todo esto se agrava por la desconexión de la información entre los niveles nacional, departamental y municipal que,

al final, genera políticas atomizadas que no tienen en cuenta otras entidades territoriales.

Así las cosas, los alcaldes están solos en sus labores y aislados en el desarrollo de sus estructuras políticas.

La apuesta de la FIP

Para cerrar una parte de las brechas descritas, la FIP desarrolló, en ambos municipios, una estrategia con cuatro elementos. El primero se concentró en fortalecer la gobernabilidad civil de la seguridad, por lo que se enfocó en entidades de las alcaldías —particularmente en las secretarías de gobierno, inspecciones de policía y comisarías de familia—. El acompañamiento técnico a estos actores permitió abrir nuevas conversaciones sobre los fenómenos de seguridad —que van más allá de las lógicas policiales—, mejorando el liderazgo gubernamental.

Un segundo elemento buscó fortalecer capacidades de mediación en las comunidades organizadas, especialmente de las juntas de acción comunal (JAC). Esto ayudó a conectar los elementos urbanos y rurales de la seguridad y a darle un lugar a este tipo de organizaciones comunitarias en el fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad. Desarrollar la capacidad de organizar a las comunidades en distintos contextos y contar con ellas para resolver los conflictos a partir de las funciones que tienen por ley, generó nuevos espacios de trabajo, más allá de aquellos donde predominan las discusiones sobre el impacto de los actores armados. A su vez, ayudó a que se respetara la idea de construir Estado en los territorios, teniendo en cuenta el papel político que cumplen las organizaciones comunitarias (Bullock & Fielding, 2017; Hughes & Edwards, 2011; Crawford & Evans, 2005; Dammert, 2005).

La construcción de información cuantitativa específica para Briceño y Caucasia, por medio de encuestas de percepción y victimización, fue el tercer

elemento de la intervención de la FIP. Estas se aplicaron en junio de 2018 y febrero de 2019, y sirvieron, además, para medir la evolución de los indicadores de cada municipio y para contrastarlos con la información cuantitativa proveniente de la Policía. Las encuestas se realizaron con personal capacitado de los municipios y se discutieron con funcionarios de las alcaldías y las comunidades. Al final, toda la información cuantitativa recogida se sometió a discusión con grupos focales para establecer el alcance de los hallazgos. Esto significa que la información fue construida desde los municipios y para utilidad de ellos (Weatherburn, 2011; Lee, 2007; Pease, 1999).

El cuarto elemento de la intervención consistió en implementar “Ensamble”, una herramienta virtual para la gestión local de la seguridad creada por la FIP, que permite diseñar y hacer seguimiento al ciclo de planeación del PISCC, fortalecer las capacidades técnicas y sociales de los funcionarios y compartir con otros municipios experiencias que alimenten las decisiones de política.

Los efectos de la intervención militar

En el marco del acompañamiento a las administraciones locales y la investigación de la FIP, el Gobierno Nacional inició operaciones de carácter militar en los dos municipios. En julio de 2018 se activaron las acciones de la IV Brigada del Ejército contra la disidencia liderada por “Cabuyo”, en Briceño. Desde entonces se han presentado enfrentamientos entre el Ejército y miembros de las disidencias, capturas y muertes de presuntos integrantes que, como la FIP lo ha venido alertando, no aparecen en los registros oficiales (FIP, 2018).

Por su parte, en Caucasia se inició, desde agosto de 2018, un proceso de fortalecimiento de la acción militar que incluyó aumento de tropas, refuerzo de los equipos de investigación del CTI, aumento del nú-

mero de policías y de la vigilancia de la seguridad, como mecanismos para enfrentar la crisis que azota la región, que ha incrementado el número de homicidios.

Estas acciones militares, cuya receptividad variaba al interior de las dos alcaldías, fueron un factor disruptivo del trabajo de acompañamiento que adelantó la FIP y evidenciaron la diferencia que existe entre la intervención militar y policial con respecto a la gobernanza civil como base de la seguridad ciudadana. En los dos municipios se pudo observar cómo las decisiones en materia de seguridad y convivencia se concentraron, de manera exclusiva, en la Fuerza Pública; las autoridades civiles locales fueron ignoradas o jugaron un rol pasivo.

El énfasis en la gobernabilidad militar y policial tiene riesgos inherentes sobre el respeto de los derechos humanos, debilitando la gobernanza local de la seguridad y la legitimidad de las autoridades por parte de los ciudadanos (Caracol Radio, 2019; NP Noticias, 2019; Blu Radio, 2018; Análisis Urbano, 2018).

El paso a paso de la investigación

La investigación se desarrolló en tres etapas. En la primera, identificamos las brechas mencionadas utilizando diferentes instrumentos cualitativos. Elegimos la entrevista semiestructurada, que permite identificar puntos de vista diversos, así como los significados que le dan las personas a un determinado fenómeno. Esta conversación también generó reflexiones en torno a las respuestas de quienes participaron. Las entrevistas se realizaron en alcaldías, secretarías de gobierno, comisarías de familia, inspecciones de policía, Oficina de Paz, unidades del Ejército Nacional, Defensoría del Pueblo, a comandantes de estaciones de policía, líderes y organizaciones sociales, organismos no gubernamentales y cooperantes internacionales que operan en los dos municipios, entre otros¹. En esta misma etapa se realizaron grupos focales para contrastar las visiones

encontradas en las entrevistas (FIP, 2019; 2018)² y establecer las dinámicas entre actores institucionales y grupos comunitarios.

Se realizaron, además, procesos de observación participante y análisis de prensa regional y local con el fin de conocer la forma como se configura el universo delictivo de los municipios y se construye la gobernabilidad local, regional y nacional de la seguridad. Finalmente, hubo análisis documental sobre los planes de desarrollo municipal, planes integrales de seguridad y convivencia y de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011).

Las categorías para definir los instrumentos utilizados por la FIP se diseñaron a partir de tres niveles:

1) Nivel 1: Gobernanza para la protección de los derechos humanos en el marco de la política de seguridad ciudadana

- Problemática abordada por la política de seguridad ciudadana del municipio
- Capacidad institucional en la identificación de actores
- Capacidad institucional para la acción
- Posibilidades de evaluación

2) Nivel 2: Percepción de seguridad ciudadana, derechos humanos y legitimidad institucional

3) Nivel 3: Solución de problemáticas

- Reducción de la problemática
- Adaptabilidad de las estrategias a los efectos de las acciones de prevención situacional



¹ En total, se realizaron 60 entrevistas en los dos municipios (funcionarios de la administración municipal, sector justicia, líderes sociales rurales, presidentes de JAC, campesinos, Fuerza Pública, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, líderes rurales y cooperación internacional).

² Se realizaron 14 grupos focales con comerciantes, jóvenes, funcionarios de la administración municipal que desarrollan labores en áreas rurales, presidentes de JAC y asociaciones de la sociedad civil.

- Satisfacción institucional
- Satisfacción ciudadana

También se utilizaron métodos cuantitativos para analizar diferentes fuentes de información pública que alimentaran el análisis de brechas y dieran cuenta del contexto de seguridad y derechos humanos en cada municipio (Sistema de Información Estadístico y Contravencional de la Policía Nacional, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Unidad de Víctimas, Acción contra Minas).

Adicionalmente se diseñó una encuesta de percepción de seguridad ciudadana, derechos humanos y legitimidad institucional, con el objetivo de identificar las problemáticas que más afectaban a los habitantes, así como los elementos que contribuyen a determinar la percepción de seguridad en los dos municipios. La encuesta tuvo dos aplicaciones para medir los cambios durante la implementación del proyecto³.

El cuestionario se basó en los siguientes elementos:

- **Victimización:** Preguntas que relacionan eventos delictivos con otros que afectan los derechos humanos.
- **Percepción de seguridad:** Preguntas que tienen relación con la sensación de seguridad que tienen los habitantes del municipio.
- **Experiencias de movilidad y espacio público:** Preguntas que exploran las relaciones que existen entre la posibilidad de desplazarse en el municipio a las distintas veredas o a distintos municipios del departamento, y a las experiencias de los ciudadanos en distintos lugares de los contextos urbanos y rurales.

- **Percepción institucional:** Preguntas relacionadas con la calificación de los habitantes sobre las instituciones que operan en el municipio para garantizar las condiciones de seguridad y convivencia.

- **Denuncia:** Preguntas que buscan detectar los eventos delictivos asociados a la vulneración de los derechos humanos.

Durante la segunda etapa se desarrolló la intervención ya mencionada y se continuó con el proceso de entrevistas y grupos focales para medir la evolución de las brechas a partir de las acciones emprendidas en los municipios.

En la última fase se realizó el análisis de la información recolectada a través de los métodos cualitativos y cuantitativos establecidos, y se llevó a cabo un experimento de lista que buscaba medir el impacto de las intervenciones militares en las condiciones de seguridad y convivencia⁴.

Toda esta experiencia, junto con el concepto de seguridad ciudadana que se expone en el siguiente capítulo, dio pie para presentar seis recomendaciones que deberían tenerse en cuenta en la formulación de la política pública para la gobernanza en los contextos locales.

• • • • •

³ Las dos aplicaciones de la encuesta fueron realizadas por la FIP. Las muestras, en los dos casos, son representativas a nivel municipal con un margen de error del 5% y 95% de confiabilidad. La metodología fue presencial en hogares seleccionados de manera aleatoria. Briceño: La primera encuesta fue aplicada a 650 personas y la segunda a 563, hombres y mujeres mayores de 18 años, residentes de 16 veredas y del casco urbano. La primera se aplicó entre el 18 y 22 de junio de 2018, y la segunda entre el 19 y 22 de febrero de 2019. Caucasia: La primera encuesta se aplicó a 650 personas y la segunda a 611 personas, hombres y mujeres mayores de 18 años, residentes del casco urbano del municipio, en el periodo comprendido entre el 9 y 12 de julio de 2018, y el 4 y 7 de marzo de 2019.

⁴ Todos los resultados se pueden consultar en el documento de evaluación de impacto.



**MARCO TEÓRICO:
GOBERNANZA DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA
CON PERSPECTIVA DE
DERECHOS HUMANOS**

02

II. Marco teórico: Gobernanza de la seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos

La propuesta original de seguridad ciudadana sigue vigente

El concepto de seguridad ciudadana que se desarrolla en las recomendaciones contenidas en este documento, retoma la vocación democratizadora de los años 90 que se oponía a la seguridad nacional como única guía de las políticas públicas. En este sentido, no establece acciones de prevención del delito, un campo estratégico-operativo, sino que hace énfasis en los aspectos político-estratégicos para el desarrollo democrático de las políticas de seguridad en los ámbitos locales.

La seguridad ciudadana se caracteriza por diferenciar los delitos contra el Estado de aquellos que afectan la sociedad y los individuos; le da prioridad a las autoridades civiles en el direccionamiento de las políticas de seguridad como máximas autoridades de policía; desarrolla procesos de civilización y profesionalización de los cuerpos de policía y fortalece las intervenciones en los contextos locales (Camacho, 2014; Leal, 2016; Frùghling, Tulchin & Golding, 2005).

La necesidad de continuar separando los delitos contra el Estado de aquellos que afectan a los ciudadanos y la sociedad, sigue siendo una tarea necesaria bajo las actuales circunstancias. De lo contrario, la preponderancia de las estructuras delincuenciales organizadas como única fuente para comprender la violencia, corre el riesgo de volver sospechosos a todos los ciudadanos de ser posibles miembros de estos grupos, haciendo que se genere, nuevamente, una relación conflictiva entre el Estado y la sociedad con los subsiguientes abusos de autoridad⁵.

Sobre el fortalecimiento de los alcaldes y sus estructuras de gobierno, hay que reconocer que se da en grandes ciudades como Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla, pero también es cierto que ese liderazgo no es posible en los pequeños municipios por sus

limitadas capacidades técnicas y humanas. Lograr ese fortalecimiento sigue siendo uno de los mayores retos (FIP & PARES, 2015).

Al respecto de los procesos de civilización y profesionalización de los cuerpos de Policía, la FIP ha insistido en que son una tarea en desarrollo, sin desconocer que han evolucionado. Buena parte de los esfuerzos recientes en materia de seguridad ciudadana se han orientado a crear un cuerpo profesional de Policía que hoy en día es un referente que influye y coopera en el desarrollo de las policías de América Latina y el Caribe.

Sobre las intervenciones locales, estas deberían partir de la identificación de las problemáticas con base en las particularidades de cada contexto y luego ser considerarlas para el diseño e implementación de los planes asociados a la política de seguridad ciudadana. Esto sigue siendo un reto en los pequeños municipios, en los que se observa una cierta homogeneidad de las acciones diseñadas a partir de la visión —para este caso limitada—, que ofrecen los sistemas de orden nacional. Además, las actividades se diseñan en el nivel nacional o en el municipal sin tener en cuenta el departamental, necesario para coordinar y articular esos dos niveles.

• • • • •

⁵ Esto se hace evidente en las denuncias de la población de Travesías, en Briceno, frente a la intervención del Ejército, ya que supone que las comunidades son protectoras y esconden a “Cabuyo”, o en la denuncia hecha por los campesinos en Tarazá después de haber sido capturados por el Ejército como presuntos integrantes del Clan del Golfo (Caracol Radio, 2019) y (NP Noticias, 2019).

Las patologías de la seguridad moderna y la idea de civilizar la seguridad

El Estado cumple una función civilizadora en relación con el monopolio de la violencia. Las políticas de seguridad son una manifestación del ejercicio de ese monopolio que no solo es ejercido por la Fuerza Pública sino por las autoridades civiles en los ámbitos nacional, departamental y municipal. Por eso, cuando la seguridad se desvía de la función del Estado, se hace necesaria su civilización (Loader & Sparks, 2013; Loader & Walker, 2007; Zedner, 2007; 2003; Loader, 2003). Esa civilización implica que la seguridad se ajuste a los cánones democráticos y al respeto de los derechos de los ciudadanos. De ahí que resulten necesarias las réplicas a los discursos monolíticos promovidos por el Estado y su aparato represivo, el escrutinio público y el control constitucional.

El exceso en el énfasis de la seguridad como un elemento esencial, siempre tiene el riesgo de convertirse en una fuerza no civilizadora que atente contra los derechos de los ciudadanos y aumente los índices de violencia.

Existen cuatro patologías de la seguridad moderna que dificultan este proceso de civilización: el paternalismo, el consumo, el autoritarismo y la fragmentación (Loader & Walker, 2007). Buena parte de ellas las observó la FIP durante el acompañamiento a autoridades locales y la investigación en Briceño y Caucasia.

En el caso del paternalismo, la gobernanza de la seguridad se concentra en la preponderancia que tienen los miembros de la Fuerza Pública en escenarios de toma de decisión frente a políticas y acciones, y en la sobrevaloración que se hace del conocimiento que estos tienen sobre temas asociados a la seguridad. Lo anterior limita la participación de otros miembros del gobierno local y de los organismos de control, que son los que deben garantizar los derechos ciudadanos por encima de la seguridad.

Sobre el consumo hay que decir que a las alcaldías les ronda un mercado que va más allá de la simple seguridad privada. La venta de tecnología, así como de consultorías y asesorías para el desarrollo de la política de seguridad, hace que las decisiones no se enfoquen en los problemas que afectan a los municipios, sino en un hiperconsumo de elementos y/o servicios que, en muchos casos, resultan cuestionables. Esta segunda patología es la responsable de que los PISCC se reduzcan a invertir recursos en artículos de vigilancia que muchas veces son ineficientes.

El autoritarismo se traduce en las demandas de acciones de mano dura y la utilización excesiva del sistema penal como mecanismo para garantizar las condiciones de seguridad y convivencia⁶. Cuando se dan, estas terminan siendo la respuesta del gobierno central a las necesidades de las autoridades locales y de la ciudadanía. Respuestas que, al ser analizadas en el marco de este proyecto, no logran reducir la violencia y el conflicto de manera efectiva.

Por último, está la fragmentación, que en nuestro caso se traduce en la falta de articulación de las políticas de seguridad ciudadana de municipios y departamentos, y alrededor de la propuesta nacional, que es lo que genera la atomización ya mencionada.

El miedo como mecanismo de gobernanza positiva

La percepción de los ciudadanos hace parte del contexto de las ideas de seguridad ciudadana pero no ha podido ser integrada, positivamente, en la práctica. Los miedos y estados de ansiedad asociados al delito son cada vez más frecuentes y poco a poco han tomado mayor relevancia en el desarrollo de la intervención y la investigación (Glassner, 2010; Bauman, 2007; Furedi, 2006; Davis, 1998).

.....

⁶ (Ley 1801, 2016)

El miedo se propaga y es aprovechado, en algunos casos, por múltiples actores para gobernar: ya sea el Estado, los grupos ilegales o el sector privado que hacen presencia en diversos territorios y compiten por su control. Esta competencia y uso del miedo como mecanismo para el gobierno de la seguridad se traduce en fallas institucionales profundas, pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado y ampliación de la incidencia de los grupos criminales (Uribe, M. & Universidad de los Andes, 2018; Delumeau, J., Villa, M. & Corporación Región, 2002; Niño, s. & Instituto Colombiano de Antropología, 1998).

Los mensajes que instalan el miedo ponen en riesgo las estructuras comunitarias cuando el “otro” se convierte en potencial enemigo, en posible usurpador o criminal (Bude, 2017). Esto ocurre a partir de discursos institucionalizados basados, por ejemplo, en que la pobreza, el desempleo y el consumo de drogas están ligados a la criminalidad. Además, promueven que las personas se resguarden en su entorno más próximo, controlando la ocupación de espacios públicos: horarios, lugares vedados, fronteras invisibles (Delgado, 2007).

También existen los miedos propios de la vivencia, directa e indirecta, de experiencias de violencia colectiva, fenómeno que han sufrido muchos municipios por el conflicto armado, los desplazamientos forzados y las desapariciones, entre otros fenómenos, convirtiéndose en un fantasma que puede reaparecer en cualquier momento.

El miedo al delito también es una forma de gobernar a los ciudadanos. El Estado lo utiliza al sobreestimar los escenarios de criminalidad, generando una sensación permanente de inseguridad, que le permite el desarrollo de estrategias altamente represivas. Los grupos de delincuencia organizados, por su parte, lo usan como mecanismo para intimidar a la población.

Sin embargo, el estudio del miedo podría tener un efecto positivo en el diseño de las políticas públicas de seguridad porque, como se muestra en las siguientes recomendaciones, permite ampliar la comprensión de los fenómenos asociados a estas políticas y determinar el lugar en el que se ubica para la construcción de la legitimidad institucional.



**RECOMENDACIONES
PARA UNA POLÍTICA
DE SEGURIDAD
CIUDADANA CON
PERSPECTIVA DE
DERECHOS HUMANOS**

03

III. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos

3.1. Las percepciones de seguridad pueden fortalecer la gestión local de la seguridad ciudadana

- La percepción de seguridad tiene que ser reconocida como un elemento fundamental para la construcción de la política pública de seguridad en lo local.
- La confianza en la institucionalidad tiene mayor impacto en la percepción de inseguridad que lo que aporta la experiencia de la victimización. Por ello, debería primar la respuesta social y económica del Estado sobre el discurso de la seguridad.
- Deben reconocerse las estructuras del poder local y las de carácter comunitario como actores activos de la política de seguridad ciudadana, pues cuentan con mayor confianza para la construcción de legitimidad institucional.
- Se debe desestimular que las personas se encierren en sus casas como mecanismo para enfrentar la sensación de inseguridad y miedo.

Hasta ahora, las percepciones de seguridad de los habitantes han estado al margen de las políticas de seguridad ciudadana. Una de las razones que ha permitido mantenerlas alejadas es la distancia que existe entre la experiencia delictiva y las valoraciones que los ciudadanos hacen sobre las condiciones de seguridad en su entorno.

Volviendo al proceso de acompañamiento que realizó la FIP en Briceño y Caucasia, uno de cada 10 encuestados, en ambos municipios, manifestó haber sido víctima directa de un delito en el último año.

Con respecto a la sensación de seguridad, 6 de cada 10 habitantes en Briceño, y 9 de cada 10 en Caucasia, consideraron que su municipio es inseguro (FIP, 2019). Estos indicadores, que se repiten en encuestas aplicadas en distintas ciudades, no hacen más que señalar que una es la experiencia delictiva, que no necesariamente afecta a la mayoría de los habitantes, y otra la sensación de inseguridad.

Los críticos de la percepción —quienes suelen diseñar las políticas de seguridad— señalan que esa distancia es injustificada y que los ciudadanos deberían estar alineados con las condiciones delictivas de sus entornos. Esas afirmaciones deslegitiman las sensaciones de los ciudadanos para ratificar los universos de la seguridad definidos por los registros oficiales, particularmente, los de la Policía y la Fiscalía; abandonándose así un terreno que debe ser abordado por las políticas públicas.

Otro de los elementos que contribuye a que la percepción de seguridad no sea tomada en cuenta, es que las encuestas son asumidas con mayor frecuencia como instrumentos para medir la eficiencia institucional, y en menor medida, para comprender las condiciones de seguridad en que viven las personas. Esto conduce a las visiones defensivas de las autoridades, que ratifican la distancia que existe entre ellas y los ciudadanos para construir espacios seguros. Es por eso que existen dos universos sobre la seguridad que parecen irreconciliables: 1) el que define la institucionalidad con base en su información estadística, y 2), el de las sensaciones que tienen los ciudadanos frente a su entorno.

Estos dos elementos guardan estrecha relación con las ideas originales de la seguridad ciudadana desarrolladas a comienzos de los años 90 en Colombia (explicadas en el apartado anterior). La seguridad ciudadana busca encontrar el espacio delictivo y de seguridad que afecta a los ciudadanos por encima del que afecta al Estado, para poder ser abordado

con una política pública diferencial. Es por esto que el trabajo alrededor de las percepciones de seguridad y convivencia, junto con la comprensión del miedo, se convierten en un instrumento importante para fortalecer la gobernanza de la seguridad ciudadana.

Durante los últimos 30 años nos hemos acostumbrado a concebir la seguridad ciudadana a la luz de un conjunto limitado de delitos. Algunos contra la vida —como el homicidio y las lesiones—, y otros contra el patrimonio —como el hurto a personas, residencias o establecimientos de comercio—, pero se han dejado de lado otros delitos que afectan de igual manera a los ciudadanos y que van configurando su sensación de inseguridad. La extorsión, por ejemplo, que es un fenómeno constante en casi todos los municipios del país y que genera incertidumbre entre los habitantes, no ha tenido nunca el lugar que le correspondería en el desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana. La extorsión está relativamente normalizada por los habitantes, lo que ratifica la debilidad de la gobernabilidad del Estado (FIP, 2017).

El análisis sobre la percepción de seguridad permite romper, de nuevo, la configuración estatal que se le ha dado a la seguridad ciudadana y a las políticas asociadas a la misma. Hace 30 años se rompió con la estructura que equiparaba los delitos contra el Estado con los delitos contra la sociedad y los ciudadanos. Eso ha permitido analizar un bloque específico de delitos, pero es el momento de cuestionar esa configuración institucional de la seguridad y abrir el campo para incluir la comprensión de las percepciones de seguridad y convivencia de los ciudadanos.

¿Qué hay detrás de la seguridad? (cerrando brechas con las problemáticas)

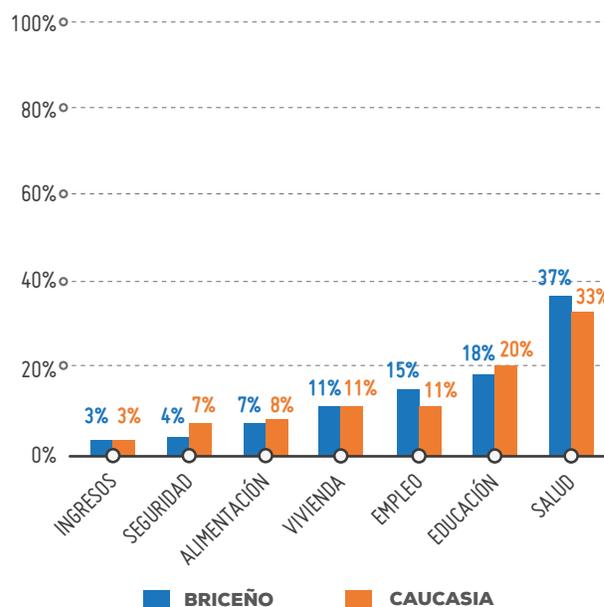
Más allá de tratar de resolver la pregunta de por qué hay diferencias entre la experiencia delictiva del ciudadano y sus sensaciones de seguridad, lo que

podría contribuir a este debate es preguntarse por lo que “hay detrás” de la seguridad. Resulta relevante identificar en qué lugar se encuentra la seguridad con respecto a los distintos factores que determinan la calidad de vida de los ciudadanos.

En las encuestas que aplicó la FIP en los municipios de Briceño y Caucasia, se observa que la seguridad ocupa el sexto lugar en los factores que determinan la calidad de vida, estando por encima la salud, la educación, el empleo y la vivienda.

GRÁFICA 1

FACTORES QUE DETERMINAN LA CALIDAD DE VIDA EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: FIP, Encuesta de Percepción y Victimización, Briceño y Caucasia (febrero de 2019).

Adicionalmente, 8 de cada 10 encuestados manifestó que los factores económicos constituyen una de las principales causas para las condiciones de inseguridad, ubicándose en el primer caso para Briceño y en el tercero para Caucasia, donde se valoró más la presencia de los grupos delincuenciales y el consumo de drogas.

TABLA 1

FACTORES ASOCIADOS A LA INSEGURIDAD DE BRICEÑO Y CAUCASIA

FACTORES	BRICEÑO		CAUCASIA	
	PORCENTAJE	POSICIÓN	PORCENTAJE	POSICIÓN
ECONÓMICO	81%	1	76%	3
INFRAESTRUCTURA	73%	2	63%	7
INTOLERANCIA Y DESCONFIANZA	73%	3	73%	5
FALTA DE ACCIÓN INSTITUCIONAL Y COMUNITARIA	73%	4	74%	4
LEGALIDAD	71%	5	72%	6
CONSUMO DE DROGAS	70%	6	77%	2
GRUPOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA	68%	7	81%	1

Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (febrero de 2019).

Tampoco existe una gran diferencia entre todos los factores asociados con la seguridad, pues para los ciudadanos pareciera que tuvieran el mismo peso. Y acá radica el valor que tienen las intervenciones de carácter integral. El fortalecimiento de la gobernanza sobre la seguridad no puede darse exclusivamente desde la perspectiva de lo militar y lo policial. En la medida que la construcción de legitimidad se da por el tipo de Estado que se desarrolla e implementa en el territorio, se hace necesario fortalecer no solo las capacidades para el control del uso legítimo de la fuerza y el monopolio de la violencia, sino las acciones dirigidas al bienestar social y económico de las poblaciones. Estas deben darse no en virtud de la seguridad sino con el propósito de cerrar las brechas entre la sociedad y el Estado.

Esta afirmación se menciona con frecuencia y se desvirtúa, por lo general, a partir de un discurso des-criminalizador de la pobreza o reivindicativo de las intervenciones sociales en función del bienestar de

los ciudadanos y no de la seguridad. Sin embargo, la FIP hace un llamado a la reflexión sobre los aspectos que oculta la prevalencia de la discusión sobre la seguridad.

Dicha prevalencia opaca el debate sobre la gobernanza y gobernabilidad en los distintos municipios del país. La respuesta militar o policial a los conflictos en esos territorios deja de lado la construcción social y económica del Estado. No se trata de saber qué es primero, si la seguridad o las intervenciones sociales y económicas. Lo más probable, es que esa construcción deba darse en forma paralela, pues es la única forma de ganar legitimidad mediante el cumplimiento del Estado con sus obligaciones.

El predominio de la respuesta policial y militar, por la naturaleza que tienen esas instituciones en Colombia, fortalece una idea centralizadora de la seguridad, contraria a la importancia de lo local en la concepción de la seguridad ciudadana.

¿Dónde está la confianza institucional en los municipios? (cerrando las brechas con la institucionalidad y los territorios)

Uno de los efectos más notables que oculta la prevalencia de la seguridad desde el nivel nacional es la destrucción de la confianza en las instituciones y organizaciones. En Briceño y Caucasia, la confianza promedio es de dos por cada 10 habitantes. Se destaca la diferencia, en Caucasia, con respecto al papel que juega el Ejército, dado su carácter urbano, frente a la confianza en la Alcaldía de Briceño, un municipio marcado por la ruralidad y el Acuerdo de Paz. En los dos casos, la importancia de las estructuras comunitarias de los líderes y juntas de acción comunal, resultan relevantes para el desarrollo de la confianza.

Las instituciones vinculadas a la cadena de justicia son las que tienen los menores niveles de confianza. Por su parte, las inspecciones de policía, la Policía, la Fiscalía y los jueces que juegan un papel fundamental en la racionalización de la violencia, es decir, quienes tienen el monopolio de la fuerza y contribuyen a reducir la violencia a lo simbólico, ocupan los últimos lugares en los municipios analizados.

El fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los contextos locales, implica disminuir el valor que se le ha dado a la seguridad como un factor autónomo que está vinculado directamente a la intervención militar o al uso de la fuerza por parte de la Policía. La construcción de la legitimidad institucional se logra a partir de un complejo enlace entre las necesidades que deben ser abordadas por el Estado en los territo-

TABLA 2

PERSONAS QUE CONFÍAN EN LA INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN EN BRICEÑO Y CAUCASIA

INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	BRICEÑO		CAUCASIA	
	PORCENTAJE	POSICIÓN	PORCENTAJE	POSICIÓN
JAC	45%	1	26%	4
LÍDERES COMUNITARIOS	35%	2	31%	3
ALCALDÍA	34%	3	18%	9
COMISARÍA DE FAMILIA	27%	4	32%	2
UNIDAD DE PAZ	26%	5	n/a	n/a
DESARROLLO COMUNITARIO	26%	6	21%	6
PERSONERÍA	25%	7	20%	7
CONFIANZA PROMEDIO	24%	8	23%	5
DEFENSORÍA	23%	9	19%	8
EJÉRCITO	19%	10	43%	1
INSPECCIÓN DE POLICÍA	16%	11	16%	12
POLICÍA	14%	12	17%	11
FISCALÍA	13%	13	18%	10
JUECES	11%	14	10%	13

Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (febrero de 2019).

rios, la intervención de los cuerpos de seguridad y un mayor fortalecimiento de una estructura civil. Lo que ha ocultado el discurso prevalente de la seguridad es la debilidad de las instituciones del Estado para hacer frente a las vulnerabilidades sociales y económicas de la población, así como la falta de vinculación del Estado con lo local.

Se suma, que insistir en desconocer la legitimidad de las estructuras comunitarias (líderes u organizaciones) no conduce al fortalecimiento de la seguridad en los contextos locales. En este sentido, las encuestas que realizó la FIP reflejan que buena parte de la legitimidad institucional se construye a partir de las comunidades. Las juntas de acción comunal y los líderes comunitarios hacen parte de un entramado local necesario para construir la gobernanza de la seguridad en los municipios.

Ese entramado debería vincular a las distintas entidades del Estado, las del nivel local y las del nivel nacional, con las comunidades que habitan los municipios. También deberían participar los organismos de control que cumplen un importante papel a la hora de garantizar los derechos de los ciudadanos cuando se aplican y desarrollan políticas de seguridad ciudadana.

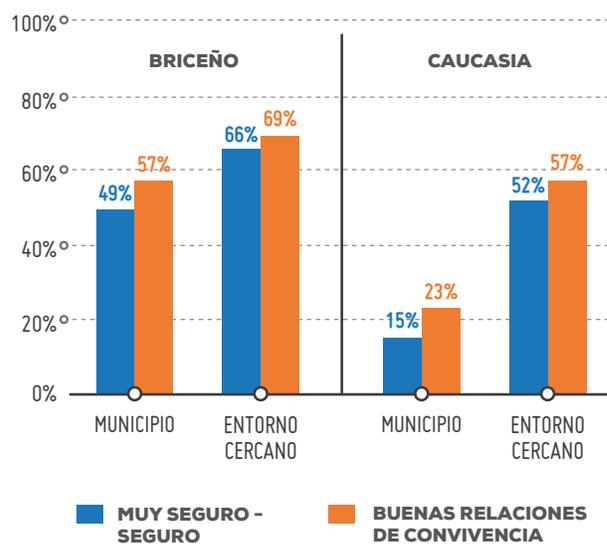
El conflicto armado y la violencia del narcotráfico han hecho que pensemos, particularmente cuando se trata de los municipios categoría 5 y 6⁷, que la presencia de las fuerzas militares y de policía es igual a la presencia del Estado. Se cree que la forma de generar mejores condiciones de seguridad es aumentar el uso del sistema represivo del Estado, pero lo que indican las encuestas en Briceño y Caucasia, es que aumenta la distancia entre el Estado y los ciudadanos (gráfica 3). Así las cosas, se entienden los bajos niveles de denuncia, que no solo reflejan ineficiencia en la solución de problemáticas, sino la falta de confianza entre la institucionalidad y la sociedad.

El encierro como un espacio seguro

Los ciudadanos consideran como espacios seguros o libres de problemas de convivencia aquellos que les resultan conocidos. Las sensaciones de inseguridad o conflictividad, por su parte, se incrementan cuando aumenta el desconocimiento sobre el entorno. Ese desconocimiento es otro indicador de la ruptura de la confianza. En este sentido, en la medida en que se abandona de manera progresiva la idea del ciudadano, se consolida la del clan o la familia, siendo estos los únicos espacios en los cuales se puede estar seguro.

GRÁFICA 2

CALIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LAS CONDICIONES DE CONVIVENCIA PARA EL MUNICIPIO Y EL BARRIO DONDE SE VIVE EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (febrero de 2019).

⁷ Según la ley 617 de 2000, los municipios categoría 5 corresponden a aquellos con población entre 10.0001 y 20.000 habitantes, y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anual sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMMLV. Los municipios categoría 6 corresponden a aquellos con menos de 10.000 habitantes y menos de 15.000 SMMLV de ingresos corrientes.

Este es uno de los mayores efectos de ignorar la percepción de seguridad. El encierro y la ruptura de los habitantes con el espacio público, solo aumenta la sensación de inseguridad.

El miedo ha sido un mecanismo por medio del cual se ha logrado la gobernanza de los ciudadanos. Por el miedo es que existen lugares vedados en territorios como Briceño y Caucasia y horarios no permitidos que ahondan en el control de los ciudadanos, lo que conduce a la ruptura de los lazos en el espacio público. Por eso, las encuestas reflejan, de manera constante, que los ciudadanos se encierran como un mecanismo de protección.

¿Dónde quedan la heterogeneidad y la volatilidad?

Lo heterogéneos que resultan los municipios analizados evidencia el carácter diferencial que deben tener las políticas. Por ejemplo, las diferencias entre las valoraciones de seguridad entre el municipio y el entorno cercano (barrio donde viven las personas) en Caucasia, son más drásticas que en Briceño. El impacto económico contra la gobernabilidad de los grupos delincuenciales o el impacto del consumo de drogas, también son distintos, así como el tipo de confianza que produce el Ejército o la misma alcaldía. A partir de las encuestas de la FIP, se pueden establecer tipologías distintas sobre los elementos que deben ser integrados en los contextos locales para garantizar la gobernabilidad de la seguridad en los municipios.

La percepción de inseguridad también se caracteriza por la volatilidad ya que, en un plazo de siete meses, tiempo en que duró el estudio de la FIP, se observaron variaciones significativas. En junio de 2018, 5 de cada 10 encuestados en Briceño consideraba que el lugar era inseguro, aumentando a 6 de cada 10 para febrero de 2019. El caso de Caucasia es similar: 8 de cada 10 consideraba al municipio como un lugar inseguro en 2018 y 9 de cada 10 a inicios del 2019.

3.2 Discriminar las problemáticas y las capacidades de intervención desde lo local, regional y nacional

- La intergencialidad solo es posible en convergencia de problemáticas acordes con las capacidades institucionales.
- Se deben establecer acciones conjuntas entre municipios que comparten las mismas problemáticas. Así se evita la hiperlocalización que contribuye al aislamiento de las entidades territoriales.
- Se deben reconocer las limitaciones de las capacidades locales y establecer la forma en que el gobierno nacional y regional puede ayudar para ser más eficientes frente a la política de seguridad y convivencia ciudadana, y mejorar así la confianza de la ciudadanía.

Hay problemáticas que exceden la capacidad local

En los municipios de este análisis existen problemáticas que exceden las capacidades de las autoridades locales. El análisis de las brechas realizado al inicio del proceso se estrellaba siempre con la idea de la influencia y control de los grupos delincuenciales en el territorio. La situación de estos grupos era distinta para el caso de Briceño y de Caucasia: mientras en el primero se estaba hablando de las disidencias de las FARC, que no atacaban a la población civil, en el segundo se hablaba del enfrentamiento entre miembros del Clan del Golfo, los Caparrapos y miembros del ELN. Enfrentamientos que, por lo general, se daban con la población civil de por medio.

Las autoridades locales no tenían ni tienen capacidad para enfrentar a estos grupos. En este sentido,

hay una terrible contradicción entre la responsabilidad constitucional que se les da a las autoridades locales y las acciones que deben realizar para controlarlos. Las decisiones tomadas frente a este fenómeno han profundizado la división entre el poder civil y el militar en los municipios, y de este con el Gobierno nacional⁸, pues la solución del gobierno ha sido militarizar la estrategia enviando más hombres de Policía o del Ejército a perseguirlos. Desafortunadamente, como se ha mencionado, la estrategia no ha tenido el efecto esperado pues las condiciones de los homicidios no han disminuido y es posible que los registros sean mayores⁹.

La ruptura de las acciones nacionales (militares) y de la actividad departamental y municipal, es evidente en los municipios e influye en el deterioro de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad (Gráfica 3).

Ese exceso de uso en la acción militar termina desconociendo las capacidades políticas de las autoridades locales y agrava las condiciones de des-

confianza frente a la institucionalidad, limitando la construcción de legitimidad. Desconfianza que no solo se presenta frente a la fuerza pública, sino que se extiende a las comunidades, la alcaldía y los organismos de control.

Bajo este contexto, la gobernanza local de la seguridad se ve disminuida y tampoco se construye una de carácter nacional. Así como se puede observar un deterioro significativo en la confianza de los ciudadanos frente a las distintas autoridades, también se ve que no hay una modificación representativa frente a los factores que causan la inseguridad.

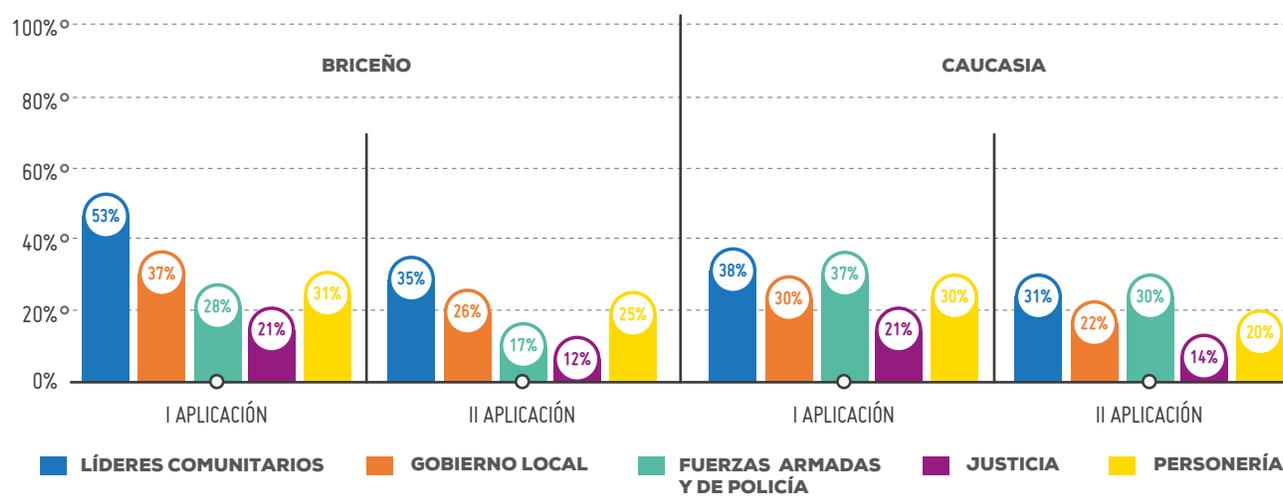
• • • • •

⁸ Esto se generaliza en los últimos gobiernos y no es exclusivo del actual.

⁹ La FIP ha expuesto, con preocupación, que algunos registros de víctimas de homicidio catalogadas como delincuentes y como miembros de grupos ilegales y no aparecen en las bases de datos de la Policía Nacional. Aun cuando estas muertes violentas hagan parte del uso legítimo de la fuerza por parte de las autoridades, deben ser consignadas como homicidios, lo cual parece no estar ocurriendo (FIP, 2018).

GRÁFICA 3

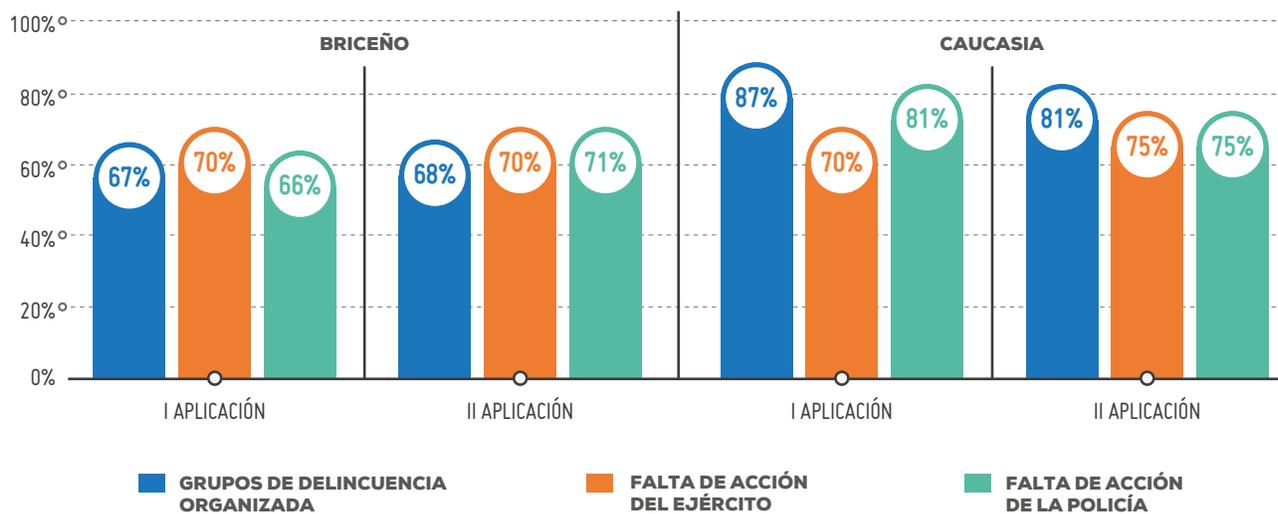
PERSONAS QUE CONFÍAN EN LA INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (I aplicación junio y julio 2018; II aplicación febrero de 2019).

GRÁFICA 4

PERSONAS QUE CALIFICAN LOS FACTORES DE INSEGURIDAD EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (I aplicación junio y julio 2018; II aplicación febrero de 2019).

¿Y qué pasa con la hiperlocalización?

La hiperlocalización se entiende como el exceso de atención a la naturaleza local de las problemáticas que hace que se consideren como exclusivas de un determinado lugar, desconectándolas de otros fenómenos y espacios territoriales que pueden afectar la efectividad de las intervenciones. A su vez, esto hace que las estrategias implementadas resulten más costosas cuando se conciben para cada uno de los municipios y en un conjunto de entidades territoriales vecinas o sus límites.

Aunque la hiperlocalización de las problemáticas tiene un valor táctico y operativo, en ocasiones deja de lado los elementos que pueden ser compartidos por varios municipios en el ámbito regional. Esto hace que se atomicen en los municipios, de manera particular en los cascos urbanos, y que las estrategias se desarrollen de forma aislada.

Demasiada consideración en torno a las particularidades de una problemática en los municipios hace que no se desarrollen programas para atender fenómenos comunes a entidades territoriales vecinas. Los problemas de violencia intrafamiliar son compartidos y resultan comunes en los municipios de influencia. En esa medida, la construcción de bloques de municipios con problemáticas abordables que involucran entidades nacionales, locales y regionales, permite abordar y fortalecer la capacidad de solución de los conflictos. De esa manera, las comisarías de familia que tienen un alto poder de confianza en lo local pueden desarrollar estrategias conjuntas articuladas por las entidades del nivel regional y nacional, lo que puede aumentar la eficiencia de las intervenciones.

3.3. La asimetría institucional

- Se debe desarrollar un mecanismo que permita romper las asimetrías en los municipios y en el que se involucre a todos los actores relevantes de las alcaldías y los organismos de control en las decisiones, implementación y seguimiento de la política pública.
- Se debe desarrollar un mecanismo de asistencia que permita fortalecer equipos técnicos a nivel nacional y regional que, a su vez, ayuden a los municipios en la búsqueda de las soluciones a los problemas de seguridad y convivencia ciudadana.
- Se deben promover estrategias diferentes al uso legítimo de la fuerza, ya que estas se reducen a una condición instrumental u operativa que no siempre redundan en la reducción de la violencia y en la protección de la población civil.

Una de las condiciones necesarias para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana es la simetría institucional. Esto significa que las distintas instituciones que participan en el diseño, formulación, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias tienen las mismas capacidades para interactuar. Las desigualdades en las habilidades —tanto técnicas como sociales—, impiden que se pueda dar la complementariedad entre las distintas instituciones y cumplir los objetivos institucionales. Lo que acaba sucediendo en los municipios es que se imponen las instituciones que han desarrollado mayores y mejores capacidades relacionadas con el recurso humano.

Es el caso de la Policía Nacional o del Ejército que, al ser instituciones del orden nacional, obedecen a jerarquías unificadas y que también, en virtud de los procesos de civilización de la seguridad iniciados en los años 90, han desarrollado mejores condiciones en cuanto a

comprensión de las problemáticas y al desarrollo de estrategias frente a las otras instituciones. Tanto la Policía Nacional como las fuerzas militares cuentan con sistemas de información unificados que les permiten conocer las condiciones de seguridad de los municipios y les garantiza un enfoque de las problemáticas en conjunto con las informaciones cualitativas que tienen los funcionarios cuando operan en lo local.

Las asimetrías son de distinta naturaleza y por eso deben ser resueltas de diferente forma. Una de las condiciones que se ha considerado para el éxito de los procesos de políticas de seguridad ciudadana, es el liderazgo político de las autoridades locales. Este tiende a verse solamente desde la posición de la autoridad civil —en este caso la figura del Alcalde—, y suele cuestionarse por no asumir el liderazgo que la ley le otorga. En este tipo de posiciones se desconoce que el liderazgo democrático del alcalde en el ámbito local se ve enfrentado, en el mismo contexto institucional, por el de otras autoridades, como el comandante de la estación de policía o de la unidad militar de la zona. Dos figuras que tampoco están unificadas desde el punto de vista del liderazgo institucional y que tienen orientaciones distintas.

Los liderazgos institucionales, al igual que los sociales, han sido estimulados como una especie de cliché para el desarrollo de las distintas políticas, por lo que es posible observar el enfrentamiento entre distintos funcionarios que desean tener el liderazgo en la formulación de la política. Para romper con esa asimetría tendría que hablarse de obligaciones legales antes que de liderazgos institucionales. La máxima autoridad de policía en un municipio es el alcalde y, por ende, los demás liderazgos deben someterse a lo que oriente el responsable de la política de seguridad y convivencia en el territorio. Este es un proceso de formación que debe ser desarrollado no solo en las entidades municipales sino a nivel de las organizaciones del Gobierno Nacional y de los organismos de control.

Esas asimetrías también se dan sobre la forma como se construye la información y el acceso a ella, y se originan porque la construcción de la información muchas veces responde a las necesidades internas de las instituciones y no a las problemáticas. Es ahí donde los liderazgos nacionales se entorpecen con los locales, dado que la comprensión del fenómeno viene definida por las políticas nacionales y no comprende o desconoce la formulación local. Esto se refleja, por ejemplo, en que los hurtos a personas no son necesariamente la principal problemática de muchos municipios a pesar de que llegan a convertirse en fenómenos que deben ser abordados por las entidades nacionales. Lo anterior implica que las instituciones del orden nacional muchas veces impongan su lógica de problemática sobre las verdaderas necesidades locales. Es una asimetría que también se caracteriza por la distancia entre lo cualitativo y lo cuantitativo. Mientras en los municipios muchas veces resulta más relevante la cualificación de los problemas, en el ámbito nacional prima la naturaleza cuantitativa de los fenómenos.

Buscar alternativas distintas al uso de la fuerza legítima del Estado parece una quimera y por eso la necesidad de contar con más policía o Ejército como la receta ideal. Eso demuestra el desconocimiento del nivel central sobre los contextos municipales. En ese sentido, la asimetría se da por el desconocimiento del uso de la fuerza como una condición instrumental u operativa o porque finalmente es la única alternativa que se tiene a mano. Es decir: provienen de la falta de formación de los funcionarios sobre distintas opciones técnicas, procesos que deben darse de manera continúa teniendo en cuenta la alta rotación de los funcionarios que puede presentarse en los municipios.

Las asimetrías son diferentes en función de cada institución. La que se ha construido frente al Alcalde viene de las fallas en el liderazgo, concebido no como un proceso individual sobre quién es líder, sino desde el punto de vista relacional entre este y las otras ins-

tituciones. De los organismos de control, por su parte, por el desconocimiento de las funciones que deben cumplir para garantizar el respeto a los derechos humanos y a los derechos de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas de seguridad. Y de las comunidades que han sido utilizadas, desde un punto de vista instrumental para legitimar las acciones, pero no como garantes de la eficiencia de los procesos y responsables de la articulación de los intereses de los ciudadanos.

3.4. Lo regulatorio

- Lo regulatorio entendido como las normas de policía que deben implementarse en los municipios se convierte en un elemento fundamental en la construcción de políticas de seguridad ciudadana en lo local.
- La sola expedición del Código Nacional de Policía es insuficiente. En el marco del poder regulatorio de policía que tienen las autoridades locales, las adaptaciones normativas son fundamentales para poder construir las legalidades esperadas.
- Las normas emitidas para materializar la seguridad ciudadana como política pública deben ser coherentes con el mandato constitucional; ello implica que se equilibren los poderes de las autoridades civiles, Fuerza Pública y organismos de control en lo local.

El Código Nacional de Policía

El Código de Policía establece unas conductas, procedimientos y acciones que deben ser desarrolladas en los contextos locales de conformidad con sus propias lógicas. Las condiciones propias de las regiones en cuanto al espacio público o la construcción de convivencia son fundamentales para desarrollar vín-

culos con la legalidad. El Código de Policía no tiene una existencia en los municipios que hicieron parte de la intervención e investigación, ni tampoco se reconoce como marco de referencia para el desarrollo de las funciones y poder de policía.

Las experiencias regulatorias más recientes en Briceño y en Caucasia se concentraron en aspectos relacionados con las medidas de tránsito; en ambos casos, estas fueron suspendidas frente al rechazo de los ciudadanos. En este sentido, la idea de legalidad reconocida como necesaria para los problemas, tanto de convivencia como de seguridad en los dos municipios, debe ser entendida bajo los presupuestos que ofrece el Código de Policía para el ejercicio de la función de policía.

El proceso como se produce el reconocimiento y aplicación de la ley hacia los ciudadanos resulta relevante para poder garantizar el objetivo perseguido con el fin de mejorar las condiciones de convivencia y seguridad.

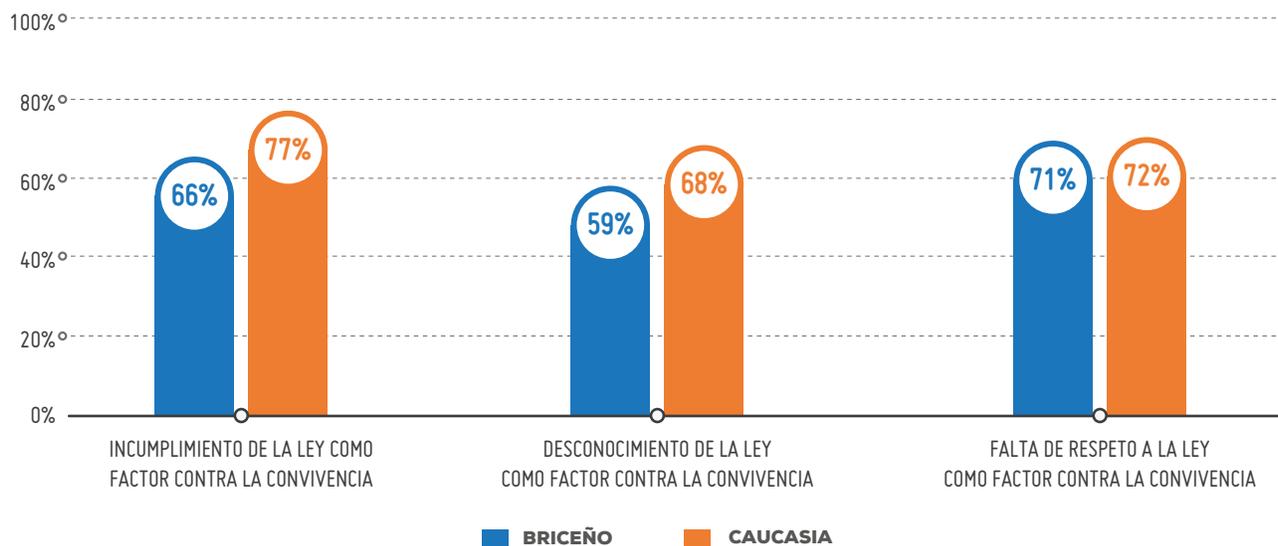
Si los códigos son concebidos como mecanismos sancionatorios y no como instrumentos resolutivos de las problemáticas entre los ciudadanos (o de los ciudadanos en su relación con el espacio público), aumentará la desconfianza hacia la ley y se insistirá de nuevo en la ruptura de los parámetros comunes de convivencia.

Esto se conecta con las ideas de la percepción y el miedo, donde el otro y el afuera se convierten en referentes de las irregularidades y las violaciones a la norma que acaban generando las condiciones de inseguridad.

El Código de Policía no puede seguir siendo concebido como un mecanismo sancionatorio que debe aplicarse, de manera inequívoca, en todas las regiones de igual forma. Y aquí resulta importante avanzar en las diferencias regionales que se presentan frente a la estructura del Código y de sus conductas contrarias a la convivencia.

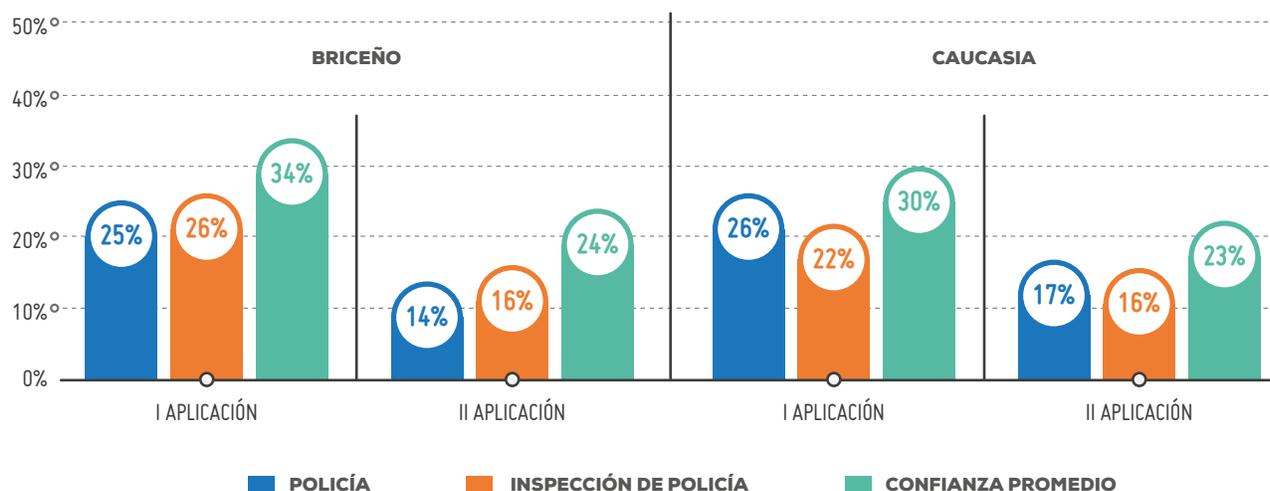
GRÁFICA 5

PERSONAS QUE CALIFICAN LOS FACTORES DE CONVIVENCIA E INSEGURIDAD EN BRICEÑO Y CAUCASIA



GRÁFICA 6

PERSONAS QUE CONFÍAN EN LA INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (I aplicación junio y julio 2018; II aplicación febrero de 2019).

La transparencia de los procedimientos de policía —desde la imposición del comparendo hasta la revisión por parte de los inspectores—, no está en la conciencia de los ciudadanos. Esto complejiza la aplicación de los mecanismos de protección y hace poco transparentes los procedimientos ante el ciudadano; en este sentido, juega un papel muy importante el reconocimiento de los ciudadanos de la figura del inspector de policía, cuya confianza tiene las más bajas calificaciones por parte de los habitantes en los municipios.

El cumplimiento de la ley se presenta como un elemento complejo para garantizar el proceso regulatorio. Por una parte, los ciudadanos perciben la falta de autoridad de las entidades del Estado; por otra, cuando éstas exigen el cumplimiento de la ley, lo hacen basadas en una discrecionalidad permisiva que depende de la cercanía del funcionario con las personas o el establecimiento implicado. A lo que hacen referencia, en este sentido, es a una aplicación autoritaria de la ley. En los distintos grupos focales realizados, así como en las entrevistas, se manifestó que las autoridades tampoco cumplen las normas y esto se

convierte en una justificación de los ciudadanos para el propio incumplimiento.

Por ello, es necesario que se desarrollen los mecanismos de control establecidos para los procesos de implementación. El Comité Civil de Convivencia debe ser implementado a cabalidad para evitar los abusos sobre los ciudadanos. El abuso de autoridad es un elemento que está presente en los municipios (alrededor del 6% de las personas encuestadas respondió ser víctima de este), pero que tiene manifestaciones distintas para los municipios de Briceño y Caucasia. Para el caso de Caucasia, el 98% de los abusos están relacionados con la Policía y no se identifican abusos del Ejército, lo cual puede explicarse por el ámbito urbano de aplicación. En el municipio de Briceño, el 64% proviene de la Policía y el 29% del Ejército.

Bajo esta perspectiva de cumplimiento de la ley, la participación de los organismos de control es necesaria para el éxito de los marcos regulatorios, ya que garantiza la protección de los derechos humanos en su aplicación, y en la difusión del sentido de las normas.

Lo regulatorio en el equilibrio de poderes

Otro de los elementos que resulta relevante en el ámbito de lo regulatorio está relacionado con la existencia de distintos referentes normativos para los espacios de planeación, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas; los mecanismos de financiación y los fines institucionales que deben desarrollar.

En este sentido, la Constitución Nacional (art. 315) define que los alcaldes son la máxima autoridad de Policía, y que tienen la obligación de mantener el orden público y garantizar la seguridad en los municipios. Adicionalmente, el Código Nacional de Policía, en su artículo 205, reitera lo señalado por la Constitución y establece las actividades asociadas al cumplimiento de esa obligación. Sin embargo, buena parte del marco normativo complementario se concentra en la Fuerza Pública, otorgándole mayores funciones y respaldando las prácticas que profundizan las asimetrías institucionales. Un ejemplo es la aprobación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia en manos del Comité de Orden Público. Un espacio cuya conformación legal deja en minoría a la autoridad civil y del cual están excluidos los organismos de control, y que, a su vez, compite con el Consejo de Seguridad y Convivencia.

Otro elemento importante es que la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de 2011 utiliza una definición de seguridad ciudadana que se basa en las dinámicas urbanas de las ciudades grandes y medianas, dejando por fuera del ámbito de acción de los municipios. La situación se hace más compleja porque esa política definió las zonas rurales de los municipios como ámbitos sometidos a los supuestos de la política de seguridad nacional. De alguna manera, eso implica una contradicción conceptual de la seguridad ciudadana y de la que se derivan estrategias de prevención y control que invisibilizan las problemáticas propias de las zonas.

3.5. Superar el rol instrumental de las comunidades

- La instrumentalización de las comunidades en función de la información genera problemas para el fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad
- Es necesario diferenciar las distintas comunidades para involucrarlas en las políticas de seguridad y evitar el conflicto entre ellas al acercarlas a la política
- La confianza que producen las comunidades organizadas y lo líderes, así como su capacidad de resolución de conflictos debe ser tomada en cuenta en las políticas.

La forma como se ha concebido la corresponsabilidad en materia de seguridad ciudadana ha limitado la participación a los procesos de denuncia sobre los comportamientos y a la transmisión de información a las autoridades para su accionar. En este sentido, se ha señalado que los ciudadanos deben colaborar con las autoridades en el desarrollo de actividades que garanticen la seguridad, convirtiéndolos en fuente de información para la acción de las autoridades de policía.

Esta forma de relación entre una parte de los ciudadanos y las autoridades le otorgan un valor instrumental a las comunidades en el cumplimiento de sus objetivos institucionales por encima de su bienestar. En este sentido, se asocia la transmisión de información de una parte de la sociedad en el beneficio de toda la sociedad.

Un punto que resulta complejo desde distintos ángulos. Por una parte, concibe a las comunidades como unidades monolíticas con intereses similares, cuando en la práctica están fragmentadas en distintos tipos de interés u orígenes. El uso de una parte de las comuni-

dades puede generar conflictos con la otra y dificultades en cuanto a la legitimidad institucional, a la vez que puede conducir a la ruptura del tejido social. Se hace necesario entonces que las instituciones discriminen las comunidades y se vinculen con ellas, entendiendo las dinámicas que existen entre las mismas.

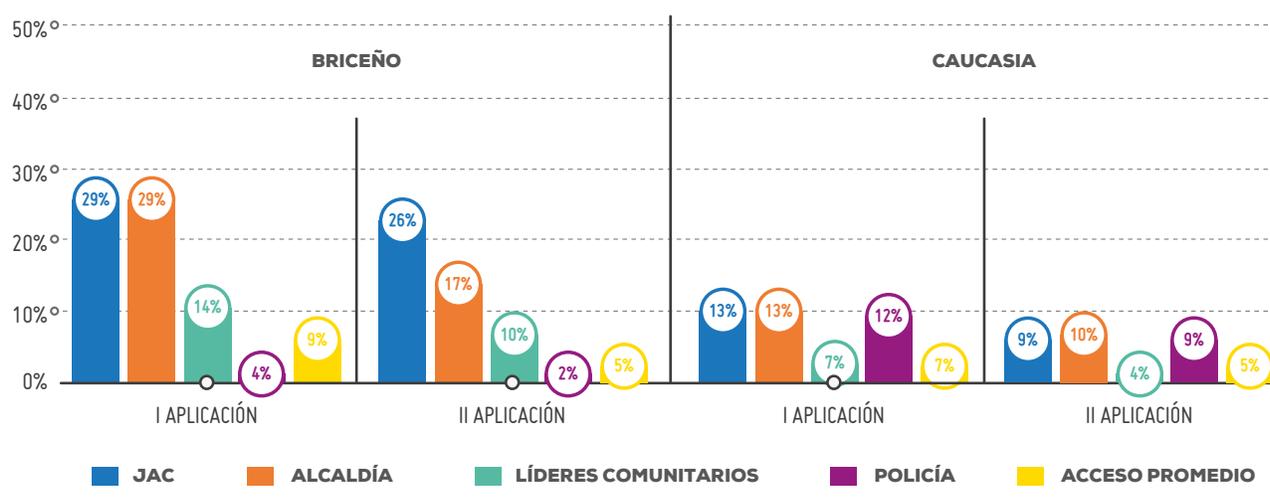
Por otro lado, los niveles de organización de las comunidades son distintos. Los liderazgos sociales se aglutinan con relación a comunidades organizadas, aunque no necesariamente formalizadas, a los cuales acuden los ciudadanos en determinadas circunstancias. En este caso, se debería promover que las organizaciones comunitarias participaran incorporando sus necesidades a las políticas. También es necesario implementar los mecanismos para el desarrollo de las veedurías ciudadanas.

Las juntas de acción comunal son instituciones de carácter político que agrupan los intereses específicos de distintas zonas de los municipios, urbanas o rurales, que deben ser fortalecidas por las funciones legales que cumplen. Las figuras de los conciliadores son relevantes para la solución de los conflictos dentro y fuera de las comunidades. Sin embargo, se observó que en ambos municipios no existen procesos necesariamente adecuados de elección y de formación de los conciliadores, desvirtuándose así una figura que puede actuar en zonas distantes o contribuir a una mejor solución de los conflictos.

Los líderes comunitarios y las JAC se revelaron durante el acompañamiento y la investigación como estructuras con altos niveles de confianza y a las cuales se recurre para la solución de conflictos.

GRÁFICA 7

PERSONAS QUE ACUDIERON A LA INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN EN BRICEÑO Y CAUCASIA



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. Encuestas de percepción y victimización (I aplicación junio y julio 2018; II aplicación febrero de 2019).

Este capital social debe ser tenido en cuenta en las políticas de seguridad ciudadana en lo local como un mecanismo importante para el fortalecimiento de la gobernanza. Superar el uso instrumental y selectivo de las comunidades implica, a su vez, dejar de criminalizarlas, subestimarlas y excluirlas. Su inclusión garantiza el aumento de la legitimidad y la gobernanza.

3.6. ¿Qué deja la intervención militar y policial?

- Las intervenciones militares aisladas no contribuyen a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana y debilitan la legitimidad institucional.
- En este sentido, el valor instrumental de la intervención militar y policial debe estar en función de la política de seguridad ciudadana en la que intervengan los niveles nacional, departamental y municipal.

La FIP partió de la hipótesis de que las intervenciones militares aisladas no aportan a la reducción de las condiciones de violencia y, por el contrario, vulneran los derechos de las poblaciones, ya que la acción represiva del Estado pareciera estar orientada a lograr objetivos militares.

Durante el desarrollo del acompañamiento e investigación, los dos municipios contaron con diferentes intervenciones militares dadas en respuesta a las condiciones de violencia y orden público. En Briceño, se dio a partir del accionar de la disidencia surgida en enero de 2018 por un integrante del frente 36 de las FARC que se desmovilizó en el 2016. A partir de julio de 2018 y hasta la fecha, se han realizado diferentes acciones por parte de la Fuerza Pública, en especial

por parte de la cuarta brigada del Ejército Nacional.

La intervención militar en el municipio ha implicado acciones y enfrentamientos en la zona rural de Briceño y en las fronteras con los municipios de Ituango y Yarumal. Los resultados han sido registrados en los medios de comunicación, particularmente en los regionales. En ellos hacen referencia a acciones donde muere un campesino que es confundido inicialmente con la disidencia; a capturas u homicidios de personas calificadas como “segundos” del jefe de la disidencia; a bombardeos en veredas como el Cedral; a acciones de búsqueda en la vereda el Palmichal, y enfrentamientos en La Mina u hostigamientos a la población civil en Travesías.

En Cauca, la intervención militar ha tenido diversas acciones, muchas presionadas por el crecimiento constante y desproporcionado de los casos de homicidios que impactaron las tasas no solo en el municipio sino en la región del Bajo Cauca durante 2018 y que continúan de esta forma en 2019. Este municipio hace parte de los seis que componen el Bajo Cauca y que han sido fuertemente golpeados por la violencia durante el último año. A él se ha movilizó tropas del ejército y nuevas unidades de Policía reforzando su presencia en el casco urbano y en la zona rural. Además, se ha producido un fortalecimiento de la capacidad de investigación y reacción de la Fiscalía General y su Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI).

Estas intervenciones, que no han tenido la transparencia suficiente de cara a la sociedad, ni han sido objeto de control por parte de los organismos del Estado, son las que constituyen la esencia de la evaluación de impacto. Diversos consejos de seguridad en el Bajo Cauca han contado con presencia de las autoridades nacionales y departamentales, y distintas han sido las declaraciones de las autoridades militares sobre la naturaleza de la intervención en el norte de Antioquia.

Para capturar la percepción de los habitantes sobre las intervenciones militares de 2018, se realizó un

análisis econométrico a través de un experimento de lista que elimina el temor de los individuos a responder de forma directa ante un tema sensible. En particular, el experimento de lista pretendía capturar la percepción de los habitantes de Briceño y Caucasia con respecto al efecto de las intervenciones sobre los índices delictivos y el abuso de autoridad por parte de la Fuerza Pública. Los resultados sugieren, por un lado, que tanto la población de Briceño como la de Caucasia, no perciben las intervenciones militares como una herramienta efectiva para reducir la actividad delictiva. Por otro lado, los resultados indican que la población de Briceño, a diferencia de la de Caucasia, considera que las intervenciones militares han contribuido al incremento de los abusos de autoridad por parte del Ejército o la Policía¹⁰.

Es posible que estos resultados estén relacionados con dos elementos: primero, los factores asociados a la inseguridad no necesariamente tienen solución a través del fortalecimiento militar o policial, y segundo, la actividad y presencia de la Fuerza pública no es cercana a la población civil¹¹. La mayor parte de los encuestados reportó que factores económicos y sociales tienen un rol importante en la determinación de las condiciones de inseguridad de los municipios, por lo que las intervenciones militares no necesariamente deberían tener un efecto sobre la actividad delictiva (de hecho, durante el año de la intervención militar, Caucasia registró un incremento significativo en la actividad delictiva). Ahora bien, en cuanto a la cercanía de la Fuerza Pública, si la población no percibe como cercana la actividad de la policía o el ejército, es poco probable que se desarrollen relaciones de confianza. Esto es particularmente importante para el caso de Briceño que, al ser un municipio rural con una presencia institucional tradicionalmente baja, reportó que las intervenciones militares incrementaron los abusos de autoridad.

Esto permite concluir que las intervenciones militares de la seguridad no producen efectos positivos sobre las condiciones de percepción en los municipios; por el contrario, como se ha visto en los resultados de las encuestas, se producen efectos sobre la legitimidad institucional distanciando aún más a los ciudadanos del Estado. Algo que debilita la gobernanza de la seguridad ciudadana.

.....

¹⁰ El 11% de los encuestados considera que las intervenciones militares han contribuido al incremento del abuso de autoridad por parte del Ejército o la Policía.

¹¹ En Briceño, el 60% de la población encuestada reportó que nunca ha visto a los funcionarios de la Policía. El 29% reportó que nunca ha visto a funcionarios del Ejército. En Caucasia, el 79% de los encuestados reportó que ve a los funcionarios de la Policía solo una vez al mes, y el 58% reportó que nunca ha visto a funcionarios del Ejército.



REFERENCIAS

Referencias

- Alvarado. (s.f.).** Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades en América Latina y el Caribe.
- Alvarado, N. &. (2018).** Crimen y violencia: un obstáculo para el desarrollo de las ciudades en América Latina y el Caribe. BID.
- Alvarez, E.; Cajiao, A. & Pardo, D. (2018).** Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf
- Análisis Urbano. (13 de junio de 2018).** Indignación en Briceño por asesinato de un campesino, al parecer, a manos del Ejército. Obtenido de <https:// analisisurbano.org/indignacion-en-briceno-por-asesinato-de-un-campesino-al-parecer-a-manos-del-ejercito/>
- Bauman, Z. (2007).** Miedo Líquido: La sociedad contemporánea y sus temores. Fondo de Cultura Económica.
- Blu Radio. (13 de diciembre de 2018).** Denuncian que campesinos en Briceño no permitieron captura de disidente de las FARC. Obtenido de <https://www.bluradio.com/medellin/denuncian-que-campesinos-en-briceno-no-permitieron-captura-de-disidente-de-las-farc-199773-ie430>
- Bude, H. (2017).** La Sociedad del Miedo. (A. Ciria, Trad.) Barcelona: Herder Editorial, S.L.
- Bulla, P. & Guarín, S. (2017).** La seguridad rural en Colombia: una oportunidad para la consolidación del Estado. Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano.
- Bullock, K & Fielding, N. (2017).** Community crime prevention. En N. Tilley, A. Sidebottom, & (eds), Handbook of crime prevention and community safety. London: Routledge.
- Camacho, Á. (2014).** Violencia y conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Caracol Radio. (29 de enero de 2019).** Habitantes de Briceño se quejaron por procedimiento del Ejército. Obtenido de https://caracol.com.co/emisora/2019/01/29/medellin/1548802098_938560.html
- Chinchilla, L & Vorndran, D. (2018).** Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Washington, D.C.: BID.
- Crawford, A. & Evans, K. (2005).** Crime prevention and community safety. En M. Maguire, R. Morgan, R. Reine, & (coords), The Oxford Handbook of Criminology (5 ed., págs. 769-804). Oxford: Clarendon Press.
- Dammert, L. (2005).** Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. Desafíos, 13, 124-156.
- Davis, M. (1998).** Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster. Macmillan.

- Delgado, M. (2007).** Sociedades movedizas. Barcelona: Anagrama.
- Delumeau, J., Villa, M., & Corporación Región . (2002).** El miedo: Reflexiones sobre su dimensión social y cultural. Medellín: Corporación Región.
- El Tiempo. (10 de Junio de 2016).** Dentro de 30 días se aplica acuerdo con las Farc sobre erradicación. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16617192>
- FIP & PARES. (2015).** Capacidades locales para la paz: resultados y recomendaciones nacionales. Bogotá.
- FIP. (2017).** Pulso a la seguridad ciudadana: monitoreo a las cinco principales ciudades de Colombia. Bogotá.
- FIP. (2018).** Documento de brechas institucionales y línea base en Briceño y Caucasia. Bogotá. No publicado.
- FIP. (2018).** Encuesta de percepción de seguridad, derechos humanos y legitimidad institucional. Briceño y Caucasia: No publicado.
- FIP. (2018).** Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger la vida en Colombia. Bogotá.
- FIP. (2019).** Encuesta de percepción de seguridad, derechos humanos y legitimidad institucional. Briceño y Caucasia: No publicado.
- FIP. (2019).** Evaluación de impacto en Briceño y Caucasia. Bogotá. No publicado.
- Frühling, H.; Tulchin, J. S. & Golding, H. A. (2005).** Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Furedi, F. (2006).** Culture of fear revisited. A&C Black.
- Glassner, B. (2010).** The Culture of Fear: Why Americans Are Afraid of the Wrong Things: Crime, Drugs, Minorities, Teen Moms, Killer Kids, Muta . Basic books.
- Homel, P. & Fuller, G. (julio de 2015).** Understanding the local government role in crime prevention. Trends & issues in crime and criminal justice, 505.
- Hughes, G. & Edwards, A. (Eds). (2011).** Crime control and community. The new politics of public safety. London: Rowdage.
- Leal, F. (2006).** La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958 - 2005. Bogotá: Planeta.
- Lee, M. (2007).** Inventing fear of crime. London: Routledge.
- Ley 1801. (29 de julio de 2016).** Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Loader, I. & Sparks, R. (2013).** Public criminology? Routledge.
- Loader, I. & Walker, N. (2007).** Civilizing security. Cambridge University Press.

- Loader, I. (2003).** Plural policing and democratic governance. *Social & legal studies*, 9(3), 323-345.
- Niño, S., & Instituto Colombiano de Antropología. (1998).** Territorios del miedo en santafé de bogotá : Imaginarios de los ciudadanos. Bogotá: Tercer Mundo.
- NP Noticias. (10 de abril de 2019).** "Ejército miente cuando dice que somos de un grupo armado", minero capturado en Tarazá. Obtenido de <https://www.npnoticias.com/index.php/antioquia/102-judiciales/356-ejercito-miente-cuando-dice-que-somos-de-un-grupo-armado-minero-capturado-en-taraza.html>
- Obando, V. (11 de Junio de 2016).** Briceño, de pueblo asolado por la guerra a primer laboratorio de paz. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16617897>
- Pease, K. (1999).** *Uses of Criminal Statistics*. UK: Dartmouth.
- Restrepo, J. (2015).** *Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca Antioqueño*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5617efbc18756.pdf>
- Uribe, M., & Universidad de los Andes. (2018).** *Antropología de la inhumanidad : Un ensayo interpretativo del terror en colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Weatherburn, D. (noviembre de 2011).** Uses and abuses of crime statistics. *Crime and justice bulleting: contemporary issues in crime and justices*, 153.
- Zedner, L. (2003).** Too much security? *International journal of the sociology of law*, 31(3), 155-184.
- Zedner, L. (2007).** *Seeking Security by Eroding Human Rights: The Side-stepping of Due Process*. Hart Publishing.



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org