

Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana como Referente de Paz en la Acción Pública

Territorial 2016- 2019

José Fernando Zúñiga Burbano

Notas de Autor:

Informe de Práctica Profesional

Dirigido por: María Cristina Guevara

Programa de Ciencia Política; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad del Cauca

2018

## CONTENIDO

Introducción .....	1
<b>CAPITULO I.</b> La política pública un canal entre el estado y la sociedad civil.....	4
1.1 De la idea de estado a la materialización llamada acción pública territorial .....	7
1.1.1 Concepciones de territorio.....	9
1.2 Los referenciales, una relación con el mundo.....	11
1.3 La seguridad con un componente humano.....	14
1.4 Cambios del marco referencial en la convivencia ciudadana .....	21
<b>CAPITULO II.</b> El mundo en los albores del siglo XXI y la llegada de la seguridad humana	25
2.1 La territorialización de la seguridad humana y convivencia ciudadana en un marco de paz.....	30
2.2 La seguridad y convivencia Inmersa en la propuesta “Todos por un Nuevo País” 2014-2018.....	31
2.3 El referente de seguridad y convivencia en el acuerdo final de paz .....	35
2.4 La gobernación del Cauca y la territorialización de la seguridad y convivencia para tiempos de paz.....	38
<b>CAPITULO III.</b> Cambios referenciales de tiempos de guerra a paz.....	49
3.1 Un gobierno pensado en tiempo de guerra a un gobierno pensado para tiempos de paz...	50
3.2 En marcha el plan Corazón Verde y Espada de Honor .....	51
3.2.1 La espada de honor del ejército nacional .....	53

3.2.1.1 ‘Ad portas’ de la firma del acuerdo final con las Farc-Ep .....	57
3.3 Hacia un objetivo en común: plan Corazón Verde .....	61
3.4 El programa de seguridad humana para la paz y la convivencia ciudadana en función de acción pública territorial .....	66
3.5 De la práctica profesional y sus labores.....	76
<b>Conclusiones</b> .....	82
<b>Lista de Referencias</b> .....	84

## **Introducción**

La presente investigación es el resultado de la práctica profesional desarrollada en la Gobernación del Cauca de junio a diciembre de 2017, esta tiene como finalidad el análisis de la acción pública territorial en materia de Seguridad Humana y la Convivencia Ciudadana, por lo cual nos remitimos a la Gobernación Departamental del Cauca, que es la entidad institucional quien ejecuta la acción del Estado sobre el territorio caucano.

Ahora bien, para el cumplimiento de las metas institucionales, la Gobernación del Cauca articula su trabajo por medio de las nueve secretarías, que para el interés propio de la investigación nos fijaremos en la Secretaría de Gobierno, la cual tiene funciones como el coordinar las políticas de seguridad y convivencia, el mantenimiento del orden público mediante acción interinstitucionales con los organismos correspondientes, adicional a esto la Secretaría de Gobierno administra los recursos del Fondo de Seguridad del Departamento (Gobernación del Cauca, 2018). De esta manera, tomaremos a la Gobernación del Cauca como el ente institucional tramitador de la acción pública para el territorio caucano, entendiendo que esa acción pública es la que materializa las políticas del Estado en el territorio.

Llegado este punto, hablaremos sobre las políticas públicas siendo estas las respuestas generadas desde la administración pública a los problemas dados en la sociedad, entendiendo que las políticas públicas no se producen en el vacío, para ello se es necesaria la definición del problema sobre el que se va a intervenir. Análogamente se socializará la definición de política pública dada por los diferentes teóricos del tema.

Ahora bien, para la formulación del problema a intervenir se es necesario definir semánticamente el objeto sobre el cual se va a intervenir, y es de esta manera que encontramos que el término de '*Seguridad*' se ha visto aplicado en diferentes perspectivas, puesto que pasadas administraciones dentro de sus planes de desarrollo fijaban el término de Seguridad Ciudadana, dando un enfoque de políticas con una orientación represiva sobre el ciudadano, ya que la política pública aterrizaba en un contexto activo del conflicto armado colombiano.

Dicha formulación del problema tiene un cambio para el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca actual (2016-2019), ya que evidenciamos que el término utilizado es '*Seguridad Humana*', pasando de un término de '*Ciudadanía*' al de '*Humanidad*', lo cual trae consigo implicaciones más allá del título de la política. Estos cambios en el análisis de la acción pública los identificamos como '*cambio de referenciales*', este cambio referencial se debe tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado dado entre el gobierno colombiano y las Farc-Ep.

Por lo anterior, evidenciamos que los cambios referenciales generan una nueva definición del problema en una política pública, a esto lo podemos nombrar como cambios referenciales de la política, teniendo en cuenta que cada política pública se construye con unos códigos significativos que dan el referencial a la política pública, siendo esto vital en la orientación que se dará a cada acción pública. Es así, como el referencial de una política pública está conformado por un conjunto de normas, valores, algoritmos e imágenes (Muller, Las Políticas Públicas, 2010) que dan sentido a un programa político, situación que se analizará en el transcurso de la presente investigación.

Paralelamente, se abre el espacio al estudio de la acción pública en el plano territorial, teniendo en cuenta que en los últimos años se ha venido desplegando una serie de trabajos alrededor de la territorialización de la política pública, se partirá precisamente de la definición de ‘‘Territorio’’, pues investigaciones lo relacionan con ‘‘terror’’ y otros con ‘‘tierra’’, por lo que se genera polémica en interpretar al ‘‘territorio’’ como un espacio de poder y dominio o el encuentro de la materia y la acción (Jolly, 2015).

En última instancia, entendiendo que la política pública lleva inmersa en sí unos códigos cognitivos conocidos como referenciales, y que para la materialización del Estado en el territorio es necesaria la ejecución de la acción pública y para interés de la investigación esta se llevará a un plano territorial, ahora hablaremos acerca del objeto de la política pública que vamos a estudiar que es la Seguridad Humana y la Convivencia Ciudadana, siendo el primer concepto relativamente nuevo, pues hizo apertura en el año de 1994 con el Informe sobre Desarrollo Humano realizado por la Organización de las Naciones Unidas, y el segundo concepto de es fundamental en el marco de un escenario de posconflicto.

Por último, nos trasladamos a realizar un análisis que nos permita conocer cuales cambios referenciales se han dado desde un marco nacional, para luego aterrizarlo a un marco de acción pública territorial. Entendiendo que al analizar los cambios desde un orden nacional, tendremos que ubicamos en las políticas emanadas de las instituciones que mantienen la seguridad pública, siendo estas el Ejército Nacional y Policía Nacional, para luego hacer un seguimiento a las estrategias que estas han desarrollado en los últimos años y de esta manera identificar que estas no son las mismas en tiempos de guerra a un escenario de construcción de paz.

## CAPITULO I

### La Política Pública Un Canal Entre El Estado Y La Sociedad Civil

El concepto de Estado vino a surgir en los siglos XVI y XVII donde autores como Nicolás Maquiavelo<sup>1</sup> y Thomas Hobbes<sup>2</sup> con sus obras El Príncipe y el Leviatán respectivamente, incursionaron con ideas que cambiaran las relaciones de poder tanto en lo político, económico como lo social que se vivía para la época feudal.

Ahora bien, tras la abolición de la monarquía absoluta y las emergentes fuerzas burguesas que se vieron victoriosas tras la Revolución Francesa -1789-, Revolución Inglesa -1642- 1689- y la Revolución Americana -1776- (Badia, 2005); se constituye unas nuevas dinámicas de poder, donde el Estado naciente cambia esquemas dentro de la sociedad, cambiando la relación de poder existente entre el Estado y las personas, ya que estas dejaron de verse como súbditos, para que ahora tomará el papel de ciudadanos, este cambio referencial involucra que el rol dentro de la nueva sociedad sea de derechos al igual que de deberes en el marco de la ciudadanía, de esta manera se adquieren unos derechos amparados por las leyes.

Por otro lado, el Estado se convierte en el ente nacional que responde a las necesidades de sus ciudadanos, con ella adquiriendo una relación sinalagmática, pues si bien, hay una instauración de un contrato social en el cual se generan obligaciones recíprocas. En consecuencia, el Estado

---

<sup>1</sup> Nicolás Maquiavelo, fue un diplomático, filósofo político, funcionario y escritor político. Nació y murió en Florencia- Italia (1469- 1527). Conocido por escribir obras como El Príncipe (1513), La Mandrágora (1518), Del Arte de la Guerra (1519), entre otros.

<sup>2</sup> Thomas Hobbes (1588-1679), fue un filósofo político, de origen inglés, el cual influyó en la filosofía política occidental con obras como Leviatán (1651).

en la labor de hacer cumplir su función, ha tomado diferentes modelos, tales como en el *Estado Liberal* en el cual se le caracterizó por la no intervención del Estado en asuntos económicos, y se le recuerda por su consigna “*laissez faire, laissez passer*” (Badia, 2005, p. 53).

Eran tiempos dorados, donde el comercio europeo y americano surgió escandalosamente, pues el modelo del estado no intervencionista estimulaba la Revolución Industrial. Llegado 1929 en la economía mundial sufre un declive con la caída de la bolsa de Nueva York, considerándose como la crisis económica del 1929; es en este contexto de desempleo y confusión, donde hace aparición el economista británico John Maynard Keynes junto con sus postulados y su doctrina económica, declaró la necesidad de mecanismos de intervención del Estado sobre la economía, ya que la económica es inestable y carece de mecanismos de auto-equilibrio (Sarwat Jahan, 2014, p. 53).

El inicio del modelo Keynesiano se vio reflejado en el Estado de Bienestar, caracterizado por el aumento de los servicios tales como la salud y la educación, en el cual los referentes de las políticas iban destinados a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, siendo estas políticas públicas la materialización del Estado en el territorio. Ahora bien, las políticas públicas han sido objeto de estudio dentro de la ciencia política, por lo cual, diferentes teóricos han hecho su aporte en la construcción de la conceptualización de que es una Política Pública, como lo miraremos a continuación.

La política pública responde a un grueso de definiciones, como la expuesta por Ives Meny y Jean-Claude Thoening (1992) al interpretar que “la política pública corresponde al trabajo de las



autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (p. 89). Al estudiar una política pública nos trasladamos al estudio de la acción de las autoridades en un sector o territorio definido, siendo “las políticas públicas el producto de los políticos que deciden, de acuerdo con su ideología o afiliaciones partidistas, y que a su vez derivan de la opción de los electores” (Meny & Thoenig, 1992, p. 14)

Las políticas públicas permiten dirigir una mirada diferente o nueva sobre los métodos e instrumentos del Estado, sobre los cambios que se producen en sus estructuras y concepciones (Meny & Thoenig, 1992), en este sentido Douglas E. Ashford afirma que “las políticas públicas traducen la capacidad de los poderes públicos para actuar, cambiar y adaptarse” (Ashford, 1978). Abarcando otros autores como Carlos Salazar Vargas, este nos aclara un poco más sobre las políticas públicas, proponiendo que estas “son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones o acciones del régimen político frente a ciertas situaciones problemáticas, ya sean en el ámbito político, económico o social” (Salazar Vargas, 2010, p. 39), de esta manera la política pública tiene como objetivo la búsqueda de soluciones a los problemas de carácter público.

Una política pública es a su vez una decisión política, esta afianzada a un programa de acción, en el que se vinculan métodos y medios apropiados, al igual que moviliza actores políticos e instituciones para la obtención de objetivos más o menos definidos (Meny & Thoenig, 1992, p. 266).

Por todo lo anterior, evidenciamos que el Estado entabla una relación sinalagmática con el ciudadano, por ende, las obligaciones ciudadanas en el marco del “contrato social” el Estado en su labor de garantizar los derechos a los ciudadanos despliega unas políticas públicas que

satisfagan las demandas de la sociedad, siendo la política pública el canal entre el Estado y la sociedad civil, y más aún en el marco de posconflicto, ya que la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc-Ep, involucra en la agenda política nuevas problemáticas sociales a solucionar, es por ello tan importante la formulación de políticas públicas que logren responder a las necesidades que el país demanda en el proceso de posconflicto, no sin antes dejar a un lado la llamada acción pública territorial, la cual es funcional en el desarrollo de las políticas en el territorio, de la cual hablaremos a continuación.

### **1.1 De la Idea de Estado a la Materialización Llamada Acción Pública Territorial**

De acuerdo con lo anterior, podemos fijar que la política pública es el canal mediante las políticas del Estado se deberán ejecutar sobre el territorio, ahora bien, es la acción pública la encargada de llevar a cabo las disposiciones dadas en cierta política pública. Por ello, la acción pública se ejerce bajo la tutela de una política pública, desde otra perspectiva la acción pública es la forma de operar de una autoridad gubernamental, y como se va abordar o tratar un problema específico (Salazar Vargas, 2010).

El sistema de acción pública funciona como una caja negra, donde la influencia sobre las necesidades/respuestas es primordial y útil, pues sin ello no tendría carga significativa de estudio (Meny & Thoenig, 1992, p. 110). Al dar análisis a la acción pública, citamos la afirmación de Thomas Dye, en el que estipula que la acción pública tiene que ver con todo lo que un gobierno decide ‘hacer’ o ‘no hacer’ (Dye, 1976) y es en este proceso del ‘‘hacer’’ o accionar publico donde entran en participación diferentes actores políticos, instituciones, que su vez adecuan el

ambiente político en el territorio. Para el desarrollo eficiente de la acción pública, se es necesario tener en cuenta que no todos los contextos territoriales son semejantes, por lo cual en la presente investigación se analizara la acción pública desde lo territorial, también conocidas como acción de gobierno local o acción pública territorial.

El accionar público territorial cuenta con la integridad de las acciones adelantadas por el Estado, por ende no debe existir disociación entre lo local y lo nacional (Pierre, 2000), siguiendo lo anterior, encontramos similitud entre el actual Plan Departamental de Desarrollo Cauca (2016-2019) “Cauca Territorio de Paz”; el cual se alinea al Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”; ya que en los dos, los ejes estratégicos giran en torno a la construcción de paz en los territorios, esto como resultado a la firma del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto, dado entre el gobierno Santos (2014-2018) y las Farc-Ep.

Ahora bien, el espacio local-regional está conformado según Pierre Müller (2000) por redes económicas, corporativistas, institucionales, asociativas, las cuales tejen la situación problemática de cada entorno, para lo cual se es necesario construir el espacio o lugar donde recae la política (p. 61). Por lo anterior, la construcción del espacio consiste en la mediación coherente por las múltiples estrategias de redes (económicas, corporativistas, institucionales) que actúan a nivel local, en el proceso de mediación participa las políticas públicas locales, en este proceso se espera que se establezcan unos mediadores políticos que logren construir un código o marco referencial que dé sentido y coherencia a la acción pública.

Al referirse a la acción pública territorial, esto nos conecta o conlleva directamente al termino de gobierno local, este como institución pública tiene su nivel de autonomía en el que tiene como objetivo de potenciar las competencias institucionales en el territorio, tomando decisiones coherentes que logren ofrecer bienestar a la ciudadanía, tomando como criterio las prioridades organizacionales a nivel local (Fundacion Demuca, 2011). La contribución que ofrece el gobierno local en los procesos de implementación de políticas es de cohesión social y económica teniendo en cuenta y resaltando que el gobierno local se constituye como la expresión del Estado en el territorio.

### ***Concepciones de ‘Territorio’***

Al estudiar la territorialización de las políticas, nos trasmite al estudio específico de las políticas públicas a nivel territorial o local, en los cuales el referente de ‘territorio’ se considera como un espacio legal-legítimo de experimentación e integración de prioridades de acción pública (Faure, 2006), siendo este un nivel donde se logra desarrollar la acción pública, de esta manera se logra definir y solucionar las problemáticas de carácter público (Meny & Thoenig, 1992, pág. 98).

Por otra parte, autores como Paul Alliés<sup>3</sup>, se dirige en sus postulados que el ‘territorio’ no se debe más que a una ‘invención’, remitiéndonos al inicio del Estado-Nación donde los juristas en su deseo de sacralizar el rodamiento administrativo, crean la dimensión de territorio y así, de esta manera, existiera un lugar sobre el cual recaiga la acción del Estado (Russeil, 2016). Bajo esta misma corriente, están el pensamiento del juristas Jacques Callose, quien postula que hace

---

<sup>3</sup> Paul Alliés, francés nacido en 1945. Actualmente es profesor de derecho de la Universidad Montpellier y enseña en el Departamento de Ciencia Política la historia política de Francia y la sociología de los partidos.

dos siglos se dio una teatralización republicana del territorio nacional, mediante este discurso se formaron nuevos roles en la sociedad, por ende, en este nuevo marco se impone una “estética de la razón” compuesta de nuevas formas, tales como los municipios y las circunscripciones; que a su vez se soportan de recursos tales como las administraciones, las competencias, los prefectos, entre otros (Russeil, 2016, p. 622).

En el estudio de “territorio”, surge figuras como Alain Faure<sup>4</sup> y Jean Monnet<sup>5</sup>, que recurrieron a la etimología de la palabra, surgiendo dos raíces posibles, el primero expone que existe relación con el “terror” y el segundo lo relaciona con “tierra”. Alain Faure, dicta que uno de sus orígenes del “territorio” viene del ‘Jus Terrendi’, que se refiere al derecho que detiene alguien para aterrorizar, remitiendo esta noción directamente a relaciones de poder y dominación. En sustancia, dentro de ese marco de poder y dominación, de acuerdo con los geógrafos colombianos Gustavo Montañez y Ovidio Delgado hoy por hoy se debe incluir al Estado, los individuos, distintos grupos y organizaciones e incluso a las empresas multinacionales (Jolly, 2015, p. 277).

Ahora para Jean Monnet, el territorio tiene la raíz de “terra”, por ende, nos remite a lo relacionado con tierra, sumado que el sufijo “torium” significa el lugar donde se desarrolla la acción, por lo anterior se entiende por el territorio aquel lugar donde se encuentra la materia y la acción, ósea remite al objeto sobre el cual se actúa y del sujeto que actúa (Jolly, 2015, p. 278). Es

---

<sup>4</sup> Alain Faure, francés nacido en 1961. Es politólogo e investigador, director de investigación respecto a temas de ciencia política en el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS).

<sup>5</sup> Jean Monnet (1888-1979), fue un político, diplomático y economista francés, se le recuerda como defensor de las políticas de integración, prueba de ello es que fue uno de los propulsores por la unión económica europea. Para entonces desempeño un activo papel la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) llamada hoy en día la Unión Europea (UE).

así, que el territorio se convierte en aquel espacio material donde se involucra diferentes actores con una relación definida de poder.

En definitiva, la territorialización de las políticas públicas es la reafirmación de la autonomía local, en el cual es esta la que toma el protagonismo de la acción pública, tomando el papel de un gobierno próximo o cercano a la ciudadanía, siendo prestador de servicios básicos en el territorio y promotor del desarrollo a nivel local o regional (Fundacion Demuca, 2011).

## **1.2 Los Referenciales, una Relación con el Mundo**

Los referenciales de las políticas públicas son un sistema de ideas que sirven de guía para la acción pública, este en el seno del subsistema o sector de la política, esto también actúa dentro de las relaciones sectoriales y la sociedad global (Puello, 2007, p. 87). En los referenciales de una política pública se crea una imagen cognitiva que organiza la percepción del sistema que tiene los actores, es así como se permite confrontar soluciones y definir cuáles serán las propuestas que serán parte de la acción pública.

De manera resumida, el referencial de la política pública se puede denominar al conjunto de imágenes que se vinculan en la realidad social, tal como lo podemos evidenciar respecto la política de Seguridad llevada a cabo en el departamento del Cauca, pues ese conjunto de imágenes que forman el referencial de la política ha cambiado de acuerdo a los Planes Departamentales de Desarrollo pasado, ya que el término que acompaña la política de seguridad departamental es el de Seguridad Humana para la Paz, teniendo inmerso en si unas lógicas

referenciales de paz, esto como consecuencia de la aplicación del Acuerdo Final firmado con la guerrilla de las Farc-ep.

Respecto las políticas públicas de Pierre Müller<sup>6</sup>, resalta la participación de los mediadores políticos en la elaboración e implementación de una política pública, en este proceso existe una articulación del campo cognitivo y el campo de poder, aquí los mediadores combinan dos dimensiones en dicho proceso, las dimensiones son: 1) dimensión intelectual y 2) dimensión del poder. La primera es el proceso de construcción de una visión de mundo, donde se determina como influye la percepción de los actores interventores en el sistema de decisiones. La segunda dimensión se ocupa de establecer jerarquía entre los actores, en el que uno de los grupos presentes acepta el liderazgo de un actor en el proceso político (Muller, 1999, pág. 44).

En la elaboración de una política pública se es necesario la construcción de un marco referencial sobre la misma, por lo cual Pierre Müller define que las políticas públicas son configuraciones de actores, en el que convergen tres énfasis puntualizándolos en: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores (Roth, 2010, pág. 46). Esto siendo operativo con el marco referencial se entiende que las políticas públicas no es solo un proceso de toma de decisiones, sino que es el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo, pues lo referencial es la imagen de la realidad sobre lo cual se quiere intervenir según André Noel Roth (2010, P.48).

---

<sup>6</sup> Pierre Müller. Director de investigación en el CNRS (Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia), director del Centro de investigación administrativa de la Fundación nacional de ciencias políticas de París, profesor de ciencias políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Los cambios referenciales en la acción pública cuentan con una estructura de significación, articulado por cuatro niveles de percepción del mundo, estos niveles son: 1) valores, 2) normas, 3) algoritmos, 4) imágenes. Los valores, es la representación subjetiva de lo que “está bien” y lo que “está mal”, entra en la arena política lo deseable o lo que hay que descartar; las normas entrega unos principios de acción más que unos valores, ejemplo: “La oferta laboral en el Cauca debe aumentar”, “La cobertura de seguridad humana debe extenderse por todo el departamento del Cauca”; los algoritmos son las relaciones causales, entendiéndose por una relación de “SI...,ENTONCES”. Ejemplo de lo anterior es: “si el gobierno nacional no aumenta la cobertura de seguridad humana, entonces los niveles de desarrollo humano en Colombia bajan”; por último, se encuentra las imágenes, siendo estos unos vectores implícitos de valores, normas y algoritmos, siendo este último nivel de conocidos como ‘atajos cognitivos’ lo cual da un significado inmediato a lo que se hace (Muller, 2010, p. 118).

Por otra parte, el referencial de la política pública a su vez se descompone en tres elementos para su estudio y son: 1) referencial global, 2) referencial sectorial y 3) referencial global-sectorial (Muller, Las Politicas Publicas, 2010) . En el referencial global se da una representación global alrededor de la jerarquización dada entre las diferentes representaciones sectoriales. En el referencial sectorial se da la representación de un sector, disciplina o profesión. Por último, está el referencial global-sectorial que también se conoce como operadores de transacción, que a su vez corresponden a los diferentes algoritmos dados en el campo político (Roth, 2010, p. 46).



Para el análisis del cambio referencial de las políticas públicas nos remitimos a la teoría del cambio, para lo cual el politólogo Peter Hall<sup>7</sup> define tres tipos de cambios que se constatan en el cambio de una política, siendo los siguientes: 1) *Cambio de los objetivos de la política*, generalmente en los marcos normativos que orientan la acción pública; 2) *Cambio de los instrumentos*, pues estos son los que concretar y poner en movimiento la acción pública en un campo determinado; 3) *Cambio de los marcos institucionales*, estos estructuran la acción pública en el campo determinado (Muller, 2010, p. 126), situación anterior que se utilizará como modelo a seguir en el trabajo investigativo de seguridad humana y convivencia ciudadana como referente de paz en la acción pública territorial.

### **1.3 La Seguridad con un Componente Humano**

En los referenciales de una política pública se crea una imagen cognitiva que organiza la percepción de una realidad, es así como se permite confrontar soluciones y definir cuáles serán las propuestas que serán parte de la acción pública para dar solución aquel problema (Puello, 2007, p. 93), de esta manera aquellas imágenes cognitivas dadas sobre la *Seguridad* han cambiado desde un marco global con el liderazgo de la ONU, ya que incorpora la parte humana al concepto de seguridad como ya lo veremos.

Sobre la *Seguridad Humana*, se puede decir que es un término reciente, ya que desde 1994 se dio a conocer por medio del Informe sobre Desarrollo Humano realizado por la ONU. La acción pública estatal respecto a la *seguridad* hasta hace menos de un siglo manejaba un referente de la

---

<sup>7</sup> Peter Hall (1950), es un politólogo canadiense, dedicado como profesor en la Fundación Krupp en el Departamento de Gobierno del Centro de Estudios Europeos Minda de Gunzburg y Asociado del Programa CIFAR sobre Sociedades Exitosas para el Instituto Canadiense de Investigación Avanzada.

seguridad con tintes represivos, ya que el principal interés era la seguridad del Estado mismo, todo respecto los ataques militares al territorio propio, de esta manera la seguridad quedaba limitada a la protección mera del Estado.

Para que la Seguridad saliera de las lógicas de solo protección del Estado, fue fundamental los cambios dados respecto a la comunidad internacional tras la guerra fría, pues si se mira desde la seguridad de las fronteras esto sería un problema menos, ya que con el fin de la confrontación entre los bloques dominantes (Estados Unidos- URSS) los Estados emprendieron su futuro como independientes, por ende, velaban por la seguridad de sus territorios. Sin embargo, se tropezaron con dificultades como las guerras internas, tal es el caso de Yugoslavia, Ruanda entre otros; por lo que la mirada se dirigió a la población, o en términos contractuales la mirada de seguridad se dirigió al ciudadano, entendiéndose que la preocupación ya no es por invasiones extranjeras, sino por el sostenimiento de las personas y con ello proveer a cada persona de los medios suficientes para vivir (Perez, 2006).

Ahora bien, el Informe sobre Desarrollo Humano (1994) en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo da apertura a un nuevo referente de seguridad, y mejor aún la seguridad va ser dirigida al ser humano, por lo que la seguridad humana se vuelve funcional al avance del desarrollo humano y más en el contexto de aplicación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado en Colombia. El Informe ONU sobre Desarrollo Humano de 1994 expresa que para la nueva dimensión de seguridad humana se vinculan cuatro características:

- La seguridad humana representa una preocupación universal.
- Sus componentes son interdependientes.
- Es más eficaz la acción preventiva que la ayuda ante el desastre.
- La seguridad humana, a diferencia del tradicional concepto de seguridad, se centra en la persona.

La primera característica, remite a que no importa que tan alto sea el nivel de desarrollo de un país, pues siempre existirán amenazas que son comunes a las personas en cualquier sociedad, tales como el delito, el desempleo, la contaminación, los mismos derechos humanos entre otros. En segunda medida se dice que los componentes son interdependientes, refiriéndose a que todos los problemas desencadenan otros problemas por lo cual son interdependientes uno de los otros, entendiendo que el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, el racismo, la desintegración social, los desastres naturales y muchas otras amenazas superan las fronteras nacionales. (ONU, 1994).

La tercera característica es clara, al enunciar que es más eficaz la acción preventiva que la ayuda ante el desastre, pues hasta en términos económicos se plantea que es mejor invertir con fines preventivos que una posterior intervención del problema. Por último, se encuentra la pieza clave de todo este inicio de paradigma acerca de la seguridad humana, y es el componente dirigido a la persona, pues se cambia el referente de que la seguridad va dirigida a la protección del Estado, para pasar a los referentes de protección y proveer a la persona los recursos necesarios para la vida.

Al estudiar la seguridad humana encontramos que confluyen diversas problemáticas causales de inseguridad en las personas, por lo cual existe una lista de amenazas a la seguridad humana y son:

*Tabla 1 Componentes de la Seguridad Humana*

<b>TIPO DE SEGURIDAD</b>	<b>CARACTERISTICA</b>	<b>AMENAZAS</b>
-Seguridad Económica	-Gira entorno a los ingresos monetarios en el núcleo familiar o persona sola.	-El desempleo, inflación, perdida de la capacidad adquisitiva de la moneda.
-Seguridad Alimentaria	-Es la disponibilidad de recursos alimentarios o capacidad para acceder a ellos.	-El aumento de los precios de los alimentos, la dependencia por importaciones, disminución en producción y reservas alimentarias.
-Seguridad Sanitaria	-Se pretende que exista cobertura del sistema sanitario a toda persona y que su entorno tenga las condiciones de salubridad.	-Aumento de insalubridad, no tener acceso al servicio de agua, la propagación de epidemias.

---

-Seguridad Medioambiental	-Se trabaja por un equilibrio ecológico y una sostenibilidad del desarrollo y medio ambiente.	-Extinción de recursos naturales, deterioro de ecosistemas locales y globales.
-Seguridad Personal	-Trabaja por la erradicación de la violencia física de todo individuo.	-La represión política, agresión por la fuerza armada, conflictos civiles, étnicos y religiosos, delincuencia común.
-Seguridad Comunitaria	-Protección destinada desde el individuo hasta la comunidad o grupo étnico, protegiendo sus arraigos culturales y tradiciones que protejan la identidad cultural.	-Discriminación étnica, religiosa y social; escenarios donde ponga en confrontación (puede ser armada) los patrones culturales entre una o varias etnias por lo cual se destruye el tejido social.
-Seguridad Política	-Protección de los derechos fundamentales del individuo y garantías de derechos democráticos.	-Violación a los derechos humanos, llegada de autoritarismo o totalitarismos que coartan las libertades democráticas y desencadenan represión política.

---

Fuente: Pérez de Armiño, Karlos y Areizaga, Marta. Seguridad Humana. Diccionario de Acción Comunitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad País Vasco. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Hegoa. 2005.

Elaboración: Propia a partir de Pérez de Armiño, Karlos y Areizaga, Marta (2005).

Como se muestra en el anterior cuadro, el avance de la seguridad humana se ve interrumpida por factores que van desde lo económico hasta lo ambiental y personal, por ello en el 2005 para el entonces secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en su informe anual como secretario declara que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo sino se respetan los derechos humanos” (Annan, 2005).

El concepto de Seguridad Humana aún está en evolución, por lo tanto aún está delimitando su marco de acción, y es en el avance de este concepto que surgen retos a enfrentar, por lo cual el profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco (España) e investigador del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) el académico Karlos Pérez Alonso de Armiño, hace referencia en cuatro retos a enfrentar la seguridad humana, siendo los siguientes:

1. El concepto de Seguridad Humana cuenta con variedad de interpretaciones, entre las múltiples definiciones se destaca el aporte de dos grandes escuelas, en primera instancia se encuentra la escuela japonesa cuyo enfoque es amplio respecto a la seguridad, determinando que la seguridad es el estar libre de estados de miseria y por otra parte la escuela canadiense o “enfoque restringido” que determina que la seguridad es lograr vivir sin miedo.

2. La seguridad humana al ser de carácter multidimensional y asistencial se puede prestar para que potencias mundiales tomen como excusa la asistencia humanitaria, esto con el fin de militarizar territorios, por medio de ejecución de políticas públicas que les permitan acceder a ello, teniendo en cuenta que la militarización se puede dar tanto en el plano nacional como internacional.

3. La seguridad humana al carecer de una conceptualización definida permite que el concepto de seguridad humana termine en contravía con uno de sus componentes que es el concepto de *seguridad*, más aún después del ataque del 11-s en el que la lucha contra el terrorismo funciona como excusa para asuntos de '*seguridad*' y de esta manera intervenir en diferentes países, es así como la lucha contra el terrorismo se convierte en un instrumento de la política exterior de las potencias mundiales.

Es así, como la seguridad humana en su proceso de formación pretende llegar a reformular los paradigmas de seguridad, ya que en pasadas administraciones las políticas implementaba respecto a la seguridad llevaba consigo tintes represivos, donde los derechos y protección de las personas quedaba rezagados a los intereses de protección al Estado mismo. Es así como llega la seguridad humana, fijando unas dinámicas diferentes entre el Estado y sus ciudadanos, en la cual el Estado brinda protección a las personas, al igual que proveer a las personas de recursos para vivir.

## 1.4 Cambios del Marco Referencial en la Convivencia Ciudadana

Antes de desarrollar el concepto compuesto de la Convivencia Ciudadana, vamos a definir la convivencia. La convivencia remite a toda acción de compartir un espacio definido con otros sujetos, es aquí donde la idea de entender al “otro” juega un papel importante, pues es necesario entender que cada persona tiene una manera propia de relacionarse con su entorno, es por ello la necesidad de entender las acciones del “otro” y así comprenderlas para lograr una sana convivencia entre sujetos.

Lo anterior, si lo llevamos a un escenario de posconflicto, la convivencia está dirigida a que las lógicas de relación social entre ciudadanos sean sostenidas por el respeto y la tolerancia, dejando a un lado la cultura de la violencia que el conflicto armado colombiano formó. Ahora bien, cuando se habla de lógicas de relación social, es necesario tener en cuenta que al decir que la convivencia es la acción de convivir con nuestro entorno, tenemos que incluir la relación humano- medio ambiente, pues la flora y la fauna es parte de nuestro entorno como especie.

Por lo anterior, al llevar la definición de convivencia a un plano no solo de relación humano- humano sino humano-medio ambiente, podemos traer ejemplos claros de como nuestro sistema jurídico colombiano se ha pronunciado al respecto, tal es el caso de la sentencia T-622 de la Corte Constitucional en el cual se le reconoce al río Atrato como sujeto de derechos, y consecuente a ello se le brinda el derecho a la protección, conservación y mantenimiento del mismo. El anterior ejemplo va dirigido a la flora ambiental, ahora respecto a la fauna se encuentra el caso del oso de andino “Chucho” en el cual la corte suprema de justicia concede el



Habeas Corpus al oso, considerando sus derechos como ser sintiente consagrados en la ley 1774 de 2016. Es así como el concepto mero de convivencia permea no solo las relaciones dadas entre humanos sino con el medio ambiente.

Adicional, encontramos definiciones desde la academia, como es el caso de la publicación en la Revista del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP- la versión no17 en el año 2009, la cual se caracterizó por tener como discusión central la Convivencia Ciudadana, y es en esta revista donde el físico y político colombiano Paul Bromberg (2009) define que ‘‘La Convivencia, se entiende como un espacio de interacción social, en el cual los individuos de un grupo se autorregulan y se regulan mutuamente, se toleran, se respetan y armonizan los intereses individuales con los colectivos (...)’’ (p. 5).

Por otro lado, encontramos el segundo elemento que es la ciudadanía, este concepto se remonta a la palabra del latín Civitas que fue el imperio romano por medio del derecho que ellos mismo le dieron inicio al concepto (Ortiz, 2009, p. 16). El término ‘‘ciudadano’’ nos remite a la condición inherente de pertenecer a un Estado, por lo cual el ciudadano es poseedor de derechos y deberes en el marco del llamado Contrato Social, es así como la persona al ser ciudadano se vuelve acreedora de nacionalidad, y con ello se desliga una relación sinalagmática que vincula al Estado con el ciudadano, de manera que se generan unos derechos políticos.

El ciudadano por obligatoriedad necesita involucrar sus actividades con la sociedad, formando unas líneas de regulación ciudadana, tales como las expuestas por la Constitución Política de Colombia:

*Tabla 2 De los Deberes y Obligaciones de los Ciudadanos Colombianos*

**CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA 1991- ARTICULO 95\***

---

- 1 Respetar el derecho ajeno y no abusar del propio, por ende, no actuar por fuera de los límites de la ley con los demás ciudadanos.
- 2 Obrar en principio de solidaridad social, con acciones humanitarias, en situaciones de peligro de muerte o salud de los demás ciudadanos.
- 3 Respetar y apoyar las autoridades democráticas legítimamente constituidas, esto con el fin de mantener la independencia institucional y la integridad nacional.
- 4 Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de convivencia pacífica.
- 5 Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, teniendo como herramienta la participación en los procesos electorales.
- 6 Propender al logro y el mantenimiento del país.
- 7 Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
- 8 Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
- 9 Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

---

Fuente: Constitución Política de Colombia 1991- Art.95

Elaboración Propia a partir de la Constitución Política de Colombia 1991.

Por lo anterior, en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia, nos habla de la necesidad de convivencia en el territorio, resaltando unos principios para fortalecer la unidad de

la Nación, entre los principios se encuentra la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo (Const., 1991).

Ahora bien, pasamos a la Convivencia Ciudadana como concepto compacto, para el avance de cumplimiento frente a los retos que se generan en el marco de construcción de paz, es necesario que se generen escenarios que propicien la cultura ciudadana, pues si bien la convivencia es el resultado de la cultura ciudadana, entendiendo este último concepto como el conjunto de prácticas sociales que forma fuertes arraigos en sus conductas, que a su vez varían de acuerdo a cada contexto social, pero como ejemplo se encuentran patrones positivos como el respeto por el patrimonio público, el reclamo de derechos y el responder por los deberes como ciudadano, y así formar un vínculo con la convivencia. (Illera, 2005).

De esta manera, la institucionalidad ha venido trabajado alrededor de la convivencia como principio para la construcción paz, y es así como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia define la convivencia así:

La aceptación de las diferencias en el seno de la vida social, donde se toleran las divergencias y se respetan los derechos de los demás. De otra manera, la convivencia también ha sido entendida como una cultura en si misma que alude al respeto de la vida privada y respeto de los valores públicos. Desde otros puntos de vista la convivencia ha sido concebida como una perspectiva de seguridad pública, que pasa por diferentes formas de control social (DPS, 2015).

Por todo lo anterior, entendemos que la convivencia es la acción del saber convivir en medio de las diferencias, y esto llevado a un marco posterior a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado en Colombia es vital para la construcción de la tan anhelada paz, fijándose que la paz es un ideal que, para llegar a ella, es necesario el ejercicio de prácticas ciudadanas que desde escenarios micro-sociales construyan la llamada cultura de la paz.

## **CAPITULO II**

### **El Mundo en los Albores del Siglo XXI y la Llegada de la Seguridad Humana**

A la llegada del nuevo siglo, se dio lugar a la creación y eliminación de paradigmas que dictaban como se tenía que relacionar el Estado con los ciudadanos, tales ejemplos los encontramos en el llamado Estado Liberal que se sostuvo hasta la crisis del 29 (1929) año en el cual la económica mundial forzó a que se replantearan la manera de actuar del Estado frente a la regulación e intervención económica, frente a esta necesidad surgió el modelo económico de John Maynard Keynes, quien con sus postulados orientó a que el Estado cumpla una labor interventora frente al modelo económico del momento (Gómez, 1998, p. 255).

Ahora bien, tras la superación de la crisis de 1929 y el término de la segunda guerra mundial (1945), surge un modelo de relación Estado-ciudadano, llamado Estado de Bienestar o conocido comúnmente como ‘Estado Paternalista’, en el cual el Estado aumentó los servicios por medio de políticas sociales de salud, educación, entre otras. Por lo anterior, los referentes de las políticas iban destinados a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, aunque dicha situación no se logró sostenerse sino hasta la crisis de la década de los setenta (1970), pues el

Estado sobrepaso los límites del gasto público, sumado que la economía mundial sufrió un declive con la llamada ‘crisis del petróleo’ (1973), lo cual obliga al Estado a responder con un nuevo modelo (Gómez, 1998, p. 317).

Es así, como en un escenario inestabilidad económica mundial, en la que saltan al escenario figuras como lo fue el presidente de Estados Unidos de América, Ronald Reagan (1981-1989), que en su gobierno introdujo cambios en la economía que ayudo a contrarrestar la crisis, ya que impulsó la demanda y propicio el crecimiento de la oferta, asumiendo un actitud liberadora del comercio, todo con el fin de debilitar aquellos proteccionismos económicos dados para el momento, adicional a esto se aumentó el gasto de defensa por lo que se promovió la demanda global del rearme (Gómez Navarro, 1998).

Al cierre de siglo, sucedieron hitos históricos como la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS, dando finalización a una guerra que no fue tan fría como su nombre lo indica. Hecho consiguiente son los cambios diplomáticos dados entre EE. UU. y América Latina y el Caribe. Como ejemplos se encuentra la estrategia lanzada por Estados Unidos en 1990 liderada por el presidente George H.W Bush (1989-1993) en la que se dirigió a los países latinoamericanos, siendo una especie de ‘Plan Marshall’ pero para Latinoamérica, esta estrategia se llamó ‘Iniciativa de las Américas’, la cual anunciaba el final de una etapa militarista, para dar paso a una etapa de democracia, en el cual se respeten los derechos humanos y se marche en contra de la corrupción en los países latinoamericanos (Gómez, 1998, p. 340).

En este marco de posguerra fría, el llamado internacional es dejar un lado las vías militaristas y abrir el paso a la ‘democracia’, está impulsada por reformas sobre visiones de seguridad, en la cual la política de seguridad para entonces exigía que se abordará desde la protección de las fronteras del Estado-nación y la permanencia del mismo, esta visión queda reemplazado por un referente de seguridad que destina su acción a la protección de las personas añadiendo un componente humanista, tal es el caso que llegado el año de 1994 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se pronunció en su Informe Sobre Desarrollo Humano, dando alusión por vez primera al concepto de Seguridad Humana.

Es así, como el concepto de ‘Seguridad Humana’ incursiona en un ambiente de intento de superación de conflictos y situaciones de emergencia en todo el mundo, es por ello, que la Organización de Naciones Unidas pone en discusión el tema del Desarrollo Humano, pues cae sobre el mundo una crisis que llega como consecuencia al desgaste militar. Adicional a esto, el mundo enfrenta la crisis del subdesarrollo, desencadenando pobreza mundial, el aumento descontrolado de la población y daños ambientales, tal como lo expone el informe de 1994.

La seguridad humana lleva inmerso en si un componente humanista, en el cual el informe ONU de desarrollo humano de 1994 vincula cuatro características del concepto mismo y son:

- La seguridad humana representa una preocupación universal.
- Sus componentes son interdependientes.
- Es más eficaz la acción preventiva que la ayuda ante el desastre.
- La seguridad humana, a diferencia del tradicional concepto de seguridad, se centra en la persona.

De esta manera, este nuevo referente suscita que no es suficiente con el crecimiento económico, sino es necesaria la distribución equitativa de beneficios, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y fomentar la autonomía de las personas en vez de marginarlas (ONU, 1994).

Por lo anterior, el Informe de Desarrollo Humano permitió que el tema del Desarrollo Humano incursionara en la agenda política de la ONU, teniendo como meta principal el fortalecer el ya existente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que para entonces apenas iniciaba. Este a su vez prestaba asistencia en la formulación de estrategias de desarrollo en diferentes países del mundo, pensado desde lo autónomo, lanzando iniciativas que reformulen la política mundial de cooperación, esto encaminado al desarrollo humano.

Ahora bien, el concepto de Seguridad se ve formulado con un componente humanista, siendo contrario a lo encontrado para el momento coyuntural, ya que los Estados estaban concentrados en una lucha ideológica donde la seguridad del Estado-nación primaba, por ello el informe es la iniciativa por dirigir la seguridad a la persona con un componente de humanidad, de esta manera surge un cambio en la atención del problema, ya que el referente pasa de la preocupación por militarista a la preocupación por la vida y la dignidad de las personas (ONU, 1994). Por lo demás, acerca de la Seguridad Humana el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 dicta lo siguiente:

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión.

Y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país (ONU, 1994).

En esta medida, encontramos una visión de protección destinada a la persona, en la cual el Estado dote los medios para el mantenimiento de la vida de sus ciudadanos, sin dejar a un lado la dignidad de las mismas. Teniendo en cuenta que tanto problemas macros como micros sociales cruzan las fronteras afectando al desarrollo humano.

Por lo anterior, es notorio los cambios referenciales de la seguridad humana que ha liderado la Organización de las Naciones Unidas, por ello nos surge una cuestión acerca de cuáles son los cambios referenciales generados desde el plano colombiano por medio de los diferentes planes de desarrollo nacional, departamental y lo postulado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera.

Añadido a lo anterior, paralelamente a la seguridad humana, se estudiará el contenido acerca de la ‘Convivencia Ciudadana’ en los documentos mencionados, pues si bien la presente investigación es el resultado de la práctica profesional realizada en el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana, por lo cual se dará respuesta a cuáles han sido cambios referenciales formulados desde los planes de desarrollo y su respaldo en la acción pública territorial del programa.



## **2.1 La Territorialización de la Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana en un Marco de Paz**

La llegada a la presidencia Juan Manuel Santos, entrego una nueva definición de la problemática del conflicto armado, dotando de carga política el conflicto armado colombiano, situación contraria en los anteriores gobiernos, ya que definían el problema como la lucha contra el terrorismo, desvirtuando la posibilidad de una salida negociada del conflicto.

Un acontecimiento que apporto al inicio de los diálogos de paz fue el Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012, ya que por medio de este se establecen instrumentos jurídicos para un posible escenario de justicia transicional (Acto Legislativo 01, 2012), por ende, este acto de ley da vía libre a cualquier inicio de negociación entre el gobierno nacional y los actores del conflicto armado, ya sea Farc-ep, Eln, entre otros.

A razón de lo anterior, el actor armado en primera instancia que se acogió al inicio de una salida negociada del conflicto armado fue las Farc-ep, dicha negociación fue hecha pública el 4 de septiembre de 2012 por medio del presidente Juan Manuel Santos (Caracol Radio, 2014). En un primer momento, la sede de negociación fue Oslo- Noruega, pero por exigencias propias de la mesa de negociación se trasladó a La Habana- Cuba.

Ahora bien, la mesa de negociación, enfrentó diferentes momentos de inestabilidad, tal fue el caso de las elecciones presidenciales del 2014, las cuales el abstencionismo llego al 59% (TIEMPO, 2015) y dejando como candidatos en segunda vuelta a dos candidatos con intereses opuestos respecto a la agenda de paz, pues si bien, por una parte, se encuentra el candidato Iván

Zuluaga por el Centro Democrático y Juan Manuel Santos por la Unidad Nacional. El primero con una postura de oposición a las negociaciones llevadas en La Habana y el segundo con la propuesta de paz por medio de la firma de un Acuerdo Final entre el gobierno nacional y las Farc-ep.

En consecuencia, el 15 de junio de 2014 las elecciones finalizaron dando como ganador presidencial por segunda vez a Juan Manuel Santos, de esta manera su propuesta de paz se vio reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘‘Todos por un nuevo país’’, teniendo como pilares de su gobierno la Paz, la Educación y la Equidad Social, de esta manera los referenciales de guerra comienzan a ser reformulados por referenciales que propicien escenarios de paz.

## **2.2 La Seguridad y Convivencia Inmersa en la Propuesta ‘‘Todos por un Nuevo País’’ 2014-2018**

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘‘Todos por un nuevo país’’ entra a la escena política con una propuesta pensada en la construcción de escenarios de paz, que promuevan la llegada de la cultura de la paz a los territorios. Ahora bien, el documento formula en su octavo eje: Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz, en el cual confirma la vigencia de un conflicto armado en Colombia, otorgándole al mismo una carga política por lo que es necesaria la intervención del gobierno en su deber obligatorio de promover la paz (DNP, 2014), es así como se comienzan a cambiar aquellos referenciales pensados en tiempos de guerra para dar apertura a referenciales de paz que logren acondicionar la salida del conflicto por medio del dialogo.

De esta manera, el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) en aras de garantizar los derechos de los colombianos, formula en su plan de gobierno las directrices para la Seguridad, Justicia y Democracia, que por intereses del presente trabajo de investigación dirigimos el estudio hacia la seguridad y convivencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 afirma que la ausencia del Estado en las regiones ha sido el causante de la pérdida de soberanía, y estos son los lugares que aprovechan los actores armados para asentar su economía ilegal, lo cual genera daños ambientales y rezagos en la economía de las regiones del país (DNP, 2014).

Por lo anterior, la permanencia del conflicto armado condicionó o limitó la acción del Estado en los territorios, por ende en un marco de conflicto las políticas generadas fueron pensadas en el marco del conflicto, lo cual impidió que el Estado lograra proveer una seguridad integral, sino que por el contrario se enfocó en un referente de amigo-enemigo, donde las lógicas de la política de seguridad se destinó a la represión de la beligerancia, pues si bien, en el cuatrienio anterior 2010-2014, la Política de “Seguridad para la Prosperidad” junto con los planes “Espada de Honor” y “Corazón Verde” (DNP, 2014) permitieron el debilitamiento de actores armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep) y el Ejército de Liberación Nacional (Eln), no sin antes destacar que las anteriores estrategias militares tuvieron una transición, ya que los aires de paz influenciaron para que tanto el Ejército Nacional como la Policía Nacional se adaptaran a las lógicas que el camino del posconflicto direccionaba.

Ahora bien, en aras de seguridad en el territorio colombiano, el plan de gobierno (2014-2018) se plantea unos objetivos que fortalezcan el Estado social de derecho y den cobertura a la seguridad, estos objetivos son:

*Tabla 3 La Seguridad en el PND 2014-2018*

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en el Eje de Seguridad, Justicia y Democracia	
Objetivo uno:	Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.
Objetivo dos:	Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con enfoque sistema y territorial.
Objetivo tres:	Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.
Objetivo cuatro:	Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.
Objetivo cinco:	Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.
Objetivo seis:	Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas en Colombia.
Objetivo siete:	Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.
Objetivo ocho:	Consolidar la acción integral contra las Minas Anti Personas (MAP).

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Plan nacional de desarrollo, todos por un nuevo país, 2014-2018. DNP. Bogotá, DC, 2014.

Elaboración: Propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Los anteriores objetivos tienen como fin el fortalecimiento del rol del Estado en materia de Seguridad y Convivencia, apostando por un proyecto de seguridad orientado en superar las consecuencias emanadas por el conflicto armado colombiano.

Ahora bien, para el 2014, el avance de los acuerdos de paz entrega estadísticas alentadoras como fue que el 89% de los municipios del país ese año, no presentaron atentados terroristas o relacionados con la subversión (Ministerio de Defensa Nacional, 2015), por lo tanto, el gobierno en medio de este clima político emprende un cambio en su política de seguridad, y es en este proceso que identifica retos como: 1) la ausencia de estrategias para las áreas rurales, 2) la inexistencia de un sistema que articule información con el delito y 3) carencia de herramientas tecnológicas para la seguridad ciudadana en los territorios (DNP, 2014).

Llegado este punto, el Plan Nacional de Desarrollo define que, si existe un conflicto armado en Colombia, y que en un escenario de superación del conflicto es necesario la construcción de paz pensada desde los territorios, por ende, es necesario el fortalecimiento de las instituciones tanto en el ámbito nacional como territorial/local, esto para el avance de la planeación, gestión e implementación integral de un proyecto de paz nacional, construido desde una perspectiva territorial.

Ante la necesidad de cerrar las brechas creadas por el conflicto armado, es de tener en cuenta que el Estado debe asumir el rol de garantizar las condiciones que permitan el goce efectivo de los colombianos desde sus territorios mediante la seguridad, la justicia y la democracia, entendiéndose que la seguridad acoge aspectos como: la lucha en contra de la violencia basada

en género; la atención y reparación a las víctimas del conflicto; al igual que los procesos de desarme, desmovilización y reintegración; y la protección de los derechos individuales y colectivos de los colombianos (DNP, 2014), de esta manera propiciar escenarios que aporten a la construcción de paz.

### 2.3 El Referente de Seguridad y Convivencia en el Acuerdo Final de Paz

Llegado el 24 de noviembre de 2016, se firmó en la ciudad de Bogotá, D.C. el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dado entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) y las Farc-Ep. Como resultado de los diferentes ciclos de diálogos de paz, se fijaron seis puntos para la construcción de una paz estable y duradera desde los territorios, siendo estos los siguientes puntos:

*Tabla 4 De lo firmado en el Acuerdo Final de La Habana-Cuba.*

	<b>TITULO</b>	<b>TEMA/OBJETIVO</b>
1	Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	Reforma rural
2	Participación política: Apertura democrática para construir la paz.	Participación política
3	Fin del conflicto	Terminar acciones de guerra
4	Solución al problema de las drogas ilícitas	Narcotráfico
5	Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	Victimas
6	Implementación, verificación y refrendación	Implementacion, verificación y refrendación

Fuente: Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, DC. 2016.

Elaboración Propia

Es así como queda la agenda de paz realizada en La Habana-Cuba, siendo este el intento por iniciar la construcción de paz desde los territorios, pues si bien, acerca de lo territorial el Acuerdo Final (2016) afirma que ‘para la construcción de una paz estable y duradera se es necesario la articulación de las instituciones de orden nacional, departamental y municipal’ (p. 79), entregando un orden para la territorialización de las políticas.

Ahora bien, respecto a la seguridad el Acuerdo Final dice que el Estado debe abordar el tema bajo una perspectiva del humanismo, en la que la dignidad de la persona prima, tal como lo demuestra el siguiente enunciado del Acuerdo frente a la seguridad.

Como parte de una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos (...) (Acuerdo Final, 2016).

De esta manera, tenemos varios conceptos que en el marco de la presente investigación son de interés, ya que se habla que el Estado en su labor de garantizar la seguridad a los ciudadanos, tiene como principios el respeto por la vida y la dignidad de la persona, integrando la acción pública desde un orden nacional al territorial, y en esta medida se cumpla varios aspectos, tales como la descentralización política que permite que desde cada región construya la definición del problema y su posterior autonomía para la intervención de dicho problema.

Ahora bien, a fin de desarrollar los planes y programas para la construcción de paz, cada entidad territorial debe identificar los diferentes problemas, con el propósito de que la acción

pública sea ejecutada conforme a la necesidad del territorio. Teniendo en cuenta lo anterior, y en concordancia traemos a colación el apunte acerca de la seguridad y convivencia en el Acuerdo Final (2016) afirma “la seguridad tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, que permite articular las medidas de seguridad con las de desarrollo y bienestar individuales y colectivas (...)” (p. 78).

Teniendo la seguridad como pilar en el proceso de posconflicto, se formuló la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, teniendo como fines el diseño, seguimiento, coordinación de las políticas intersectoriales que velen por el desmantelamiento de conductas que impidan el sano desarrollo de los acuerdos de paz. Aunque la comisión es precedida por el presidente de la República y sus ministros del Interior, Defensa y Justicia, es necesaria la coordinación con el nivel departamental y municipal para el cumplimiento de sus funciones.

Uno de los retos que estipula el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) en materia de seguridad es la formulación de estrategias en áreas rurales, ahora bien, en relación con en el Acuerdo Final, este encarga al Ministerio del Interior para la creación de un protocolo especial para la protección de las comunidades rurales, con un enfoque de género, y por medio del cual se fomenta que las comunidades y las organizaciones participantes elaboren sus definiciones del problema y las condiciones de género sean resaltadas (Acuerdo Final, 2016, p. 93)

Adicional, respecto a la convivencia, este tiene un determinante papel en la construcción de espacios de paz, tanto es, que la convivencia es transversal en los seis puntos del acuerdo final,



pues su participación para el posconflicto es crear la comisión para el esclarecimiento de la verdad, *la convivencia* y la no repetición. La comisión está destinada a promover la convivencia en los territorios, entendiendo que cada territorio se enfrenta a desafíos propios, para lo cual pretende crear un ambiente transformador en el que se permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia (Acuerdo Final, 2016, p. 123), y así no caer de nuevo en ciclos de violencia que se han generado a lo largo de la historia nacional y que por consecuencia ha afectado la cotidianidad de los habitantes del departamento del Cauca.

De esta manera, el Acuerdo Final abordar la seguridad y convivencia de manera que la dignidad de la persona y los derechos humanos sea el centro de atención, formulando estrategias construidas desde los territorios, articulándose desde el orden nacional con el departamental y municipal respectivamente, adicional con un enfoque territorial y de género.

## **2.4 La Gobernación del Cauca y la Territorialización de la Seguridad y Convivencia para Tiempos de Paz**

Tras medio siglo de lucha armada, llega a finales de 2012 el anuncio del inicio de los diálogos de Paz entre el gobierno Santos(2014-2018) y las Farc-Ep, que tuvo como final la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el 2016, de esta manera el ambiente político-administrativo inicia su tránsito en el cambio de políticas que se habían generado en tiempos de guerra para reformularlas en políticas que condicionen la llegada de escenarios que propicien la agenda de paz.

Es en estos tiempos de reformulación del problema o cambios referenciales, en el Cauca se construye el Plan Departamental de Desarrollo (2016-2019), el cual dirige sus estrategias de gobierno para la construcción de paz desde el territorio, distribuyendo funciones para la materialización de su acción pública. Es en este plano tomaremos a la Secretaria de Gobierno como objeto de análisis agregado al interés de la presente investigación, teniendo en cuenta que esta secretaria tiene un activo papel en la toma de decisiones para propiciar escenarios que aporten a la cultura de la paz desde la seguridad y la convivencia ciudadana en e Cauca.

En el marco del Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Cauca, Territorio de Paz“, la Secretaría de Gobierno reconoce que la convivencia pacífica y la seguridad humana son derechos fundamentales que obligan a la institucionalidad a garantizar acciones articuladas eficientes, eficaces y efectivas en los territorios (Gobernacion del Cauca, 2016). Por ende, la Gobernación del Cauca, reconoce que la Presencia Integral del Estado en los Territorios –PIET-, generará condiciones de seguridad humana y de desarrollo humano integral, genéricamente condiciones socioeconómicas relacionadas con el buen vivir y la paz territorial.

Por lo anterior, en el proceso de consolidación de acciones integrales de Seguridad Humana y Convivencia, busca el diseño e implementación de planes, programas y proyectos, como los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC) formulados por cada ente territorial, o el Plan Departamental de Reincorporación que busca responder a las demandas del contexto local, involucrando la agenda nacional y departamental para la construcción de una paz territorial.

La secretaria de Gobierno respecto a la seguridad humana y convivencia ciudadana desarrolla diferentes funciones como: es el coordinar las políticas de seguridad, toma de decisiones para el mantenimiento del orden público, esto se hace mediante acciones interinstitucionales con los organismos correspondientes como la Policía Nacional, Fiscalía, entre otros (Gobernacion del Cauca, 2016) ; adicional desde esta secretaria se generan mecanismos de diálogo y concertación que contribuyen a la creación de confianza ciudadana y propicien la cultura de la tolerancia y respeto por la diferencia tal como lo afirma el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019.

Por lo anterior, se fijará una lista de las funciones llevada a cabo desde la secretaria de Gobierno respecto a la Seguridad Humana y la Convivencia Ciudadana, que es el tema de interés del trabajo investigativo.

*Tabla 5 Funciones de secretaria de gobierno y participación respecto la seguridad humana, convivencia ciudadana y paz.*

No	FUNCION	CAMPO/AREA
1	Dirigir, formular, coordinar y ejecutar acciones interinstitucionales, con el objeto de consolidar la Gobernanza, propiciando la <i>convivencia pacífica</i> , el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la búsqueda y consolidación de <i>la paz</i> .	Convivencia Paz
2	Coordinar las políticas de <i>seguridad</i> , el mantenimiento del orden público, el desarrollo normal de la actividad productiva y social mediante acciones interinstitucionales con los organismos correspondientes y los mecanismos de diálogo y concertación que contribuyan a la creación de confianza ciudadana y propicien la cultura de la tolerancia y respeto por la diferencia.	Seguridad

---

3	Desarrollar la política de paz, mediante mecanismos como el consejo Departamental de paz, la participación comunitaria, la coordinación, asistencia y articulación institucional en todos los niveles.	Paz Territorial
4	Apoyar a los municipios y demás entidades territoriales del nivel local, en los aspectos concernientes al ejercicio de su función gubernamental, de conformidad con las normas vigentes.	Acción Pública Territorial
5	Coordinar la administración eficiente de los recursos del Fondo de Seguridad y convivencia del Departamento.	Seguridad y Convivencia

---

Fuente: Plan Departamental de Desarrollo, Cauca territorio de paz 2016-2019. Popayán, Colombia.

Elaboración: Propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019.

De esta manera la Secretaria de Gobierno propicia escenarios para que la seguridad y la convivencia cumplan los desafíos que un marco de paz exige, por lo anterior, nos transmitimos en primera medida a identificar cuáles son las metas y acciones que el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana ha fijado a ejecutar en el departamento del Cauca. Teniendo en cuenta que el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana busca disminuir la violencia estructural a través de la transformación de condiciones, actitudes y comportamientos culturales, sociales y políticos que impidan el desarrollo humano (Gobernacion del Cauca, 2016) y la construcción de una cultura de paz que ayude a superar el capítulo del conflicto.

A continuación, se presentarán las diferentes metas y acciones del programa, con su respectivo indicador de producto:

*Tabla 6 Programa de Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana*

META	INDICADOR DE PRODUCTO	ACCIONES
-Formular una política de libertad religiosa, de cultos y de conciencia.	- Número de políticas de libertad religiosa, de cultos y de conciencia formulada.	<p>-Socialización de la etapa preparatoria de la política pública de libertad religiosa en el Cauca.</p> <hr/> <p>- Apoyo en la preparación para la instalación de los comités municipales de libertad religiosa en el Cauca.</p> <hr/> <p>-La coordinación del programa diseñó el proyecto de formulación de política pública de libertad religiosa, de cultos y de conciencia para su licitación.</p>

---

<p>-Implementar un plan integral de seguridad humana y convivencia ciudadana departamental juntamente con policía del Cauca.</p>	<p>-Número de planes integrales de seguridad humana y convivencia ciudadana departamental implementados juntamente con la Policía Cauca.</p>	<p>-Asistencia a 13 consejos de seguridad (dos consejos interdepartamentales entre Cauca y Valle).</p>
		<hr/> <p>-Socialización del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana en municipios del departamento.</p>
		<hr/> <p>-Formulación del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, cauca 2016-2019, juntamente con la policía nacional, ejército nacional, armada nacional, fiscalía, y migración Colombia.</p>

---

---

<p>-Impulsar la implementación de 41 planes integrales de seguridad humana y convivencia ciudadana juntamente con los municipios y autoridades locales de policía en el departamento caucano.</p>	<p>-Número de Planes Integrales de Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana que se les impulsa la implementación juntamente con los municipios y Autoridades locales de Policía en el departamento del Cauca.</p>	<p>-Realización de 8 reuniones con autoridades locales, para apoyar el proceso metodológico que brindará el programa de seguridad humana y convivencia para la implementación de los PISCC municipales.</p>
---	---	---

---

-Se ha realizado un acompañamiento a 4 PISCC municipales, en el proceso de seguimiento y evaluación conforme a las líneas de acción institucionales definidas, con el fin de proponer unas rutas de desarrollo.

---

<p>-Implementar una estrategia que deslegitime socialmente las violencias</p>	<p>-Número de estrategias que deslegitimizan socialmente las violencias</p>	<p>-Elaboración de una ruta metodológica e institucional para la deslegitimación de la</p>
---	---	--

---

<p>contra las mujeres, interétnica, social y política en las diferentes subregiones del departamento del Cauca.</p>	<p>contra las mujeres, interétnica, social y política en las diferentes subregiones del departamento caucano.</p>	<p>violencia contra las mujeres en los territorios.</p> <hr/> <p>-Se realizaron cinco talleres de identificación de escenario y factores de riesgo con enfoque diferencial en perspectiva de género.</p> <hr/> <p>-Se realizaron cinco acciones de acompañamiento, seguimiento y capacitación, en espacios políticos y sociales en temas relacionados a deslegitimar la violencia contra la mujer (social y políticamente).</p> <hr/> <p>-Participación de cinco comités municipales e interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral a niños, niñas y</p>
---	---	---



		adolescentes víctimas del abuso sexual.
-Apoyar institucionalmente el 100% de las acciones de desarme, desmovilización y reintegración en los territorios del departamento.	-Porcentaje de las acciones de desarme, desmovilización y reintegración en los territorios del departamento apoyadas institucionalmente.	-Reuniones con representantes de la Farc-ep para la formulación del plan de reincorporación. <hr/> -Establecer convenios interinstitucionales entre la gobernación del Cauca y la Agencia para la Reintegración y Normalización – ARN. <hr/> -Realización de once reuniones para la construcción de la propuesta de reincorporación.
- Implementar un observatorio departamental de seguridad humana, convivencia y armonía ciudadana con enfoque	-Número de observatorios departamentales de seguridad humana, convivencia y armonía ciudadana con enfoque	-Acompañamiento a la construcción de lineamientos técnicos y estratégicos de la formulación del

subregional en el departamento.	subregional en el departamento implementados.	observatorio de seguridad en conjunto con la UNDOC.
		- Reunión de articulación con observatorio de política criminal de Policía Nal.
		-Asistencia al taller de capacitación para el impulso y la creación de los observatorios de DDHH.

Fuente: Archivo programa Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana. Gobernación del Cauca, Popayán.

Elaboración: Propia a partir de la información del archivo del programa.

De esta manera, el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana, en función del cumplimiento de sus metas, opera en nombre de la institución gubernamental, esta operación institucional se le puede llamar acción pública, teniendo en cuenta que la acción pública es la vía mediante la cual una autoridad gubernamental aborda o trata una problemática determinada (Salazar, 2010, p. 45), por ende al hablar que la acción pública opera en un marco de autoridad gubernamental nos refiere a que realiza su trabajo en ‘un imperativo de legitimidad’, y como bien se muestra anteriormente, el programa acoge acciones de promoción a los derechos humanos y seguridad, al igual que abarca acciones para la sana convivencia como es la formulación de la política pública de Asuntos Religiosos, Reincorporación a excombatientes y temas de género para la prevención de factores de riesgo en las mujeres.

Ahora, para el desarrollo eficiente de la acción pública se es necesario tener en cuenta que no todos los contextos territoriales son semejantes, por lo cual el foco de acción pública territorial, también conocidas como acción de gobierno local se encargan de pensar las soluciones de acuerdo con el territorio.

En departamentos, ciudades, regiones ha existido un aislamiento histórico entre lo emanado por el gobierno central (Bogotá) y el resto del país, formando una marginalización de las estrategias políticas a desarrollar en los territorios, por ende, la acción pública territorial tiene el interés y objetivo de conectar los intereses locales con la línea política nacional, que para la coyuntura actual ronda alrededor de un marco de paz.

Por lo anterior, ubicaremos el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana dentro de la Gobernación del Cauca como el actor político-administrativo de la acción pública en el departamento, teniendo como hoja de ruta el Plan de Desarrollo Departamental- Cauca Territorio de Paz 2016,2019- dada la elaboración de una ruta metodológica e institucional para la deslegitimación de la violencia contra las mujeres en los territorios, al igual que establecer un convenio interinstitucional entre la gobernación del Cauca y la Agencia para la Reintegración y Normalización – ARN- y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación -MM&V- para hacer efectivo el apoyo de las acciones de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes a la vida civil, y así aportar a construir paz desde los territorios.

## **CAPITULO III**

### **Cambios Referenciales de Tiempos de Guerra a Paz**

Tras el anterior ejercicio de descripción respecto a la seguridad y la convivencia ciudadana desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Acuerdo Final y el Plan de Desarrollo Departamental, nos trasladamos a realizar un análisis que nos permita conocer cuales cambios referenciales se han dado desde un marco nacional, para luego aterrizarlo a un marco de acción pública territorial.

Ahora bien, en miras de destacar esos cambios referenciales, iniciaremos analizando el trabajo realizado en el segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos 2014-2018, ya que este gobierno fue elegido democráticamente como opción de continuidad de los acuerdos de paz con la Farc-ep, es así que analizaremos los cambios dados en este periodo decisivo en un marco de construcción de paz.

En última instancia, nos remitimos al programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana este como el tramitador de la acción pública en el territorio, partiendo de cómo se ven materializados esos cambios referenciales en la acción pública territorial de seguridad y convivencia en el Cauca.

### **3.1 Un Gobierno Pensado en Tiempo de Guerra a un Gobierno Pensado para Tiempos de Paz**

Cada gobierno lleva implícito en sí ciertas orientaciones en sus políticas, para ello a continuación abordaremos los cambios referenciales de la política de seguridad y convivencia que se han dado desde un marco nacional, para luego aterrizarlo a un marco de acción pública territorial. Entendiendo que al analizar los cambios desde un orden nacional, tendremos que ubicamos en las políticas emanadas de las instituciones que mantienen la seguridad pública, siendo estas el Ejército Nacional y Policía Nacional, para luego hacer un seguimiento a las estrategias que estas han desarrollado en los últimos años y de esta manera identificar que estas no son las mismas en tiempos de guerra a un escenario de construcción de paz.

En este sentido iniciaremos hablando de la seguridad pública, siendo esta la responsabilidad que tiene el Estado y sus diferentes instituciones en pro de la protección de todo lo relacionado con lo de carácter público dentro de un Estado (Angarita, 2011, p. 24). De esta manera en el caso colombiano encontramos que para dar cobertura a este tipo de seguridad es necesario tomar dos aspectos que son: la seguridad interna y externa del país, que al igual que la mayoría de países latinoamericanos está a cargo del ministerio de defensa.

De esta manera, en labores de seguridad interna se encarga la Policía Nacional, teniendo como misión el control u orden público interno, teniendo contacto con los ciudadanos en pro de formar relaciones pacíficas que contribuyan a la convivencia social (Angarita, 2011, p.25). En segunda medida se encuentra el Ejército nacional, que se encarga del mantenimiento de la

soberanía nacional, y con ello la protección de las fronteras nacional (Angarita, 2011), por ende, se cataloga con lo respecto a la seguridad exterior.

Por lo anterior, entendiendo que estos dos aspectos se relacionan en que: Seguridad Interna es a la Policía Nacional lo que Seguridad Externa es al Ejército Nacional, aplicándose lo anterior al caso colombiano. Por lo anterior, destacaremos las estrategias militar-policial iniciadas en el primer mandato de Juan Manuel Santos, siendo “Espada de honor” y “Corazón Verde” los encargados respectivamente de atender las demandas de seguridad pública en Colombia, el primero a cargo del Ejército Nacional y el segundo a cargo de la Policía Nacional.

En segunda medida, se canalizará esos cambios evidenciados desde lo nacional y se traslada al análisis desde la acción pública realizada desde la gobernación departamental, pues este es a su vez el tramitador de la acción pública en el territorio, destacando desde el programa de seguridad humana para la paz y la convivencia ciudadana las acciones que aportan a generar escenarios de propicien la construcción de paz desde el territorio.

### **3.2 En Marcha el Plan Corazón Verde y Espada de Honor**

Llegado el 2012, el presidente Juan Manuel Santos, que para su momento llevaba la mitad de su primer mandato, dictó para febrero del mismo año el lanzamiento de la estrategia “Espada de honor”, al igual que el lanzamiento en agosto del plan “Corazón verde”, el primero dentro del marco de la política de seguridad nacional y el segundo en el marco de la política de convivencia ciudadana y seguridad ciudadana (Sanchez, 2014, pág. 1), teniendo como común denominador

que las dos estrategias se desarrollarían en un escenario donde las lógicas de guerra aún permanecen, pues si bien el fin de estas estrategias es el debilitamiento a las diferentes organizaciones como Farc-ep, Eln, Bacrim y aquellos grupos al margen de la ley que sean una amenaza para la seguridad de los colombianos.

El Ministerio de Defensa como el encargado de optimizar la acción de la fuerza pública, en cabeza de Juan Carlos Pinzón entrega por medio del documento Memorias al Congreso 2011-2012 un concepto estratégico para llevar a cabo su fortalecimiento institucional, que es el siguiente:

*Ilustración 1. Hacia el fortalecimiento institucional*



Fuente: Memorias al congreso 2011-2012. Ministerio de Defensa. Bogotá, 2012.

A partir de lo anterior, se tiene como centro de sus funciones la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos y el mantenimiento de la soberanía en el Estado colombiano, tareas que cruzan el interés de la protección del Estado mismo y el respeto por los derechos ciudadanos, pero nos preguntamos ¿cuál sería la cantidad de dinero presupuestado para la

realización de dichas tareas?, al igual que de donde provienen dichos recursos para el financiamiento de este proyecto?

Por fortuna el ministerio de defensa colombiano cuenta con un paquete de recursos ordinarios destinado desde el presupuesto nacional que para el 2011 fue 16.8 billones de pesos (Ministerio de Defensa, 2012), adicional a esto el congreso de la república concedió unos recursos extraordinarios entre 2011-2014 de 7.2 billones de pesos que salen del impuesto al patrimonio sancionada a través de la ley 1370 de 2009, esto con el fin que las fuerzas militares logren satisfacerse de los medios necesarios para el cumplimiento positivo de las estrategias de seguridad en el territorio colombiano (Ministerio de Defensa, 2012).

### **3.2.1 La Espada de Honor del Ejercito Nacional**

Finalizando septiembre de 2011, la ola de violencia a costa del conflicto armado no cesa, el ministro de defensa Juan Carlos Pinzón junto al Comité de Revisión Estratégica Integral (CREI) se dieron lugar al debate interno sobre cuales seria la postura a tomar desde las fuerzas armadas para la confrontación de la lucha contra los actores del conflicto y las bandas criminales, es así como se diseñó el plan ‘Espada de Honor’ siendo este el nuevo plan de guerra, cuya meta fue la reducción del 50% del personal de la insurgencia en el siguientes dos años con apoyo de este plan (Ministerio de Defensa, 2012).

La campaña militar inicio en febrero de 2012, después de que el presidente Juan Manuel Santos diera apertura a la misma, en la cual se fijó la activación de una serie de tareas cuyo



propósito final es golpear y desarticular los grupos subversivos como las Farc-ep y Eln, dividido en tres niveles que son: 1) comando y control de cabecillas, 2) estructuras armadas y 3) redes de apoyo según el Ministerio de Defensa (2012). Adicional, uno de los componentes innovadores de esta estrategia es el acompañamiento brindado por otras instituciones como la Policía Judicial de la Policía Nacional al igual que de la Fiscalía General de la Nación, ya que esta aporta la asignación de fiscales especializados en temas correspondiente para que todo individuo capturado sea satisfactoriamente judicializado (Sanchez Bustamente, 2014).

Ahora bien, esta estrategia se lanzó como una herramienta de golpe hacia los grupos armados, llevándose a cabo todo este tipo de acciones en un marco de guerra. Por ende, a continuación, observaremos las diferentes cifras generadas como resultado de dicho plan en periodos desde 2012 hasta 2016, año en que se dio la firma del Acuerdo Final.

*Tabla 7 Resultados primer año de 'Espada de Honor' 2012-2013*

NUMERO	TIPO DE GOLPE
18	Comandantes de frente neutralizados
3.915	Combatientes neutralizados
1.025	Combatientes desmovilizados
1.743	Capturados miembros de Redes de Apoyo Terrorista (RAT)
6.701	Total

Fuente: Memorias al Congreso 2012-2013. Pinzón, Juan Carlos. Ministerio de defensa. Bogotá, 2013.

Elaboración: Propia a partir de Memorias al Congreso 2012-2013.

Dado el inicio en febrero de 2012 al plan ‘Espada de Honor’ aclárese que las cifras presentadas anteriormente son registradas desde el 1 de junio al 31 de mayo del 2013. De acuerdo con la tabla anterior, encontramos que los resultados obtenidos durante este primer año

del plan, mantiene y supera el promedio de combatientes de las Farc-ep neutralizados y desmovilizados presentados durante años anteriores como lo miraremos en seguida.

A continuación, se presentará la estadística de golpes dados a la estructura de las Farc-ep desde el 2010 hasta 2012, de esta manera identificar si los resultados del primer año de ‘Espada de Honor’ superaban los registros de años pasados.

*Tabla 8 Resultados militares antes de la llegada de ‘Espada de Honor’*

TIPO DE GOLPE	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Combatientes neutralizados	1.246	2.136	3.915
Combatientes desmovilizados	1.411	911	1.025

Fuente: Memorias al Congreso 2012-2013. Pinzón, Juan Carlos. Ministerio de defensa. Bogotá, 2013.

Elaboración: Propia a partir de Memorias al Congreso 2012-2013.

Ahora bien, al contrastar las cifras dadas entre 2011 año anterior al lanzamiento de ‘Espada de Honor’, encontramos que el número de combatientes neutralizados es de 2.136, contra el 2012 que se dieron 3.915 neutralizados, dándose un alza de 1779 combatientes neutralizados en el 2012. La situación se repite con el número de desmovilizados, ya que el primer año de ‘Espada de Honor’ presentó 1025 combatientes desmovilizados frente a un 2011 que presentó 911 registros, por ende, se establece que aumento en 114 combatientes desmovilizados en el primer año del plan militar.

*Tabla 9 Resultados 'Espada de Honor' 2013-2014*

NUMERO	TIPO DE GOLPE
22	Comandantes de frente neutralizados
2.175	Combatientes neutralizados
1.125	Combatientes desmovilizados
1.463	Capturados miembros de Redes de Apoyo Terrorista (RAT)
4.785	Total

Fuente: Memorias al Congreso 2013-2014. Pinzón, Juan Carlos. Ministerio de defensa. Bogotá, 2014.

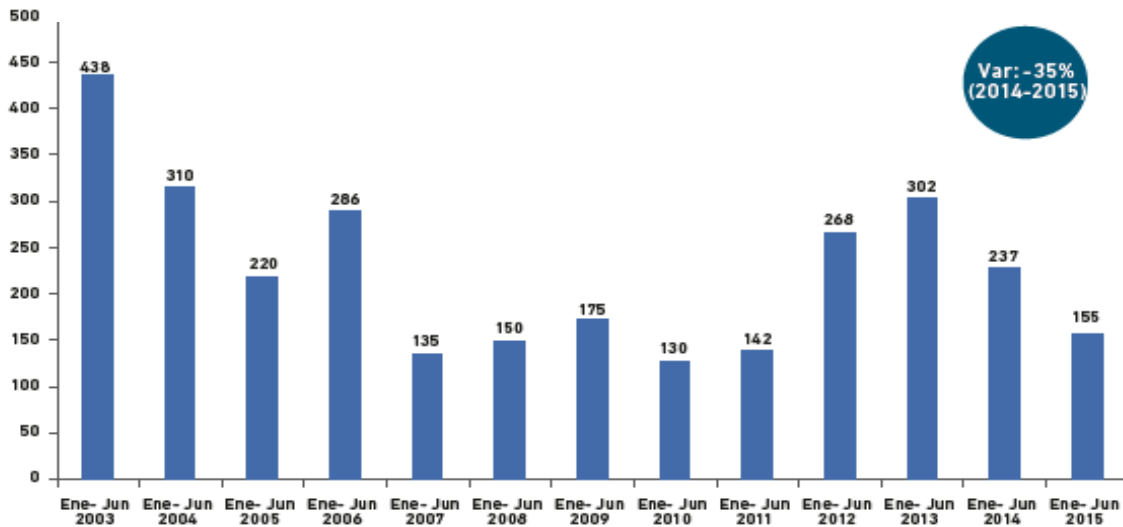
Elaboración: Propia a partir de Memorias al Congreso 2013-2014.

En este periodo anual el registro se estima la desmovilización de 1.125 combatientes, cifra que aumentó en 100 combatientes que dejaron las armas frente al año 2012. Ahora respecto el número de capturados miembros a las redes de apoyo terrorista por sus siglas (RAT), pasa de 1.743 capturados en 2012 a 1.463 para 2013, siendo 280 la diferencia a favor de 2012.

Resultados de acciones armadas 2014-2015 de Farc-Ep:

Ahora bien, el Ministerio de Defensa entrega al Congreso de la República un seguimiento de las acciones armadas realizadas por los grupos subversivos entre los años 2003 a 2015, evidenciándose un descenso consecutivo entre los años 2013 al 2015 donde el plan 'Espada de Honor' ya operaba en el territorio colombiano.

Ilustración 2. Acciones armadas en Colombia entre 2003 al 2015.



Fuente: Memorias al Congreso 2014-2015. Ministerio de defensa. Bogotá, 2015.

La anterior gráfica, muestra el número de atentados realizados por los grupos de Farc-Ep y Eln entre 2003 y 2015, en el cual el pico más alto de acciones armadas desde el inicio del plan ‘Espada de Honor’ fue el año de 2013 con 302 eventos. Ya para el año 2014 y 2015 la cifra descendió de 237 y 155 eventos respectivamente, esto demostrando resultados positivos de la campaña militar.

### 3.2.1.1 ‘Ad portas’ de la firma del Acuerdo Final con las Farc-Ep.

Las fuerzas militares de cara a los nuevos escenarios y desafíos que trae la firma del Acuerdo Final respecto a la seguridad y la convivencia ciudadana, formula un cambio en sus políticas de manera que sean coherentes con la agenda de paz que atraviesa el país, esto como adaptación a un escenario que coopere al inicio de construcción de paz y el apoyo al Plan Nacional de Desarrollo ‘todo por un nuevo país’.

De esta manera, traemos a colación las misiones propuestas 2016-2018 desde el ministerio de defensa y que son conectadas a los cambios referenciales de la política de seguridad en Colombia.

*Ilustración 3. Áreas misionales del Ministerio de Defensa en Colombia.*



Fuente: Memorias al Congreso 2015-2016. Ministerio de defensa. Bogotá, 2016.

De acuerdo a la anterior gráfica, evidenciamos que la labor emanada desde el Ministerio de Defensa no se ve encerrada en temas militares, sino que por lo contrario, temas como el de “Convivencia y Seguridad Ciudadana” son parte del proyecto para la construcción de paz en el territorio colombiano, adicional temas ambientales se suman como misión de ‘Protección del medio ambiente y de los recursos naturales’, estos elementos se focalicen no solo en la captura y muerte de combatientes sino a temas que aporten a la construcción de una paz sostenible.

La estrategia militar ‘Espada de Honor’ del 2012, no es la misma estrategia como llego al 2016, ya que en su desarrollo se encuentra con modificaciones que otorga elementos para que esta estrategia militar sea adaptable al proceso de coyuntural de paz del Estado colombiano. Pues

si bien, la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las Farc-ep darán un nuevo sentido para enfrentar los temas de seguridad y convivencia ciudadana.

La estrategia militar ‘Espada de Honor’ que se creó dentro del Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I1), enfrentó una primera intervención por parte del mismo CRE-I, ya que al 27 de agosto del 2013 se construyeron una serie de recomendaciones como adaptación al nuevo contexto estratégico que regía a la fecha, para ello se formó el CRE-I2, dando como resultado lo siguiente:

*Tabla 10 Acordado por el Comité de Revisión Estratégica e Innovación II (CRE-I2)*

PUNTO #	OBJETIVO
1 Evitar la llegada de la subversión en la zona urbana	Después de un contundente ataque a las milicias en el “monte”, el CRE-I2 se concentró en evitar la penetración de los grupos al margen de la ley en las comunidades.
2 Mejorar las relaciones cívico-militares.	Fortalecer una campaña de acción integral, de manera que se mejoren las iniciativas enfocadas en la promoción de las relaciones cívico-militares, siendo herramientas que generen un ambiente de seguridad logrando la cobertura del control territorial.
3 Potenciar las acciones militares.	Enfatizar en el sostenimiento de los buenos resultados a corto plazo, respecto a la neutralización en los mandos y estructuras de los grupos al margen de la ley, repotenciando las acciones militares que en el marco del Plan de Guerra permita generar condiciones de seguridad.

---

4 Aumentar                      El CRE-I2 incluyó nuevas mesas temáticas, estas correspondientes a mesas temáticas   los Grupos Operativos Especiales de Investigación Criminal (GROIC), acompañado de Comando y Control del plan militar.

---

Fuente: Memorias al Congreso 2013-2014. Ministerio de defensa. Bogotá, 2014.

Elaboración: Propia a partir de Memorias al Congreso 2013-2014.

Es así, la estrategia ‘Espada de Honor’ en el marco del conflicto armado, inicia una serie acciones que logren mantener la seguridad en la zona urbana, cerrándoles el cerco militar, para ello se despliega la acción de ataque en contra de los actores al margen de la ley, esto como plan integral de prevenir que los grupos armados permeen la ciudad. Continuo a esto, se integró diferentes campañas que permitiesen mejorar las relaciones cívico-militares, lo cual genera que los niveles de aceptación dentro de las comunidades sean mayores, logrando que las fuerzas armadas continuaran hacia la ampliación de su cobertura militar en los territorios.

Por lo anterior, identificamos que, aunque la nueva orientación de la estrategia militar vinculaba la seguridad en las zonas urbanas, no dejaba de lado el Plan de Guerra que adelantaba el ejército nacional en todo el territorio colombiano.

Ahora bien, llegado el 2015 se concretó una nueva reunión llamada CRE-I5, en el cual las fuerzas militares alistándose frente a un escenario de firma del Acuerdo Final y la posterior entrada al posconflicto lanzan una reformulación del plan estratégico que el cual se alinea a los objetivos del gobierno nacional que es el alcance de una paz estable y duradera, no por ello dejar a un lado el fortalecimiento institucional de las filas militares (Ministerio de defensa, 2016, p. 13).

De esta manera, el plan militar ‘Espada de Honor’ iniciado en 2012 entrego resultados que para su momentos era lo exigido por la guerra, pero es en el marco de la firma de paz entre el gobierno nacional y las Farc-ep que el manejo de la estrategia militar tiene una serie de modificaciones que permite incluir la nuevas demandas que un marco de paz exige, por ende llegado el 2016 las fuerzas militares acogidas al Ministerio de Defensa confirman su disposición en la contribución para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, (Ministerio de defensa, 2016, p. 30).

### **3.3 Hacia un Objetivo en Común: Plan Corazón Verde**

A medida que cada sociedad avanza, surge con ella nuevas tendencias delictivas que atentan contra la seguridad en la ciudadanía, es por ello que para agosto del 2012, el presidente Juan Manuel Santos lanza la estrategia ‘Corazón Verde’ que es el acompañante de ‘Espada de Honor’, con la diferencia que la primera estrategia tiene como labor el combate contra los grupos subversivos que atentan en contra de la soberanía del país y la segunda estrategia enfrenta las problemáticas delictivas que afectan a la ciudadanía colombiana.

Ahora bien, ‘Corazón verde’ es diseñado por el Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial (CREIP) que a su vez desempeña una metodología idéntica a CRE-I que pertenece a las fuerzas militares (Ministerio de Defensa, 2015, p. 50), ahora bien, para que los índices de inseguridad ciudadana fueran disminuidos, el presidente Santos en su discurso de inauguración declaró que es necesario formar un frente en común con el ejército nacional, con la diferencia que ‘Corazón Verde’ se concentrará en la lucha en contra del narcotráfico y el terrorismo, las



bandas criminales y la minería ilegal, abarcando al igual que delitos cibernéticos entre otros que cubren la delincuencia común (Sanchez Bustamente, 2014).

‘Corazón verde’ se fundó en el marco de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana del sector policial (Sanchez Bustamente, 2014), y para el sostenimiento del mismo se formularon 16 estrategias que permitan desarticular las organizaciones delincuenciales y así brindar mayores niveles de seguridad y confianza ciudadana (Ministerio de Defensa, 2015, p. 52) y son:

*Tabla 11 Estrategias del plan ‘Corazón Verde’*

NUMERO	ESTRATEGIA
1	Estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana, direccionada en contra del homicidio, el hurto y todo acto contrario a la seguridad.
2	Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico, destinada especialmente en el tema de los cultivos ilícitos.
3	Estrategia Institucional contra las Bandas Criminales, esto para combatir las estructuras como “Los Urabeños”, “Los Rastrojos” y demás.
4	Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables, esta va dirigida para la protección de sindicalistas, indígenas, afrodescendientes, desplazados, comunidad LGBTI, y especialmente para enfrentar la violencia de género.
5	Estrategia Institucional de Seguridad Vial, destinada a la disminución de la accidentalidad.
6	Estrategia Contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades-TEMCC, tiene como fin la identificación y desarticulación de bandas de distribuidores y expendios de estupefacientes.

- 
- 7 Estrategia Contra el Hurto de Celulares, destinada con la disminución de robos y la comercialización clandestina de equipos de telefonía móvil.
  - 8 Estrategia Integral Contra los Delitos Informáticos, teniendo como objetivo limitar las mal intenciones de los hackers que amenazan la ciberseguridad.
  - 9 Estrategia Nacional Contra el Secuestro y la Extorsión, como su nombre lo indica esta para reducir las tasas de que atentan contra la libertad personal.
  - 10 Estrategia Integral Contra la Extorsión en Menor Cuantía o Micro extorsión.
  - 11 Estrategia de Intervención de Infancia y Adolescencia, contra la victimización e instrumentalización de niños, niñas y adolescentes.
  - 12 Estrategia Contra el Contrabando, así contribuir al desarrollo del país.
  - 13 Estrategia de Intervención Integral Contra el Terrorismo, con el fin de desmantelar grupos al margen de la ley.
  - 14 Estrategia Institucional para la Restitución de Tierras, enfocándose en contrarrestar factores de riesgos a quienes van a acceder aquellas tierras.
  - 15 Sistema Integrado de Seguridad Rural, destinado a fortalecer la institucionalidad en la zona rural.
  - 16 Estrategia de Intervención Integral contra la Explotación Ilícita de Yacimiento Minero, cooperando a un medio ambiente sostenible.
- 

Fuente: El Universal. En marcha plan para la seguridad ciudadana 'Corazón Verde'. 23 de octubre 2012. Cartagena, Colombia.

Elaboración: Propia a partir del periódico El Universal.

Como anteriormente lo vemos, la presente estrategia cumple objetivos que el ejército nacional por destinación de funciones no logra abarcar en ‘Espada de Honor’, por ende, se definió anteriormente, que las funciones de la seguridad interna del Estado colombiano corresponden a la Policía Nacional, ahora bien, haremos una revisión algunos de los resultados entregados desde los informes del Ministerio de Defensa al Congreso de la República, en el primer año de ‘Corazón Verde’.

*Tabla 12. Resultados primer año de 'Corazón Verde'*

Nº CASOS	CONCEPTO
1.009	Casos menos en homicidios, 17 por ciento menos.
7.711	Casos menos de hurto común, 14 por ciento menos.
4.912	Casos menos en lesiones personales, 15 por ciento menos.
6.409	Delincuentes capturados en las vías de más.
806	Extorsionistas capturados.
639	Capturados por explotación ilícita de yacimiento mineros de más.
1287	Páginas web deshabilitadas por explotación sexual y pornografía infantil.

Fuente: Memorias al Congreso 2013-2014. Ministerio de defensa. Bogotá, 2014.

Elaboración: Propia a partir de Memorias al Congreso 2013-2014.

Si bien las cifras muestran unos modestos avances hacia la desarticulación de las bandas delictivas o de delincuencia común, que generan factores de inseguridad en la ciudadanía, de esta manera ‘Corazón Verde’ inicio su labor complementaria a la del ejército nacional.

Ahora bien, para septiembre de 2014, desde el Ministerio de Defensa Nacional se presentó el proyecto de ley para expedir el Código Nacional de Policía y Convivencia, donde se expresó la

urgencia en la expedición del nuevo código, ya que la normatividad anteriormente vigente data de 1970 (Ministerio de defensa, 2016, p. 47), y como bien se sabe la sociedad colombiana de 1970 no es la misma de nuestra actualidad, por lo que factores que afectaban la seguridad y convivencia ciudadana también han cambiado, adicional la nueva normatividad pretende ser respuesta a los retos que el posconflicto genera.

Llegado el 2016, se expide la ley 1801, la cual da vida al Código Nacional de Policía y Convivencia, el cual tiene como pilar la convivencia ciudadana, para ello despliega una normatividad de carácter preventivo mas no represivo (Ministerio de defensa, 2016), esto con el fin de aplicar medidas que corrijan la conducta que va en contra de la sana convivencia.

La incursión del Código Nacional de Policía y Convivencia, no es fortuito, sino que por el contrario es pensado en las necesidades coyunturales dadas para el 2016, pues los Acuerdos de Paz llevados a cabo en La Habana estaban en cierre de los ciclos, por ende la firma y su posterior inicio de posconflicto obliga a que la institución de la Policía Nacional enfrente la serie de retos que el posconflicto genera, de esta manera aportar a la construcción de paz anunciada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, adicional a esto, en el proceso de construcción de paz es necesario que la sociedad colombiana se ajuste a parámetros que aporten a la convivencia ciudadana, pasando la institucionalidad de un plano represivo a un plano donde sea la prevención el ente regulador.

De esta manera, notamos que las estrategias de la fuerza pública para enfrentar la inseguridad pública, va pasando de unos marcos referenciales pensados de guerra a paz, teniendo en cuenta

que el Ejército Nacional integra en su estrategia militar la reducción del foco de operaciones, ya que, en el adelanto de sus actividades incursionaron en las zonas urbanas como proceso para mejorar las relaciones cívico-militares. Al igual como sucedió con la Policía Nacional, que paso de estar regido por un código pensado en 1970, en el cual el medio represivo primaba, contrario al nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, el cual bajo medidas preventivas intenta cumplir los retos del posconflicto, y de esta manera generar un ambiente de convivencia en los territorios, aportando así aquella construcción de paz que desde los planes de desarrollo se establece.

### **3.4 El Programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana en Función de Acción Publica Territorial**

Las dinámicas para abarcar el tema de seguridad y convivencia ciudadana han tenido una serie de cambios, partiendo que la firma del Acuerdo Final entre el gobierno nacional y las Farc-Ep, entregó aires de paz al Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2016-2019, pues si bien integro la propuesta nacional de paz, pues en la actualidad el título del programa Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana lleva un componente ‘‘humano’’ y de ‘‘paz’’, situación que no se tenía en cuenta en administraciones pasadas, ya que se aludía al programa solo como Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Ahora bien, de acuerdo con las metas asignadas en el Plan de Desarrollo Departamental al programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana expondré las

principales acciones generadas en su aporte a la construcción de paz, siendo estas a su vez de corte público y territorial.

1. En el Plan de Desarrollo Departamental se le asigna como meta el apoyar toda acción de desarme, desmovilización y reintegración en el territorio caucano (Gobernación del Cauca, 2016, p. 45), es por ello que se realizó una reunión el 17-abril-2017 entre el coordinador residente por la ONU en Colombia- Martín Santiago Herrero-, participación de la secretaria Claudia Cano por la Organización Internacional de Migración (OIM) y el gobernador Oscar Campo en compañía de la coordinación del programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana, teniendo como objetivo el socializar los resultados de los diagnósticos territoriales realizados en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y el Punto Transitorio de Normalización (PTN) y sus alrededores, de esta manera atender las demandas tempranas de las comunidades y aportando así a la etapa inicial de construcción de paz con la presencia institucional.

Consecuente a lo anterior, los esfuerzos por el avance en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana fijo unas visitas a las dos Zonas Veredales Transitorias de Normalización y el Punto Transitorio de Normalización los siguientes días:

30-MAYO-2017 \_\_\_\_\_ ZVTN- Buenos Aires (El Ceral)

31-MAYO-2017 \_\_\_\_\_ PTN- Miranda (Monterredondo)

08-JUNIO-2017 \_\_\_\_\_ ZVTN- Caldon (Los Monos)

Teniendo como finalidad el conocer el estado en que permanecían las ZVTN pues aún estaban en construcción, adicional a esto, conocer de primera mano la situación de seguridad tanto dentro como fuera de cada ZVTN, de esta manera focalizar esfuerzos institucionales en pro de la continuidad de dicho desarme dado a raíz de la firma del Acuerdo de Paz y de esta manera se garantice la presencia del Estado en el territorio.

2. Por otra parte, en el proceso de construcción de paz, el programa comprometido en los procesos de reconciliación, resolución pacífica de conflictos en los territorios mediante el dialogo, genera escenarios de convivencia, para ello articula su trabajo con diferentes entidades religiosas para la formulación de una política pública de Asuntos Religiosos, con miras de integrar diferentes sectores religiosos y reconstruir el tejido social que a consecuencia del conflicto se ha fracturado, de esta manera aportar a la convivencia en el departamento.

De esta manera, en el marco del Decreto presidencial 1079 de 2016 donde se promueve la realización de actos y jornadas de reflexión y conmemoración frente al respeto e igualdad de religiones y cultos cada 4 de julio de cada año en todo el territorio nacional (Decreto 1079, 2016), el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana, por ende, se realizó el 4 de julio un evento en el auditorio del edificio Bicentenario de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, para que con ello se pueda visibilizar las diferentes expresiones culturales y sociales de los diferentes sectores religiosos del Cauca.

En este sentido, en el avance por la formulación de la política pública de Asuntos Religiosos en el departamento del Cauca, el programa de Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana realizó diferentes reuniones de preparación para la formulación de dicha política pública, entre los cuales se destaca los siguientes:

16-OCTUBRE-2017\_\_\_\_ Reunión en el auditorio de Los Espejos de la Gobernación del Cauca, en la cual asistieron los alcaldes de la subregión-centro del departamento, esto con el propósito de poner en sintonía a los alcaldes con las autoridades religiosas respecto a los adelantos de dicha política pública.

24-OCTUBRE-2017\_\_\_\_ Reunión en el auditorio La Casa de la Cultura del municipio de El Bordo/Patía, en la cual asistieron los alcaldes de la subregión-sur del Cauca, de igual manera a la reunión realizada en Popayán el fin fue integrar a los alcaldes a la construcción de la política pública de Asuntos Religiosos y así coordinar con las autoridades religiosas de la región.

Ahora bien, el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana como el tramitador de la Acción Pública Territorial encuentra la necesidad de desarrollar competencias respecto que son las Políticas Públicas, por ende, lanzó una campaña dirigido a líderes y representantes del sector religiosos y organizaciones basadas en la fe del departamento, realizando las capacitaciones de la siguiente manera:

-03-NOVIEMBRE-2017\_\_\_\_ Subregión Norte: Puerto Tejada- Miranda- Corinto- Caloto- Santander- Caldono- Villa Rica. Siendo el lugar de capacitación el municipio de Santander de Quilichao.



-10-NOVIEMBRE-2017\_\_\_\_ Subregión Centro: El Tambo- Piendamó- Morales- Silvia- Cajibío- Timbío- Sotará- Purace- Rosas- La Sierra. Siendo lugar de capacitación el municipio de Popayán.

-17-NOVIEMBRE-2017\_\_\_\_ Subregión- Sur: Bolívar- Almaguer- La Vega- Balboa- Argelia- Patía- Mercaderes. Siendo el municipio de capacitación el Bordo/Patía.

-14-DICIEMBRE-2017\_\_\_\_\_ En el marco de la formulación de la política pública de Asuntos Religiosos, se realizó un conversatorio sobre la Libertad Religiosa, aterrizando este tema al contexto de la región y los diferentes retos a enfrentar en la etapa de posconflicto, siendo este conversatorio de convocatoria abierta.

Una de las metas del programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana es el formular el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- departamental, siendo esta meta culminada de manera exitosa con el apoyo del Politeia Consultoría que tras un proceso de selección fueron la entidad ganadora. Ahora bien, para la formulación del PISCC departamental fue necesario una serie de reuniones interinstitucionales con la Policía Nacional, Policía Metropolitana, Ejército Nacional, Armada de Colombia, Unidad Nacional de Protección, Cuerpo Técnico de Investigación-CTI- y Migración Colombia, de esta manera se formuló el PISCC con las autoridades competentes.

Consecuente a ello, se socializó el PISCC departamental mediante eventos como:

18-OCTUBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en el municipio de Corinto, con un enfoque en la tramitación pacífica de conflictos, dado con el apoyo del consejo municipal de paz.

21-OCTUBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en Mercaderes, en compañía de líderes y organizaciones campesinas.

24-OCTUBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en El Bordo-Patía, junto con el sector religioso.

26-OCTUBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en Suárez, acompañados de las organizaciones de mujeres del lugar.

27-OCTUBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en los municipios de El Tambo, Florencia y Miranda, con el apoyo de autoridades locales e integrantes de los consejos municipales de paz.

27-NOVIEMBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en el auditorio Bicentenario de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, Popayán.

18-DICIEMBRE-2017\_\_ Socialización del PISCC departamental en el auditorio de la Casa de la Moneda de la Gobernación del Cauca. Popayán.

3. El programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana en su propósito de contribuir en la disminución de hechos que atenten contra la condición humana, la vida y la dignidad de las personas y estrategias que deslegitime la violencia en contra de las mujeres (Gobernación del Cauca, 2016, p. 45), se implementa acciones dirigidas a asuntos de género, pues si bien, uno de los retos del posconflicto es que la violencia en contra de las mujeres que fueron dadas en el marco de la guerra, no se repitan en un contexto de construcción de paz, por ende, como acción pública territorial el programa busca implementar estrategias que deslegitime socialmente la violencia en contra de género, etnias o condiciones que establezcan desequilibrios en la sociedad y que impidan el avance de la cultura de la paz.

Por lo anterior, se han realizado acciones de corte territorial como:

6-JULIO-2017\_\_\_\_ Tras los casos de violencia de genero reportados por el Sistema de Vigilancia de Salud Pública (SIVIGILA) en el municipio de Caldono, el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana realizó una reunión en el marco del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia de Genero con los gobernadores de cabildos indigenas de Pioya, Laguna Siberia, Las Mercedes, Pueblo Nuevo, La Aguada, San Lorenzo de Caldono, Rio Ovejas; representantes de la salud como EPS AIC, Salud Vida, Asmet Salud; al igual que la Comisaria de Familia, Fiscalía municipal y el Juzgado promiscuo municipal. Lo anterior con el fin de presentar un plan de Acción Interinstitucional y una Ruta de Atención Municipal para coordinar acciones y compromisos que prevengan todo tipo de violencia de género en el municipio.

27-JULIO-2017\_\_\_\_ En búsqueda de implementar estrategias que deslegitimen la violencia de género en el Cauca, se llevó a cabo una capacitación en alcaldía de Caldono, sobre Justicia Ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena y su contraste frente a temas de violencia de género en el municipio, teniendo como invitado al fiscal Albeiro Napoleón Tobar Manzano experto en el tema, todo esto en el marco del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia de Genero.

6-OCTUBRE-2017\_\_\_\_ Para contrarrestar todo tipo de violencia en contra de la mujer, se expide desde el congreso de la república la ley 1257 de 2008, la cual tiene como objeto la adopción de normas que garantice a todas las mujeres una vida libre de violencia (Ley 1257,

2008), es en el marco de esta ley que se crea el Comité de Seguimiento para el cumplimiento de la misma, es por ello que el 6 de octubre de 2017 en el salón Gobernadores de la Gobernación del Cauca se realizó un seguimiento a la implementación de dicha ley, llamada la reunión como: II Comité Descentralizado en el departamento del Cauca, el cual citó la necesidad de que cada dependencia convocada llevara información que evidenciara el cumplimiento de dicha ley en el departamento.

19-OCTUBRE-2017\_\_\_ Garantizando la presencia del Estado en los territorios, el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana con el apoyo de la Secretaria de la Mujer de la Gobernación del Cauca, ICBF, Fiscalía y Gobernadores Indígenas realizó la capacitación en temas de concepto de emergencia, tipos e impacto sobre las violencias, tipos de Violencia Basados en Género (VBG), la normalización e invisibilidad de las violencias, prejuicios e imaginarios relacionados con la VBG, identificación de los factores que incrementan y previenen los VBG. Cuyo evento fue desarrollado en la Sala de Reuniones de la Alcaldía del municipio de Caldon.

25-OCTUBRE-2017\_\_\_ Participación del programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana en el Foro Teatro ‘‘Las mujeres invocamos la esperanza, convocamos la construcción de paz’’ llevado a cabo en Caldon. Esta actividad fue realizada por la Ruta Pacífica de las Mujeres Regional Cauca y la Corporación de Mujeres Ecofeministas Comunitar, teniendo como fin el visibilizar las voces y el papel de las mujeres en el proceso de construcción de paz desde los territorios.

4. Por último, en labor de propiciar escenarios que permitan la construcción de paz desde los territorios, el programa de Seguridad Humana y Convivencia Ciudadana en actividades conjuntas con la Policía Nacional, socializaron el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia expedido por la ley 1801 de 2016, entendiendo que en el marco del posconflicto, el programa en representación de la Gobernación del Cauca crea espacios de discusión, en los que se logren visibilizar diferentes puntos de vista, generando debates que permitan evidenciar la importancia de la Seguridad y Convivencia Ciudadana dentro del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia. Por lo anterior, a continuación, se destaca los eventos realizados:

20-JUNIO-2017\_\_\_ Realización del evento llamado Seminario Taller del Código Nacional de Policía y Convivencia, en el auditorio de la Cámara de Comercio del municipio de Santander de Quilichao. Teniendo el objetivo de socializar y capacitar a los diferentes funcionarios. Pues participaron alcaldes del norte del Cauca con sus respectivos secretarios de despacho, secretario de gobierno del municipio de Santander de Quilichao, inspectores de policía, personeros, secretaria de salud, coordinadores del ICBF y dinamizadores de paz de Buenos Aires, Caloto, Puerto Tejada, Villa Rica, Suarez, Santander de Quilichao, Toribio, Corinto, Padilla, Miranda, Guachené, Caldono y Jambaló en representación del norte caucano, ahora por la sub-región pacífico fueron los dinamizadores de paz de López de Micay, Guapi y Timbiquí, al igual que representantes por Inzá, Belalcázar y Totoro.

21-JUNIO-2017\_\_\_ El evento Seminario Taller del Código Nacional de Policía y Convivencia se trasladó al municipio de El Bordo-Patía, teniendo como objetivo socializar y capacitar a los funcionarios respecto a la nueva normatividad del Código de Policía y

Convivencia. A este evento participaron diferentes alcaldes del sur del departamento con sus secretarios de despacho, secretario de gobierno de El Bordo, inspectores de policía, personeros municipales, secretaria de salud del municipio, coordinadores del ICBF y dinamizadores de paz de la sub-región sur, tales como de Argelia, Patía, Balboa, Sucre, Bolívar, Mercaderes y Florencia. Al igual que ocho dinamizadores de paz del macizo, representantes por Santa Rosa, San Sebastián, Almaguer, La Vega, La Sierra y Rosas.

22-JUNIO-2017\_\_\_ Este evento fue de convocatoria abierta, realizado en el auditorio Casa de la Moneda de la Gobernación del Cauca, nombrado como ‘‘Construyamos Convivencia para la Paz: Retos y Desafíos del Código Nacional de Policía y Convivencia’’. Lo anterior siguiendo los lineamientos planteados desde el Plan de Desarrollo Departamental que es el de propiciar escenarios de participación entre la sociedad civil y la institucionalidad, de esta manera acercar a la ciudadanía a la nueva normatividad que no se modificaba desde 1970 y cooperar a la construcción de paz con convivencia y seguridad desde los territorios.

### **3.5 De la práctica profesional y sus labores**

En un escenario polarizado tras el plebiscito del 2 de octubre de 2016, sobre el Acuerdo Final de Paz dado entre las Farc y el gobierno nacional, los aires de paz no cesan, pues si bien en Colombia tanto la academia como los medios de comunicación, gobiernos departamentales y municipales giran en torno en dar seguimiento a la aplicación de lo pactado en La Habana. Es en este momento coyuntural en el cual desde junio hasta diciembre de 2016 realicé la práctica profesional en el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana adscrito a la Secretaria de Gobierno de la Gobernación del Cauca.

Mi llegada al programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana origina una serie de actividades a desarrollar, estando estas dentro de un marco de acción establecido por medio de unos objetivos de la práctica, los cuales fueron: el asistir oficiosamente al lugar de la práctica profesional; realizar un informe de carácter técnico a la institución; cumplir con las normas establecidas por la institución en forma responsable y ética; acompañar y apoyar las diferentes actividades institucionales que sean de competencia del programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana.

Por todo lo anterior, en el marco de una construcción de paz con enfoque territorial, las labores a realizar en el día a día, implicaban el cumplimiento de metas fijadas desde el Plan Departamental de Desarrollo (2016-2019), clasificándose de la siguiente manera: Asuntos de Genero; Asuntos de Seguridad del Cauca; Desarme, Desmovilización y Reintegración; Asuntos referente al Mecanismo de Monitoreo y Verificación- Cauca (MM&V); Plan Integral de

Seguridad y Convivencia Ciudadana – Cauca (PISCC) y la construcción de una Política de Asuntos religiosos departamental.

A continuación, hablaré desde la experiencia adquirida en la práctica profesional, como fue el desarrollo de la misma, desde aquellas expectativas que tenía y las falencias institucionales que fueron evidenciadas en este trabajo de campo.

Antes de iniciar labores en el programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana en el Cauca, se acordó una reunión de equipo liderada por la coordinadora Liliana Salamanca, en la cual fueron presentados mis compañeros de equipo tales como Giannina Dueñas y Cesar Francisco Castillo, estos tenían destinadas sus labores en el centro y norte del Cauca. Semanas después conocí un integrante más del equipo, que por competencias de sus funciones no se encontraban en la ciudad, siendo Gildardo Pastrana, que en su labor de conformar los consejos municipales de paz no estuvo en mi primera reunión de equipo.

En la primera reunión fueron explicadas las metas del programa, y sus respectivas actividades para el cumplimiento de las mismas, teniendo en cuenta que, en medio de la focalización de cada meta, todas se conectadas por un fin en común, este era ‘la Paz’. Todo respiraba paz, pues si bien desde la institucionalidad se mantenía vivo el proyecto de la construcción de paz desde los territorios, pues si bien el programa departamental era coherente con el programa nacional de ‘Paz, Equidad, Educación’, por ende, el discurso activo de la paz se sintió desde el primer día de reunión de equipo.



Siendo julio del 2017, en un contexto político donde la Organización de las Naciones Unidas en su Informe de monitoreo de territorio entregaba resultado negativos respecto los cultivos de hoja de coca en el país, afirmando que se pasó de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 hectáreas en 2016, dando como incremento el 52% (UNODC, 2017). Además, por estos días en Bogotá las cosas no andaban muy bien, ya que el presidente Juan Manuel Santos a cara del último año de gobierno, reconfigura su gabinete de gobierno, pues si bien todos los ministros renunciaron el 19 de julio, de esta manera dejando a libertad para que el presidente Santos reestructura su equipo, en miras de fortalecer el plan de gobierno que gira en torno a la paz (El tiempo, 2017).

Lo anterior mencionado se suscita porque tiene sintonía con la práctica profesional realizada en la Gobernación del Cauca, pues al yo llegar a mi sitio de trabajo, me encontré con la noticia que tendría que compartir oficina con el Programa ‘‘Derechos Humanos llamado Cauca Protege los Derechos Humanos y Promueve la Construcción de Paz desde los Territorios’’ y con los Dinamizadores de Paz por el Cauca, en relación con el párrafo anterior, lo que se veía por los medios como noticias, dentro de la oficina se podía analizar las acciones realizadas en pro de enfrentar retos como el del aumento de los cultivos de coca y que el proceso de erradicación de la misma sean respetados los derechos humanos de los involucrados; y por parte de los dinamizadores de paz conocer las tareas relacionadas a la paz que cumplían, como lo son las actividades de empoderamiento de las comunidades para la resolución pacífica de conflictos que estos cumplen (Gobernacion del Cauca, 2018). Permitiendo de esta manera, analizar cuál es el papel que cumple la gobernación como el tramitador de la acción pública en el territorio caucano,

Es en este ambiente de actividades por la paz fue que avanzó mi práctica profesional. Ahora bien, desde mi programa de trabajo se destinaron los esfuerzos en tareas respectivas a la Seguridad Humana y la Convivencia Ciudadana, y que en el marco del nuevo código nacional de policía y convivencia se vio necesario operar de manera conjunta con la Policía Nacional, esto con el fin de hacer un recorrido de pedagogía alrededor del tema a la sociedad civil, para lo cual se destina para la región norte al municipio de Santander de Quilichao, para la región sur al municipio del Patía y como región centro al municipio de Popayán los lugares a realizar dicha actividad, por ende fue necesaria mi participación desde el programa, realizando tareas de logística como realización de convocatoria a las autoridades locales de cada municipio, autoridades policiales, dinamizadores de paz de cada municipio, esto con el fin de confirmar asistencia de los ponentes y participantes, al igual que la fecha y lugar del evento. Adicional en el día del evento procedía a la realización de las actas de evento, las cuales eran consignadas en el archivo del cual tenía que yo llevar control por cada evento realizado.

Por otra parte, en la labor de actividades de ‘Asunto de Genero’ se realizaron talleres de paz en la sede en Popayán desde la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), estas actividades fueron desarrolladas en compañía de Giannina Dueñas, en la cual nos reunimos con ex militantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el fin de concientizar sobre la no agresión física ni psicológica en contra de la mujer. Al igual que generar un escenario donde se deslegitime toda conducta de violencia en contra del hombre o mujer, esto con fin de no aprovechar la condición de vulnerabilidad sobre los demás, para lo cual reflexionar sobre el ‘otro’ y el respeto sobre ese individuo que es sujeto de respeto y dignidad humana.

Como bien lo he mencionado, el tema de la Paz viene transversalizado en toda acción generada desde la gobernación, para lo cual en el marco de apoyar las acciones de desarme, desmovilización y reincorporación se fijaron para agosto de 2017 una salida a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) del Cauca, estando localizadas en los municipios de: Miranda (Monterredondo), Buenos Aires (El Ceral) y Caldono (Los Monos), esto con el fin de llevar la institucionalidad a los territorios y con ello reportar ante los organismos competentes la situación mencionada por los medios de comunicación sobre los retrasos en las zonas. Por lo anterior, me fue permitido ingresar a dichas ZVTN en compañía del equipo de la gobernación, con el fin de recoger información para la construcción de un informe sobre el estado de estas ZVTN en el Cauca, dando los siguientes resultados.

En el municipio de Buenos Aires- El Ceral se concentraron 335 ex combatientes esto representa el 35% sobre el total departamental, y en tema de infraestructura cumplió con el 50% de la meta fijada para esta ZVTN. En el avance de esta caracterización se encuentra el municipio de Caldono- Los Monos, el cual fue la ZVTN con mayor concentración en el Cauca, pues se registraron 501 ex combatientes, representando el 47% sobre el total departamental. Respecto a la infraestructura, por exigencia propias a la llegada de tantos ex combatientes se vio la necesidad de realizar un campamento adicional en la vereda Santa Rosa de Caldono, para lo cual las estadísticas dictaron que para la etapa final la ZVTN de los Monos cumplió un 88% de los avances y para el campamento de Santa Rosa se logró un 12%, siendo para este último un escaso avance frente a las necesidades evidenciadas en el campamento.

Por último, se encuentra la ZVTN de Miranda- Monterredondo donde se concentraron 222 ex combatientes, representando el 21% del total departamental, en tema de infraestructura se

cumplió con el 47% de las obras presupuestadas. Toda la información antes mencionada, fue resultado de un trabajo de recopilación y análisis de información suministradas por instituciones públicas tales como el Ejército Nacional y lo que en su momento fue el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V).

Este tipo de producto fue el resultado de actividades propias que se generaron dentro de la práctica profesional, pues si bien en labores dadas como: realizar convocatoria de eventos, la realización de actas de reuniones, realización de informes técnicos, acompañamiento de las actividades dentro y fuera de la ciudad de Popayán, son el resultado de la experiencia permitida desde esta institución gubernamental, que como bien se evidenciaron falencia comprendidas como el número de personal solicitado para la realización de las funciones que exige la administración pública, pero que en su proceso de consolidación de las bases democráticas se puede establecer que las labores dadas por esta entidad son competentes y coherentes con la construcción de paz que se establece desde su plan departamental de desarrollo, Cauca Territorio de paz 2016-2019.

## Conclusiones

De esta manera, a modo de conclusiones tomaremos a la Gobernación del Cauca como el ente institucional tramitador de la acción pública para el territorio caucano, entendiendo que esa acción pública es la que materializa las políticas del Estado en el territorio.

Llegado a este punto, nos remitimos al programa de Seguridad Humana para la Paz y la Convivencia Ciudadana adscrito a la Secretaria de Gobierno, del cual se realizan acciones como la formulación de una política integral de seguridad humana y convivencia ciudadana departamental; formular una política de libertad religiosa y de cultos ; implementar estrategias que deslegitime socialmente las violencia contra las mujeres, el apoyo institucional de toda acción de desarme, desmovilización y reintegración; implementar un observatorio departamental de seguridad humana, convivencia ciudadana; todo lo anterior, como acciones públicas de corte territorial pensadas en la construcción de paz en el departamento caucano.

Por otra parte, el desarrollo de la investigación también se concentró en el estudio de las estrategias y referenciales de la política de seguridad y convivencia ciudadana, por lo cual, al dar estudio a los referenciales de la política de seguridad, ubicamos dentro del referencial global a la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual desde la década de los noventa viene liderando el tema de seguridad, incursionando con un componente de humanidad, dando como origen a una nuevo referencial de la seguridad, llamándolo Seguridad Humana.

Por consiguiente, en un plano nacional los referenciales de paz en la política de seguridad y convivencia ciudadana vienen direccionados desde el Plan Nacional de Desarrollo

(2014-2018) el cual orienta a la acción pública a la construcción de paz desde los territorios, por lo cual el Plan Departamental de Desarrollo “ Cauca Territorio de Paz” integra acciones como es el desarrollo de una política de paz, mediante mecanismos como es el consejo departamental de paz con enfoque territorial, ya que se apoya a los municipios y demás entidades territoriales del nivel local a que las funciones institucionales se cumplan, de esta manera se piensan las soluciones desde un marco territorial, para este caso sería la búsqueda de soluciones que se adapten a las condiciones dadas por el territorio del Cauca, y así acogerse en la línea de Peace Building que quiere decir la generación de políticas públicas en torno a la construcción de paz.

Por otra parte, se han generado unos cambios identificados en temas de seguridad pública, pues si bien, las estrategias analizadas como lo fue ‘Espada de Honor’ y ‘Corazón Verde’ fueron creadas en un contexto de guerra, lo cual en el desarrollo de las mismas las dinámicas de guerra fueron cambiando, por ende, estas estrategias se fueron adaptando a los nuevos desafíos, esto con el fin de ser coherente con las políticas emanadas desde el gobierno nacional que pusieron a la institucionalidad a funcionar en torno de temas de paz.

Por todo lo anterior, fijamos que la acción pública generada desde la Gobernación del Cauca destina su labor en hacer llegar la institucionalidad a los territorios, pensando las alternativas de solución que se pueden dar de acuerdo a las condiciones propias del territorio, de esta manera se ejecuta la acción pública con corte territorial ligado a lo dictado desde el Plan Nacional de Desarrollo que tiene como fin último la consolidación de bases para la construcción de paz en todo el territorio nacional.

## Lista de Referencias

- Acto Legislativo 01 (Congreso de la Republica 31 de julio de 2012).
- Acuerdo Final. (2016). *Acuerdo final para la terminacion del conflicto y la construccion de una paz estable y duradera*. La Habana, Cuba.
- Angarita Cañas, P. E. (2011). *Seguridad democratica: lo invisible de un regimen politico y economico*. Bogota, Colombia: Siglo del hombre editores.
- Annan, K. (2005). *Un concepto mas amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Nueva York: Organizacion de Naciones Unidas.
- Ashford, D. (1978). *Comparing public policies, new concepts and methods*. Londres, Inglaterra: Edicion Eurospan.
- Badia, M. (2005). *Manual de Ciencia Politica*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Bromberg, P. (2009). Escuela y cultura política democrática: ¿vamos en contravía? *Revista del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP*, 7-22.
- Caracol Radio. (24 de enero de 2014). *Cronologia del Proceso de Paz*. Obtenido de Caracol Radio: [http://caracol.com.co/radio/2013/10/18/nacional/1382097060\\_997459.html](http://caracol.com.co/radio/2013/10/18/nacional/1382097060_997459.html)
- Colombia, P. N. (s.f.). *Misión, visión, mega, valores, principios, y funciones*. Recuperado el 10 de Abril de 2018, de <https://www.policia.gov.co/mision-vision-mega-principios-valores-funciones>
- Constitucion política de Colombia. (1991). Bogota DC: Legis.
- Decreto 1079 (Ministerio del Interior 04 de Julio de 2016).
- DNP Departamento Nacional de Planeacion. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo pais*. Bogota, Colombia.: DNP.

- DPS. (12 de agosto de 2015). *Unidad para las victimas*. Recuperado el 5 de 10 de 2017, de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Convivencia%20Reconciliacion%20y%20Paz.pdf>
- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it make*. Alabama: University of Alabama.
- Faure, A. (2006). "*Territoires/territorialisation*". Paris, Francia: Les presses sciences.
- Fundacion Demuca. (2011). *Territorializacion de politicas publicas: coordinacion interinstitucional local en Centro America y Republica Dominicana*. San Jose, Costa Rica: Fundacion Demuca.
- Gobernacion del Cauca. (2016). *Cauca Territorio de Paz 2016-2019*. Popayan, Cauca: Gobernación del Cauca.
- Gobernacion del Cauca. (2016). *Gobernacion del Cauca*. Recuperado el 12 de abril de 2017, de Secretaria de gobierno y participacion social ¿Quienes somos?: <http://cauca.gov.co/secretaria-gobierno/quienes-somos>
- Gobernacion del Cauca. (8 de Abril de 2018). *Gobernacion del Cauca*. Recuperado el 8 de Febrero de 2018, de Secretaria de Gobierno y Participacion: <http://www.cauca.gov.co/secretaria-gobierno/quienes-somos>
- Gomez Navarro, J. (1998). *Crecimiento economico en los paises desarrollados y grandes movimientos de integracion economico en el mundo de la posguerra a nuestros dias*. Naucalpan de Juarez, Mexico: Addison Wesley Longman de Mexico.
- GPPAC. (7 de ABRIL de 2016). *GPAPACVideos*. Recuperado el 23 de 10 de 2017, de [https://www.youtube.com/watch?v=eWQ\\_liOtCZk&t=56s](https://www.youtube.com/watch?v=eWQ_liOtCZk&t=56s)
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinencion de los derechos humanos*. Seviila, España: Publidisa .



- Illera, M. d. (2005). convivencia y cultura ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo. *revista de derecho, universidad del norte*, 240-259.
- Jolly, J. F. (2015). Territorialidad y territorializacion de las politicas publicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el analisis de las politicas publicas en el territorio. En J. i. cuervo restrepo, *Ensayos sobre politicas publicas* (págs. 272-305). Bogota, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Laufer. A, B. (1980). *Management public gestion et légitimité*. Paris, Francia: Dalloz.
- Ley 1257 (Congreso de la Republica 08 de Diciembre de 2008).
- Maya, M. (04 de Octubre de 2009). *¿Cuántos desaparecidos se buscan en Colombia?*  
Recuperado el 05 de Abril de 2018, de America Latina en Movimiento :  
<https://www.alainet.org/es/active/34151>
- Meny, I., & Thoenig, J.-c. (1992). *Las politicas publicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- Ministerio de Defensa. (2012). *Memorias al Congreso 2011-2012*. Bogota, Colombia: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa. (2015). *Memorias al congreso 2014-2015*. Bogota, DC.: Ministerio de defensa.
- Ministerio de defensa. (2016). *memorias al congreso 2015-2016*. Bogota,DC.: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *2014: un año de accion y resultados* . Bogota, Colombia.: Ministerio de Defensa Nacional.
- Mitchel, J. (1969). *Politics: Problems and Outcomes*. Chicago, EEUU: Rand McNally.

- Muller, P. (1999). Los mediadores: actores 'clave' en las políticas públicas. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, 41-54.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- ONU Organización de Naciones Unidas. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Jimenez, W. (Enero- Junio 2009). La ciudadanía: espacios de construcción del concepto. *Jurid. Manizales*, 33-51.
- Perez de Armiño, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Cidob d'Afers Internacionals*, 59-77.
- Pierre, M. (2000). *Las políticas públicas entre sectores y territorios*. Bogotá, Colombia: Innovar.
- Puello Socorras, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas, interpelación politológica. *Perspectiva teóricas, ciencia política*, 71-101.
- Rose, R. (1984). *Do parties make a difference?* Londres, Inglaterra: Mac millan.
- Roth Deubel, A.N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Roth Deubel, A.N. (2006). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Russeil, S. (2016). Territorios/ Territorialización. En L. J. Boussaguet, *Diccionario de políticas públicas* (págs. 597-629). Bogotá, Colombia.: Universidad Externado de Colombia.
- Salazar Vargas, C. (2010). La evaluación y el análisis de las políticas públicas. *Revista Opera*, 23-51.

Sanchez Bustamente, C. (2014). Corazón Verde: El compromiso de la Policía Nacional de Colombia con su nación. *Dialogo Revista Militar*, Recuperado en: <https://dialogo-americanas.com/es/articulos/corazon-verde-el-compromiso-de-la-policia-nacional-de-colombia-con-su-nacion>.

Sarwat Jahan, A. S. (Septiembre 2014). ¿Qué es la economía Keynesiana? *Finanzas y desarrollo*, 53-54.

Tiempo, E. (25 de Mayo de 2015). Presidenciales con la abstención más alta en 20 años: 59,93 %. págs. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14036215>.

Villegas, I. (2017). *Memorias al Congreso 2016-2017*. Bogota, DC.: Ministerio de Defensa Nacional.