

POLITICA PÚBLICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Popayán 2008 - 2011

ANGELA ISABEL ROJAS LÓPEZ

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
PROGRAMA CIENCIA POLITICA**

POLITICA PÚBLICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Popayán 2008 - 2011

ANGELA ISABEL ROJAS LÓPEZ

**PROYECTO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
POLITOLOGA**

ASESOR: MG. GILDARDO VANEGAS MUÑOZ

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
PROGRAMA CIENCIA POLITICA**

DEDICATORIA

A Dios por su inmensa generosidad,
A mis abuelitos por tan amorosas y grandes enseñanzas,
A mis padres por su incansable lucha,
A mi novio por su inmensa solidaridad,
A mis asesores por acompañar pacientemente este largo camino,
A mis amigas por sus consejos,
A todos los que de alguna manera aportaron a esta investigación,
Muchas gracias.

**POLITICA PÚBLICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA,
POPAYAN 2008 – 2011**

Contenido

1. PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	9
1.1 Transformando la seguridad de la economía.....	9
1.2 Economía de la guerra.....	16
1.3 Doctrina de Seguridad Nacional	18
1.3.1 En Latinoamérica.....	19
1.4 La redemocratización Georgetown.....	22
1.5 Seguridad Americana 11 De Septiembre	23
1.6 Colombia y la seguridad ciudadana.....	24
1.6.1 Los años noventa en Colombia	31
1.6.2 Seguridad Integral, los casos de Cali, Bogotá y Medellín.....	32
1.7 La seguridad ciudadana desde las políticas nacionales	41
1.7.1 El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)	41
1.7.2 Andrés Pastrana (1998-2002): Plan Colombia y los fallidos procesos de paz.....	42
1.7.3 La uribización de la Seguridad.....	45
1.8 Planes Locales de Convivencia y Seguridad	46
2. SEGURIDAD CIUDADANA UNA MIRADA LOCAL	48
2.1 De la política nacional de seguridad a los planes locales integrales de seguridad ciudadana 2008-2011 Popayán	49
2.2 Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para Popayán	58
2.3 Apuestas nacionales: Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes	71
2.3.1 Ley de convivencia y seguridad ciudadana – política pública de convivencia y seguridad.....	77
3. RADIOGRAFÍA DEL PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD. LO “GLOCAL” EN POPAYÁN	85
3.1 Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Popayán	85
Conclusiones	110
Anexos.....	133
Informe Trabajo de Campo	133

Índice de Gráficas

Grafica No. 1 Percepción de la seguridad en ciudades principales.....	65
Grafica No. 2 Tasa de homicidios *100.000 habitantes ciudades 2008.....	66
Grafica No. 3 Ranking de Gestión de Alcaldes municipales.....	67
Grafica No. 4 Número de llamadas a la línea de emergencia	72
Grafica No. 5 Conceptos y número de llamadas a la línea de emergencia período 2009.....	73
Grafica No. 6 Conceptos y número de llamadas a la línea de emergencia año 2010.....	74
Grafica No. 7 Número de Lesiones Personales y Homicidio registrados por mes en Popayán.....	86
Grafica No. 8 Clasificación de llamada al SIES Popayán 2008 – 2010.....	89
Grafica No. 9 No. De Casos homicidios y lesiones Personales Popayán 2008 -2009.....	90
Grafica No. 10 Hurto a Personas Popayán 2010.....	91
Grafica No. 11 Reporte casos de Hurto a personas entre 2010 y 2011 Popayán.....	94

Índice de cuadros

Cuadro No. 1 Doctrina de Seguridad Nacional, características.....	17
Cuadro No. 2 Estrategias para el desarrollo de la Investigación, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Popayán 2008 -2011.....	57
Cuadro No. 3 Comité Local Permanente de Convivencia y Seguridad – Desarrollo en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad 2008 – 2011.....	59
Cuadro No. 4 Conceptos básicos en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 -2011 - Estrategia Comunitaria y Tecnológica	61
Cuadro No. 5 Algunas modificaciones Ley 1453 De 2011.....	78
Cuadro No. 6 Clasificación de llamadas SIES Popayán.....	88
Cuadro No. 7 Barrios que conforman Las comunas 3 – 5 Y 7 de Popayán.....	96

Índice de imágenes

Imagen No. 1 Plan de desarrollo 2008-2011.....	58
Imagen No. 2 Diagnóstico Policía Nacional Plan de Trabajo	66
Imagen No. 3 Formato de Priorización Policía Nacional.....	98
Imagen No. 4 Formato Tabulación de Priorización.....	98
Imagen No. 5 Formato de Diagnóstico de Priorización No. I.....	99
Imagen No. 6 Formato de Diagnóstico de Priorización No. II.....	99

INTRODUCCIÓN

La seguridad se ha convertido en punto nodal de todos los gobiernos, sobrepasando la salvaguarda de los ciudadanos, definiendo el futuro económico y el “desarrollo” de los países. Este planteamiento se hizo más fuerte después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que sirvieron de marco para declarar la guerra al terrorismo y definir bajo el discurso amigo - enemigo, la suerte de los aliados norteamericanos. A partir de ese momento la seguridad a nivel mundial cambió, atrás quedó –aparentemente- la guerra fría y las pugnas entre capitalistas y comunistas, ahora el nuevo horizonte es la lucha contra el terrorismo, la prevención del delito y la seguridad ciudadana.

Estos cambios en la política internacional, pasaron al plano nacional y de manera visible y con mayor fuerza a la localidad. A partir de este contexto, surgieron varias inquietudes, ¿por qué la política de seguridad influye y define el camino de otros sectores como el económico y social? ¿Es la seguridad una metodología creada desde los grandes centros de poder para mantener el poder económico global, que solo permite pequeñas adaptaciones locales? ¿Bajo qué política se implementa este proceso, como trasciende y se sostiene a través de los años? ¿Cuáles son esas adaptaciones locales con las cuales se sostiene el proyecto globalizador? Las respuestas lejos de las grandes novedades, permiten reconocer procesos que aparentemente no se interrelacionaban, que fueron vitales para sostener un proceso económico, en principio con matices políticos, luego económicos que terminaron generando una nueva forma de asumir la seguridad, el ciudadano, lo social y lo económico.

Esta investigación toma como referente el Plan Integral de Convivencia y Seguridad para Popayán 2008-2011, período de gobierno del ahora ex alcalde Ramiro Navia, con el objetivo de analizar y entender las acciones adelantadas por el municipio, a través de dos de sus once estrategias de seguridad: la estrategia tecnológica y la estrategia comunitaria. Además, caracterizar la relación entre sus principales actores, la administración, la ciudadanía, y la policía como su ejecutor. La investigación se desarrolló durante más de dos años, en los cuales se recopiló información bibliográfica, se realizaron entrevistas a los diferentes actores intervinientes en el proceso (Policía, Administración municipal y líderes comunales), se participó en algunas reuniones con la administración municipal durante la creación de frentes de

seguridad y campaña de menores, se realizaron entrevistas a algunos uniformados de la policía nacional, indagando sobre la ejecución del plan integral de convivencia y seguridad, de igual forma se realizaron reuniones, entrevistas con algunos líderes comunales, que participaron de los distintos programas del plan integral de convivencia, de la administración municipal y la policía.

La investigación permitió articular la política de seguridad internacional, tras los planes integrales de convivencia y seguridad nacional y por supuesto el plan local con sus adaptaciones específicas, su organización económica y la nueva reorganización social. Al terminar el período presidencial de Álvaro Uribe y asumir la presidencia su ex ministro de defensa, Juan Manuel Santos, Colombia pasó del exceso de la seguridad democrática, al impulso desarrollista del país con una mirada más gerencial y menos militar para el conflicto armado. El cambio generó desconfianza en algunos sectores, que pretendían un aumento de la seguridad bajo la premisa de un policía por cuadra, a este hecho se sumó el boom de los escándalos de inseguridad a nivel nacional, medios informativos, periódicos, redes sociales, noticieros que presentaban en sus primeras planas, historias de inseguridad, quejas y exigencias de la ciudadanía pidiendo garantías de seguridad por parte del gobierno nacional.

En el plano local, las circunstancias no fueron distintas, robos, riñas, asesinatos, violencia, con un particular aumento en la participación de jóvenes y niños para la comisión de delitos; actitud delictiva que proliferó en todo el territorio. La respuesta del gobierno nacional, amplía el concepto y enfoque de la seguridad integral, incrementando la capacidad estatal en seguridad, además de la modificación del Código Penal para Adolescentes y la presentación de la política pública de seguridad ciudadana. La administración municipal siguiendo las disposiciones nacionales, presentó el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, sus estrategias y proyectos para el mejoramiento de la seguridad local, entre ellos el proyecto de adecuación de varios CAI, la adquisición de automotores para la policía y su proyecto emblema, la creación de la Policía Metropolitana de Popayán, con la cual pretendía disminuir los delitos.

El desarrollo y análisis de los anteriores planteamientos se muestran en el presente documento de investigación dividido en tres capítulos y un anexo que ilustra aspectos a destacar del trabajo de campo desarrollado con la administración municipal (2008-2011), la Policía Nacional Departamento Cauca y la comunidad, durante el período señalado. En el primer capítulo, se presenta los antecedentes de la política de seguridad internacional, su relación con la economía mundial, la política de seguridad

latinoamericana desde los años 50 y su vinculación con la política de seguridad nacional a través de los planes de desarrollo y los planes de seguridad integral locales. En el segundo capítulo se explican los planes de seguridad nacionales relacionándolos con los planes de seguridad locales, particularmente el plan integral de convivencia y seguridad para Popayán durante el período 2008-2011, luego se presentan las apuestas del gobierno nacional referente a la política pública de convivencia y seguridad para el mejoramiento de los planes integrales de seguridad y la disminución de los índices de violencia en Colombia. El capítulo tres señala la radiografía de la implementación del plan integral de convivencia y seguridad, de lo global a lo local, presentando las adaptaciones locales de los planes globales de seguridad, su pertinencia y eficacia y como la misma modifica el relacionamiento entre el nuevo ciudadano que exige, la administración local y la policía nacional.

Más allá de un trabajo de evaluación de política pública, se pretendió analizar la política de seguridad integral, su vinculación con el contexto internacional y el discurso que permite su permanencia, a pesar de los inconvenientes que genera asumir una metodología extranjera en un tema tan álgido como la seguridad en la nación.

1. PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Desde hace algunos años el trinomio Estado, mercado y seguridad se ha convertido en el punto central para entender y analizar las dinámicas de seguridad locales (Planes Integrales de seguridad Ciudadana PISC), vinculadas a los planes de seguridad nacional, siguiendo la línea de la doctrina de seguridad nacional mundial (DSN). Para aproximarnos a esta lógica, es necesario realizar un recorrido histórico que inicia con la aparición del Estado liberal, siguiendo paso a paso sus transformaciones (mercado, seguridad) y los impactos que ha generado, hasta el surgimiento del Estado Neoliberal y su denominado concepto de seguridad ciudadana.

Estas reformas del Estado han generado un orden global, en torno a las políticas económicas y sociales con un incremento especial sobre la seguridad, este proceso fue producto de las transformaciones que se generaron a partir de acontecimientos de gran magnitud, el primero de ellos, la crisis económica del 1929 producto del modelo clásico liberal, “dejar al libre juego del mercado, la economía” (Adam Smith), lo que desató el fracaso del modelo y la caída económica. El mismo fue reemplazado por la propuesta de Keynes, donde el Estado tiene un papel fundamental, debe regular todos los aspectos de la sociedad, además de suplir las necesidades de sus ciudadanos. Este modelo se conoció como el Estado benefactor de Keynes, que se mantuvo por muchos años en varios países del mundo. El segundo momento de transformación se debió a la crisis de 1970, consecuencia del final de la guerra fría y el desmantelamiento del Estado de bienestar, la ineficiencia del modelo da la bienvenida a la antigua noción del dejar hacer, dejar pasar y al surgimiento del Estado neoliberal, que no solo se enfatiza en la disminución de funciones y compromisos del Estado con el ciudadano, sino que además incrementa el nivel de seguridad, para mantener el modelo, la economía y la política social. El seguimiento de estas políticas globales nos permite entender el alcance y las consecuencias que estas dinámicas tuvieron, tanto en el nivel global de implementación como en el regional (Suramérica) y cómo influyen hoy, en los proyectos de estado (Colombia).

1.1 Transformando la seguridad de la economía

Dos grandes crisis mundiales han generado transformaciones en el funcionamiento del estado capitalista: la primera en 1929 que generó las condiciones para modificar al Estado del capitalismo de la libre competencia y convertirlo en Estado benefactor. La segunda se produjo con la crisis internacional de los años setenta que afectó las características del Estado benefactor e inicio su transformación hacia el Estado

mínimo¹.

A mediados del siglo XVIII y tras las devastadoras guerras que agotaron el tesoro real² y sumieron a Francia en una de las peores crisis económicas, un grupo de intelectuales se reúne, y crean la denominada escuela Fisiócrata³, su doctrina se resume en la conocida frase *laissez faire*⁴ (dejar hacer, dejar pasar), el gobierno solo debe limitarse a mantener la paz y proteger la propiedad. Estas ideas fueron retomadas más tarde por Adam Smith⁵, con un componente adicional, la intervención del Estado solo debe realizarse en seguridad y administración de justicia, lo demás responde a la lógica del mercado. Las ideas de Smith crean la base ideológica que favorece el inicio de la revolución industrial en el siglo XVIII en Gran Bretaña, que buscaba justicia social, mejores condiciones laborales. A la par de estos acontecimientos, el sistema capitalista generó la aparición de ciclos económicos, períodos de expansión y prosperidad acompañados de recesiones y períodos de crisis que desembocaron en el desequilibrio en los sistemas dependientes de los pagos en oro. Sumado a este hecho, los métodos de producción Taylorismo, Trusts y Holdings⁶, para generar los impulsos

¹ MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral, vol. IV, núm. 11, Enero – abril Universidad de Guadalajara * México Pág. 23-45. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>. Consultado 2 de septiembre de 2011

² A Luis XIV se le conoció como el “rey sol”, por la brillantez de su corte, marcó uno de los momentos culminantes de la historia francesa, tanto desde el punto de vista político como cultural. Fue el máximo representante del absolutismo monárquico, que resumió en la frase “El Estado soy yo”, pero además fue quien sumió en la pobreza a la Francia de su época debido a lo que los historiadores han considerado las innecesarias guerras de Francia. <http://www.portalplanetasedna.com.ar/luis14.htm>

³ Los fisiócratas consideraban que había un orden natural para todas las cosas, incluyendo la sociedad y el sistema económico. La palabra “fisiocracia” proviene del griego *physis*, naturaleza, y significa el gobierno del orden natural. La palabra fue utilizada por primera vez por Du Pont de Nemours, pero solo fue usada para identificar la escuela más tarde. En su momento el grupo era conocido solo como “les économistes”.

⁴ Término francés que propugna para que los gobiernos se limiten a mantener la paz y a proteger la Propiedad; todo lo demás es derecho y responsabilidad del individuo. Los exponentes de esta doctrina argumentan que la libertad capacita al individuo para desarrollarse mental, física y económicamente, y que la prosperidad general y el bienestar de un país y, por tanto, el progreso se producen más rápidamente cuando se rigen por los principios de aquélla.

⁵ SMITH ADAM Teoría de los sentimientos morales en Disponible en <http://www.libroos.es/libros-de-filosofia/varios/4593-smith-adam-la-teoria-de-los-sentimientos-morales-doc.html> Consultada 4 de agosto de 2011

⁶ El taylorismo Se basa en la aplicación de métodos científicos de orientación positivista y mecanicista al estudio de la relación entre el obrero y las técnicas modernas de producción industrial, con el fin de maximizar la eficiencia de la mano de obra y de las máquinas y herramientas, mediante la división sistemática de las tareas, la organización racional del trabajo en sus secuencias y procesos, y el cronometraje de las operaciones, más un sistema de motivación mediante el pago de primas al rendimiento, suprimiendo toda improvisación en la actividad industrial. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2007c/333/El%20taylorismo%20y%20el%20fordismo.htm>. Consultada Agosto 12 de 2011.

Trust: Es una de las formas en que se une el capital monopolista; se caracteriza por el hecho de que las empresas que lo componen pierden totalmente su independencia productiva comercial y jurídica. Los capitalistas dueños de las empresas que se unen en el trust reciben una cantidad de acciones correspondiente a su parte y por esas perciben dividendos. El objetivo del trust estriba en obtener elevadas ganancias monopolistas y lograr una mayor estabilidad en la lucha competitiva. Por su parte holding se refiere a la compañía que controla las actividades de otras mediante la adquisición de todas o de una parte significativa de sus acciones. El término se usa para designar a todo el conglomerado así formado. Los holdings pueden considerarse como una forma de integración empresarial, con todos los beneficios que ésta representa, pero surgen también cuando un grupo de

para el crecimiento de la industria, que en su momento caracterizaron los gloriosos años 20, pero que para fines de 1929 eran la peor decisión norteamericana, pocos días después se convertiría en la crisis económica más fuerte del siglo XX a nivel mundial.

De esta forma y en busca de soluciones para levantar la economía, J.M.Keynes expuso su teoría del Pleno Empleo cuyo punto de partida fue la intervención del Estado en la economía (al gastar, el Estado, movería las fuerzas del mercado de modo que propiciaría el incremento del empleo y el ajuste entre oferta y demanda de bienes, así como de ahorro e inversión). Keynes demostró además que el sistema no puede regenerarse por sí mismo, como señalaba Smith, sino mediaba la voluntad política del Estado y su intervención directa sobre la economía global del país.

La posibilidad del control sobre las crisis económicas basadas en la intervención del Estado originó un cambio en las funciones del aparato estatal, estas ideas se plasmaron en la política económica de la mayoría de los países democráticos, y sentaron las bases del modelo teórico del Estado benefactor, este tipo de Estado se caracterizó por intervenir directa e indirectamente en la economía, generó programas sociales y económicos para los trabajadores y mantuvo la mano de obra calificada para una mejor producción. La seguridad del Estado cubrió todas las esferas de la sociedad, garantizó la seguridad social al tiempo que conservó el respeto por el orden establecido, *“el Estado se convierte a partir de este momento en planificador y promotor de desarrollo”*⁷.

En América, Estados Unidos fue uno de los precursores del nuevo mecanismo para hacer frente a la crisis, a partir de 1933 con el Presidente Roosevelt y el New Deal⁸, regresó el denominado Estado de bienestar⁹ que pretendía menguar las catastróficas

capitalistas va adquiriendo propiedades y firmas diversas, buscando simplemente la rentabilidad de cada una y no la integración de sus actividades

⁷ VILLAREAL René, Contrarrevolución monetarista en MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral, vol. IV, núm. 11, Enero - abril Universidad de Guadalajara * México Pág. 23-45. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>. Consultado 2 de septiembre de 2011

⁸ Se denominó al conjunto de medidas políticas, sociales y económicas adoptadas por la Administración Roosevelt entre 1933 y 1937 para sacar a EEUU de la situación de depresión en la que se encontraba desde 1929. Entre estas medidas destacan la creación de la Seguridad Social, el reconocimiento de los sindicatos, la puesta en marcha de un sistema de créditos a la agricultura y la creación de la SEC, el New Deal trató de relanzar la economía americana por medio de la ayuda inmediata a los millones de trabajadores que se habían quedado sin empleo y que ya no podían contar con la ayuda pública, ni siquiera con la caridad privada. Disponible en <http://www.economia48.com/spa/d/new-deal/new-deal.htm>. Consultada Enero 2012

⁹ El estado de bienestar se caracteriza por inyectar respaldo a la vida social, ejemplo de esto, es la prestación de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, salud; es un sistema impositivo progresivo: la tutela de los derechos urbanos, la redistribución de la riqueza, la persecución del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos una fuente de beneficio.

consecuencias del Crack del 29 y posicionar de nuevo a Estados Unidos como potencia. La tendencia se expandió por todo el mundo, a través de los diferentes gobiernos, el Estado deja de considerarse como un “*mero instrumento de clase, y trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clase dominada por el capital*”¹⁰, para noviembre de 1938 es casi inminente una nueva guerra en Europa que permitirá el regreso de Estados Unidos como potencia y un nuevo giro en la política del mundo.

A partir de los años 70, inicia el proceso de desmantelamiento del Estado benefactor, la crisis económica deducida de la crisis del petróleo, el endeudamiento y la imposibilidad de pago, sumados a la incertidumbre del futuro financiamiento de la seguridad social concibieron un ambiente de confusión propicio para generar la necesidad de cambio en la forma como la economía era direccionada.

Durante este período se desarrolló el denominado Consenso de Washington¹¹, este se refiere a una lista de diez recomendaciones de ajuste estructural en materia de política económica, que fueron probadas en Estados Unidos y consideradas éxito y principio universal para todas las economías del mundo, el Consenso señaló mejoras en materia de política comercial (liberalización de importaciones y eliminación de política proteccionista), inversión extranjera con actitud liberalizadora, privatización de entidades del Estado para generar mayor eficiencia e ingresos a corto plazo y desregulación de la economía entre otras, con el ánimo de “mejorar las economías del mundo” principalmente la débil economía Latinoamericana, este proceso fue apoyado por programas a través de entidades americanas, Banco Mundial y Banco Interamericano de desarrollo. Estas recomendaciones además fueron impulsadas y puestas en marcha por la denominada dama de hierro, Margaret Thatcher en Inglaterra a finales de los 70, las consecuencias sociales fueron devastadoras, el precio de esas decisiones le costó al partido de Thatcher la entrega del poder en las siguientes elecciones¹²; mientras esto sucedía en Reino Unido, los Chigado Boys en Chile, bajo la

¹⁰ OFFE Clauss. Contradicciones en el Estado de Bienestar en MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral, vol. IV, núm. 11, Enero – abril Universidad de Guadalajara * México Pág. 10

¹¹ John Williamson economista norteamericano radicado en Washington DC, trató de concentrar en un pequeño texto aquellas ‘verdades’ sobre política económica que eran compartidas por el establishment mundial, de cual hacen parte el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre otras entidades americanas.

¹² LARRAIN Max. El Consenso de Washington ¿Gobernador de gobiernos? Agosto de 1999. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1reB_vlngOS4VPAGmSvRX4VgP63o8uQmrlIQbko6dSCA/preview?pli=1. Consultado Diciembre 2012

dictadura de Augusto Pinochet implementaron las medidas económicas con mayor fuerza, lo que produjo altos costos sociales¹³, las condiciones políticas y militares de la época fueron el mejor impulso para la extensión del proyecto neoliberal.

Estos procesos políticos y sociales en los dos hemisferios, implementados de forma simultánea fueron el mejor escenario para impulsar la economía y permitir el surgimiento del denominado Estado neoliberal, asumiendo al mismo, como estrategia para enfrentar la decreciente rentabilidad de las industrias de producción masiva y la crisis del Estado de bienestar Keynesiano. Las políticas neoliberales convierten “*los sistemas de gobernanza vigentes, la disciplina del mercado y la convivencia, al tiempo, que transforma todos los sectores de la sociedad, en mercaderías transables*”¹⁴. El Neoliberalismo se sustenta en la creencia de que los mercados deben ser abiertos, competitivos y no regulados, además reduce la función del Estado a la garantía de la seguridad en el territorio.

La adopción de estas ideas generó conflicto sobre la primacía sobre quién debe dirigir la sociedad, Estado o mercado. Fred Block y Peter Evans consideran que Estado y Mercado son elementos recíprocamente constitutivos, que el Estado no debe ceder su papel regulador con respecto al mercado, y mercado no debe ser quien organice las lógicas sociales¹⁵, siguiendo la misma línea, Iván Hernández¹⁶, señala que se debe tener claro “*que el mercado es solamente quien facilita las apuestas individuales y promueve la innovación, su característica esencial es el desequilibrio*”¹⁷, explica que al considerar al mercado como solo mecanismo de asignación de recursos, se niega su función más importante que es la innovación, en este sentido considera que el mercado no podría trabajar solo, “colapsaría en ausencia de la caja de resonancia”¹⁸ que es el Estado.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ BRENNER Neil, PECK Jamie, THEODORE Nick Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" Temas sociales No.66. Corporación de Estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile. Marzo de 2009 Disponible en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>, consultado 1 de marzo de 2011

¹⁵ BLOCK Fred, EVANS Peter, Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril de 2007 Cap. 9. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf.ori> Consultada marzo de 2012

¹⁶ HERNÁNDEZ Iván, RODRÍGUEZ María Cristina, MORENO Álvaro Mercado vs. Estado: un debate inconcluso en ECONOMÍA Y DESARROLLO, volumen 3 número 1, marzo 2004. Disponible en <http://www.fuac.edu.co/revista/III/III/cincoa.pdf>. Consultada marzo 2012

¹⁷ *ibíd.*

¹⁸ *ibíd.*

El mercado limita su función a la generación de la rentabilidad en la inversión de los recursos, reduce la inversión social a la mínima expresión, aumenta el nivel de seguridad (policial – militar) para salvaguardar el interés particular, representado en la protección a las inversiones extranjeras y a las empresas nacionales para que mantengan el capital en la nación, este proceso esta mediado por un incremento de seguridad aparentemente para la protección toda la sociedad, que es respaldado por medidas políticas, económicas y sociales, para su permanencia y legitimidad. El Estado es quien dirige y establece dependencia alrededor del proceso de acompañamiento que realiza, este proceso impide su sostenibilidad y restringe el acceso a todos sus servicios, *“debido a que el Estado no es una institución autónoma teniendo en cuenta que habla en nombre de todos, pero sirve muchas veces a los intereses de grupos sociales”*¹⁹, esta situación además de contradictoria, imposibilita el avance de cualquier democracia. No hay un “acuerdo” sobre el nivel de dirigencia que debería tener uno u otro dentro del proceso de desarrollo de una sociedad, lo que sí se puede observar es la existencia de un acuerdo sobre la presencia de los actores. Es claro que invisibilizar a cualquiera de los sujetos que actúan en el proceso de mercado limita la realidad, generando un riesgo mayor de manipulación por parte de los sujetos, considerados como únicos participantes en el proceso²⁰, la interacción dentro de esta relación es en últimas la que determina el modo de regulación.

A pesar de que el Estado cuenta con facultades para el desarrollo de su función (regulación y especialmente competencias para salvaguardar la seguridad) también se debe considerar que las actividades realizadas por los demás sujetos también son manifestaciones de regulación, la interacción entre todos originan las actividades y tendencias que determinan el mercado. En este sentido se señalan dos tipos de actividades de regulación: las visibles e invisibles²¹. Las primeras o institucionales se expresan a través de reglamentaciones y documentos de política pública, mientras que las segundas simplemente son ejercidas por consumidores o las empresas sin anuncio público alguno. Se debe considerar que debido a que la regulación ejercida por el Estado, en tanto que es pública, se encuentra limitada por los mecanismos de

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ HERNÁNDEZ Iván, RODRÍGUEZ María Cristina, MORENO Álvaro Mercado vs. Estado: un debate inconcluso en *ECONOMÍA Y DESARROLLO*, volumen 3 número 1, marzo 2004. Disponible en <http://www.fuac.edu.co/revista/III/III/cincoa.pdf>. Consultada marzo 2012

control social, mientras que la regulación invisible (mercado), debido a su naturaleza, escapa con facilidad a dichos controles y corre el riesgo de prestarse para ser ejercida a título individual sin limitaciones de orden²².

Esta invisibilidad es la herramienta neoliberal, que permite y avala el desarrollo y la protección del sistema capitalista, incrementa las medidas de seguridad en todos los sectores, limita el acceso a garantías estatales por un lado (salud, educación, empleo, entre otros), para entregar garantías de seguridad y desarrollo a otros (inversión extranjera, grandes superficies, capitales). Su respaldo puede ser de tipo Nacional, regional o local, constitucional o a través de política pública, decretos o por medio del uso de la fuerza. En oposición a ese orden económico mundial, Jhon Rawls²³ retoma los planteamientos de los clásicos liberales, y ofrece un modelo alternativo con el que pretende irrumpir en contra del capitalismo salvaje, representado en el sistema de libertad natural y reivindicando las corrientes neoliberales de las últimas décadas, que según sus características solo garantizan libertad formal y dejaban la distribución de la riqueza al libre juego del mercado.²⁴ Para Rawls el Estado debe garantizar la seguridad en todos los niveles, el acceso de todos los ciudadanos a las mismas oportunidades y condiciones, especialmente a los menos favorecidos, justicia y equidad en la distribución de la riqueza²⁵.

Contrario a Rawls, y respondiendo a su teoría de la justicia, Robert Nozick²⁶, discute el papel del Estado y su intervención en la economía, plantea un *“Estado mínimo limitado a las estrechas funciones de protección contra la fuerza, el robo, el fraude, el cumplimiento de los contratos, señala Nozick, que de asumir mayores funciones que estas, se violarían derechos”*. Esta afirmación se convierte en el punto nodal del neoliberalismo y se observa con claridad en el monetarismo que se expresó tanto en la Inglaterra de Thatcher, como en los Estados Unidos de Reagan²⁷. El estado cambio el

²² *Ibíd.*

²³ John Rawls (1921-2002) ha sido uno de los teóricos políticos más importantes del pasado siglo. Su principal aportación fue Una teoría de la Justicia, que procuró dar apoyo moral a la redistribución de rentas. Para ello supuso que los hombres, si actuaran bajo un "velo de ignorancia", en el que no conocieran sus talentos ni sus rentas, apoyarían una política de redistribución gubernamental.

²⁴ RUBIO Carracedo José, Paradigmas de la Política del Estado justo al Estado Legítimo. Barcelona, Anthropos, Malaga, Universidad de Malaga, Pág. 190. 1990.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Robert Nozick (1938 - 2002), profesor en la Universidad de Harvard, es conocido principalmente por su obra Anarquía, estado y utopía, donde critica la teoría distributiva y propone el Estado mínimo como la forma de gobierno más justa.

²⁷ *ibíd.*

carácter multifuncional, que se tradujo en procesos estatizadores paralizantes debido a la intervención rectora de la economía y de las normas sociales en su conjunto, situación que aprovecharon los industriales no solo para reclamar sobre el mal papel que jugaba el Estado, sino para apropiarse de él y hacerlo rentable.

1.2 Economía de la guerra

La Primera Guerra mundial (1914-1918) que enfrentó a los aliados (Gran Bretaña, Francia, Rusia, Italia y Estados Unidos) y a la coalición de los imperios centrales (Alemania, Austria-Hungría, Imperio Otomano y Bulgaria), trajo como consecuencia una crisis económica generalizada, basada en la destrucción y el endeudamiento de los países enfrentados. Durante este período se produjo un desarrollo armamentista, que posicionaría a las nuevas potencias. La "economía de guerra" dislocó el sistema productivo y eliminó de la política económica los principios del liberalismo, el Estado retomó las riendas de la economía, redujo la inversión social y destinó todos sino la gran mayoría de sus recursos para sostener la ofensiva. La guerra consolidó el ascenso de dos grandes potencias: Estados Unidos y Japón, quienes aumentaron desmesuradamente su comercio, gracias a la disminución del comercio de los tradicionales europeos²⁸, el comercio de armas, la exportación de materias primas y la dependencia de los créditos norteamericanos para la recuperación de los países.

El Estado Benefactor regresa con mayor fuerza para recuperar las naciones después de la caída financiera de 1929 (New Deal y sistema Keynesiano) y se extiende hasta entrados los años 40. Su desaparición progresiva inicia después de la guerra fría, a partir de ese momento, hay nueva articulación del discurso orientado a la generación de un mercado libre, la reducción del aparato estatal, la globalización económica, comunicacional y cultural y la implementación de la seguridad en todos los niveles. El motivador de estas medidas, la expansión del "monstruo" comunista, y lo que su ingreso generaba. Las potencias se blindaron con la creación de nuevas necesidades de seguridad, y con ellas, herramientas (políticas, económicas, militares y sociales) plasmadas a través de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada a partir 1945²⁹ con la que garantizaron su permanencia.

²⁸ REVISTA DIGITAL DE HISTORIA Y CIENCIAS SOCIALES, La Primera Guerra Mundial. Disponible en <http://www.claseshistoria.com/1guerramundial/consecuenciaseconomicas.htm>. consultada el 15 de octubre de 2011

²⁹ VELASQUEZ Rivera Edgar, Convergencia Revista de Ciencias Sociales Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Pág. 11. 2002 Universidad Autónoma de México Disponible en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Edgar.pdf> Consultada 15 Octubre de 2012

La doctrina neoliberal ingresó al centro de la aldea global, permeó las ciudades, mínima expresión dentro del gran mundo; las estrategias neoliberales se concentraron en diversos actos de disolución institucional; más que una fase de limpieza, esta eliminación del papel institucional es parte integral de sus orígenes, dinámicas y lógicas³⁰. Las ciudades se convirtieron en espacios estratégicamente decisivos donde se desplegaron las formas neoliberales de destrucción creativa³¹, la ubicación central de las ciudades dentro de los sistemas fordistas keynesianos de producción y reproducción las definen como arena clave, blanco para las estrategias neoliberales de desmantelamiento, y como zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local³². Hoy están insertas en un entorno geoeconómico extremadamente incierto, caracterizado por la inestabilidad monetaria, movimientos especulativos del capital financiero, estrategias globales de localización de grandes compañías transnacionales y una cada vez mayor competencia entre localidades³³. Brenner localiza formas neoliberales de creación institucional orientadas hacia el establecimiento de nuevos mecanismos complementarios y otras formas de desplazamiento, a fin de blindar a los actores e intereses económicos poderosos frente a las fallas endémicas de los mercados y regímenes de gobernanza. En las ciudades (local) podemos visualizar este tipo de programas neoliberales, caracterizados a través de sistemas de prestaciones sociales, planes de desarrollo, propiedades, nuevas estrategias de control social, acciones policiales y de vigilancia, con el objeto de movilizar espacios de la ciudad para el crecimiento económico orientado al mercado, al tiempo que se libera para las prácticas de consumo de las elites, asegurando el orden y el control de las poblaciones “excluidas”. Este nuevo proyecto de realineamiento institucional inicia en los años noventa, pero solo después de la implantación de la Doctrina de Seguridad Nacional que permitiría esta nueva organización del mundo³⁴.

³⁰ BRENNER Neil, PECK Jamie, THEODORE Nick Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" Temas sociales No.66. Corporación de Estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile. Marzo de 2009. Pág. 6 Disponible en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>, consultado 1 de marzo de 2011

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

1.3 Doctrina de Seguridad Nacional

La doctrina de seguridad nacional fue una ideología desde la cual Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial en 1945, consolidó su dominación sobre los países de América Latina, a través de ella, implantó tareas específicas a las fuerzas armadas y moldeó un pensamiento político de derecha en los países de la región. Como ideología, reconoció sus orígenes en una visión bipolar del mundo desde la que, supuestamente, occidente liderado por los Estados Unidos, representaba el bien, la civilización, la democracia y el progreso; y otra en la que la entonces Unión Soviética estaba al frente del mal, el atraso y la dictadura³⁵. La Doctrina de Seguridad Nacional, planteó cuatro objetivos específicos (ver cuadro No. 1), que desarrollaron las fuerzas armadas, quienes para la misma, fueron consideradas un organismo generador de desarrollo y progreso. Por otro lado, las interferencias y perturbaciones sustanciales, producto de las protestas o conflictos sociales, fueron clasificados en tres grupos: estructurales, ideológicos y personales o de grupo³⁶.

Este militarismo generó un gran desprecio por las entidades democráticas, que fueron objeto de olas golpistas para suplantadas o ubicar generales, civiles militaristas o de derecha en puestos estratégicos de las administraciones nacionales y aparentar en las mismas la naturaleza democrática. En realidad lo que se pretendía era un monitoreo por parte de las fuerzas militares hacia los actos de gobierno. En lo jurídico se implementaron estados de excepción a cuyo amparo se expidieron normas para penalizar la protesta social, vulnerar derechos y otorgar funciones de jueces a miembros de las fuerzas armadas para actuar contra el denominado enemigo interno. La dependencia de las fuerzas armadas latinoamericanas frente a los intereses de los Estados Unidos estuvo asociada a factores como resorte de la industria militar, armamento y municiones, los uniformes, la táctica y la estrategia consagrada en los lineamientos operacionales en la formación política en defensa y en la participación en operaciones conjuntas.

³⁵ VELASQUEZ Rivera Edgar, Convergencia Revista de Ciencias Sociales Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Pág. 11. 2002 Universidad Autónoma de México Disponible en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Edgar.pdf>. Consultada 15 Octubre de 2012

³⁶ *ibid*

Cuadro No. 1

Doctrina de Seguridad Nacional, características

OBJETIVOS	CLASIFICACIÓN DE CONFLICTOS	OBSERVACIONES
1. Conquistar áreas y territorios previstos como aptos para una integración política	Estructurales: responden a las huelgas, las manifestaciones públicas y los procesos electorales acalorados que se deben controlar	La mayoría de los países de Latinoamérica fueron abordados por esta doctrina, no con la intención de salvaguardar un pensamiento democrático, pero si, con la intención de someter, retomar la unificación de países mineralmente ricos que bajo la idea de la protección estuviera política y económicamente ligados a Estados Unidos y a través de los cuales se mantuviera.
2. Conducir al enemigo al desprestigio e incertidumbre en aquellos territorios y áreas aptas para la conquista	Ideológicos: resultan de la diferencia de ideas, creencias y doctrinas, cuando a través de ellas se pretenda imponer pautas de comportamiento extrañas a la forma de vida, tradiciones y costumbres	Uno de los países que en mayor medida sufrió la implantación de la Doctrina de Seguridad fue Chile, donde el régimen asesino y desapareció ciudadanos por el solo hecho de expresar su inconformismo frente al autoritarismo y la anulación de la libertad.
3. Fomentar y cimentar el pensamiento político de la población en aquellos territorios o áreas en donde se destacan condiciones favorables para la propaganda y la acción proselitista.	Personales o de grupo: se dan en el campo económico entre personas o grupos de presión compuestos por los diversos campos de la economía, entre Estados, aquellos que se desarrollaban por disputas regionales, por límites explotaciones de recursos naturales entre otros.	En Colombia el ingreso de la Doctrina se generó bajo la presidencia de Julio Cesar Turbay Ayala y se denominó Estatuto de Seguridad, cuyo objetivo fue enfrentar el enemigo interno, que podía ser cualquier ciudadano, amparados en esta premisa, fueron ajusticiados, encarcelados y asesinados líderes, ciudadanos, sindicalista que no apoyaron la implantación del estatuto, durante este período quedaron prohibidas las reuniones de más de dos personas, se decretó Estado de sitio y se mantuvo controlada la población.
4. mantener el ambiente Nacional e Internacional en completa quietud explotando las fallas o deficiencias del enemigo.		En concordancia con el ambiente internacional que respiraba autoritarismo, Colombia endureció las sanciones contra las perturbaciones del orden público y la Justicia Penal Militar quedó encargada de conocer de los delitos políticos a través de juicios orales. La coalición americana en territorio Latinoamericano disminuyó aparentemente cuando el Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter quien apoyaba la doctrina entro a hacer parte del grupo de defensores de derechos humanos.

Fuente: VELASQUEZ Rivera Edgar, Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional 2002.

1.3.1 En Latinoamérica

La visión contemporánea de seguridad nacional ha estado influenciada por la estrategia estadounidense de contención del comunismo. Con la generalización del uso de esta categoría política (Seguridad Nacional), el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales. Esta tendencia se manifestó a través de

confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo. La lucha se centró contra la expansión de la Unión Soviética y su representación regional en Cuba, los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo.

La seguridad nacional tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno.³⁷

Adicional a las guerrillas, el denominado enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares. Esta dependencia de Estados Unidos, generó una serie de medidas en todos los sectores bajo la herramienta del neoliberalismo, este se “impulsó” en los países de la región de manera simultánea, primero en aquellos que aún vivían dictaduras militares³⁸ o regímenes autoritarios, después en países con democracias formales recién fundadas o que atravesaban profundas crisis. En cada uno, se adecuaron las constituciones y los desarrollos legislativos en el marco de cada precepto constitucional, normas que legalizaran la implementación de las políticas neoliberales como la flexibilización laboral, recorte de funciones del Estado y la ampliación de políticas privatizadoras en concordancia con multinacionales, medidas necesarias para la incursión del neoliberalismo, el resultado aumentó el crecimiento de la antidemocracia, no sin antes sumir en pobreza y miseria a los países incursionistas.

En Latinoamérica, Chile fue uno de los países que adoptó con mayor rigor la DSN, en el gobierno militar de Augusto Pinochet en 1973, los constantes golpes de Estado a los diferentes gobiernos, las estrechas relaciones entre Chile y EUA, fueron claves para el desarrollo de los hechos. En 1956 Chile y Estados Unidos, firmaron un acuerdo para la donación de becas en universidades americanas para los chilenos, a este grupo de estudiantes tiempo después se le conoció como los Chicago boys. A su regreso de

³⁷ LEAL Buitrago Francisco. La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. En Revista de Estudios Sociales Uniandes No. 15. Junio de 2003. Pág. 74 - 87 Disponible en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>. Consultada Marzo 2012

³⁸ *Ibíd.*

Norteamérica los Chicago Boys empezaron a intervenir de forma decisiva en la sociedad chilena a través de la implementación de modelos económicos, una de sus primeras medidas, la liberalización económica. La participación de Estados Unidos en este proceso fue vital, guiada por su presidente Richard Nixon (primera presidencia 1969), el vicepresidente Gerald Ford, George H. W Bush y la CIA, no solo para el derrocamiento de Salvador Allende (11 de septiembre de 1973) sino además para el funcionamiento del modelo neoliberal, entre 1977 y 1981 iniciaron las reformas para viabilizar el modelo. Dentro de las medidas adoptadas se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se limitó al máximo la soberanía, el neoliberalismo exilia la soberanía de los estados y se apropia de su institucionalidad para promover y legitimar su proyecto económico expansionista.

La adecuación fue obra de unos pocos países suramericanos, especialmente Argentina y Brasil³⁹, y en menor grado y con posterioridad, Chile, Perú y Ecuador, con tendencias desarrollistas. Cada país adaptó a sus circunstancias particulares, justificó, protegió y legitimó todo tipo de acciones, en algunos casos inconstitucionales como en Brasil donde la Doctrina preparó y gestó el golpe militar de 1964 contra el gobierno populista de João Goulart, primer golpe exitoso promovido por esta ideología. En Argentina justificó el derrocamiento de dos gobiernos de distinto corte, uno radical en 1966 y otro peronista en 1976 y también para enfrentar a la guerrilla urbana de los Montoneros. En el resto de países suramericanos, la influencia de la Doctrina fue más ideológica que operativa. En la práctica asimiló principios doctrinarios, como cuando participó, en los años sesenta, en el Plan Cóndor⁴⁰, junto con las dictaduras de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Bolivia, con el fin de “exterminar a los comunistas”⁴¹. La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad, además se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región, a diferencia del viejo militarismo, no se circunscribió a las sociedades donde se gestó, afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun a aquellas donde no hubo

³⁹ En Brasil, la Doctrina preparó y gestó el golpe militar de 1964 contra el gobierno populista de João Goulart, primer golpe exitoso promovido por esta ideología.

⁴⁰ El 'Plan Cóndor' fue un sistema represivo coordinado entre los regímenes militares que gobernaron el cono sur americano fundamentalmente en la década de los setenta, para la persecución y eliminación de sus opositores políticos, aun fuera de las fronteras nacionales.

⁴¹ LEAL Buitrago Francisco. La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. En Revista de Estudios Sociales Uniandes No. 15. Junio de 2003. Pág. 74 - 87 Disponible en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>. Consultada Marzo 2012

gobiernos militares⁴².

1.4 La redemocratización de Georgetown

El proceso de Redemocratización se extendió hasta entrada los años 90, muchas de las medidas políticas, sociales, militares contemporáneas mantiene la línea de la DSN. Mientras en Suramérica se realizaba un proceso de redemocratización como lo denominan algunos, Estados Unidos trabajaba en el mejoramiento y mantenimiento sobre el cono sur, para realizar este realineamiento fue necesario tener el control sobre todos los sectores, para ello inició una serie de investigaciones llevadas a cabo en los grandes centros académicos universitarios, como el Manhattan Institute y la Universidad de Georgetown, durante los años ochenta estas universidades iniciaron sus trabajos de investigación enfocados en temas de criminalidad y violencia, analizando nuevas fuentes generadoras de control y respuestas a la inserción del ciudadano en la búsqueda de salvaguardar su seguridad. Para 1990 los investigadores concluyen que después de la derrota del comunismo, la nueva prioridad del mundo debía dirigirse al resguardo de las personas y su calidad de vida, bajo la premisa del resguardo e inviolabilidad de los espacios públicos como elemento esencial para la vida en la ciudad y el orden.

Esta doctrina constituyó la base de la conocida teoría de las "ventanas rotas" elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, esta se basa en la premisa de que "el crimen es el resultado inevitable del desorden"⁴³. Estos criminólogos encontraron que el crimen en cualquier centro urbano, era mayor en las zonas donde prevalecía el descuido, la suciedad y el maltrato a los bienes públicos. Una ventana rota en un edificio, si no era reparada pronto, era el preludio para que todas las demás fueran pronto dañadas⁴⁴ lo que inspiró a la ya famosa política de Tolerancia Cero, encabezada por el alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, el programa Tolerancia Cero se basó en dos ejes: el endurecimiento de la política de *Broken Windows* (Ventanas rotas), con la represión de cualquier transgresión de la ley - desde cruzar la

⁴² *Ibíd.*

⁴³ LEMLE Marina, Tolerancia cero: menos crímenes, más racismo. Comunidad Segura Org. disponible en <http://www.comunidadsegura.org/es/node/320> Consultada el octubre de 2010

⁴⁴ Esta teoría se basa en un experimento del psicólogo estadounidense Philip Zimbardo en el año de 1969, consistió en abandonar dos autos iguales sin placas. Uno en el Bronx, zona altamente conflictiva de la ciudad de Nueva York y otro en Palo Alto, en ese entonces un lugar bastante tranquilo en California. El primer auto había perdido llantas, motor, radio y espejos en unas horas. Al día siguiente, las vestiduras habían sido destrozadas a navajazos. El segundo pasó intacto una semana, pero en cuanto el mismo Zimbardo le rompió una ventanilla, corrió la misma suerte. Por lo tanto, una propiedad dañada empieza a ser vandalizada en cuanto a nadie parece importarle su destino.

calle fuera de los sitios señalados, lanzar basura en la calle o mendicidad, hasta la reorganización y descentralización del Departamento de Policía.

La reestructuración fue amplia: se incorporaron dinámicas de gestión de empresas, así como nuevas tecnologías para el registro y el intercambio de informaciones, reduciendo la burocracia, paralelamente, se inició una fuerte represión de la violencia y de la corrupción policial, como la institución de la *Mollen Commission*, responsable de la limpieza del departamento. Diseñado por el estratega Jack Maple, el sistema de seguridad estuvo basado en cuatro ítems: mapeamiento informatizado y buena comunicación de los datos sobre criminales; rápida distribución de las fuerzas policiales; tácticas eficaces de combate y constante acompañamiento y evaluación del trabajo⁴⁵.” El éxito en la disminución de los niveles del crimen en New York, sumado a la instalación en los países del cono sur del discurso centrado en la inseguridad, legitimada y tematizada, la cooperación americana en temas militares en Suramérica, entre otras, impulso una nueva lógica de seguridad y orden social.

1.5 Seguridad Americana 11 De Septiembre

Tras los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 y el emotivo discurso del presidente George Bush, que declaró la guerra al terrorismo mundial y retomó la declaratoria amigo - enemigo para aliados o no, el país “potencia” encuentra la circunstancia perfecta a través de la cual realizar la expansión americana justificada tras una amenaza mundial. Después de los atentados del 11 de septiembre la globalización económica pasa a segundo plano aparente, encuentra en (su inserción se hace simuladamente más lenta) las nuevas amenazas sobre la seguridad global la cortina de humo perfecta para el crecimiento del proyecto globalizador, la seguridad se convierte en la prioridad de los estados del mundo⁴⁶.

Este nuevo orden, no solo se adopta para el “bien común” de las naciones en su gran mayoría aquellas con vínculos económicos, sino que, tras la adopción de estas medidas los estados disminuyen su capacidad para responder a demandas sociales, “urgidos” por corresponder a la nueva necesidad global, situación que conllevó a la ausencia estatal, y permitió que otros actores intervinieran dentro de las dinámicas

⁴⁵ LEMLE Marina, Tolerancia cero: menos crímenes, más racismo. Comunidad Segura Org. disponible en <http://www.comunidadessegura.org/es/node/320> Consultada el octubre de 2010

⁴⁶ RESTREPO Luis Alberto, La Globalización de la economía, el crimen y la seguridad. Revista Análisis Político No. 53 Enero a Marzo de 2005. Pág. 22-38

sociales e incrementaran la problemática de seguridad en todos los sentidos. El vacío fue copado por capos del crimen, que encontraron en las masas sin empleo y en el sector informal, una cantera de reclutamiento inagotable⁴⁷". La otra cara de la globalización, puso sobre la mesa una política de grandes implementaciones (políticas, económicas, sociales) para los países aliados, entre ellos los suramericanos. La política de tolerancia cero se internacionalizó fuertemente, los proyectos de seguridad ciudadana empezaron a desplegarse a todos los países del mundo, basados en la idea original del programa de tolerancia cero contra el terrorismo.

1.6 Colombia y la seguridad ciudadana

Colombia no ajena a este proceso mundial se inserta dentro de esta nueva seguridad que implica la participación directa de los ciudadanos para salvaguardar su integridad, bajo Seguridad Ciudadana se inició un proceso político, económico, social expansionista, de compromiso y respaldo a los acuerdos económicos multilaterales, que fueron acompañados por entidades internacionales para el desarrollo del proceso como Banco Mundial, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo entre otros, tanto para el apalancamiento de recursos para el inicio del proyecto, como para la articulación de sus trabajos a esta nueva puesta en escena, volviendo la seguridad una necesidad, en esta ocasión el énfasis fue puesto sobre la prevención del delito, como plataforma de control y manejo de la seguridad. Esta forma de concebir la seguridad como un todo, quedó plasmada en el concepto de Seguridad Humana⁴⁸ desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el informe presentado por Amartya Sen en el año 1994.

En Colombia, los planes de seguridad iniciaron entrados los años ochenta, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978 - 1982) y la implantación del denominado Estatuto de Seguridad, a través del cual se desplazó gran parte de los derechos de los ciudadanos y se controló por medio de la seguridad del Estado cualquier foco o intento comunista. La ideologización sobre la que se basó el Estatuto, producto del seguimiento a la doctrina de Seguridad Nacional, fue la herramienta de ejecución y el

⁴⁷ *ibíd.*

⁴⁸ Según el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) la Seguridad Humana se define como "Ausencia de temor y ausencia de carencias, caracterizada por la seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión al igual que la protección con interrupciones súbitas de la vida diaria sean estas en el trabajo, los hogares o las comunidades, es la estabilidad con que las libertades pueden ser disfrutadas, se trata de disfrutar de las condiciones básicas y garantías mínimas de un núcleo vital que debe ser protegido para que la libertad florezca. SEN Amartya Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) PNUD 1994. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/> consultado en Noviembre 2010

icono de ambivalencias en la construcción de controles sociales por parte de las instituciones del Estado, quienes a través de esta ideologización ampliaron desmedidamente el concepto de “subversión” a cualquier forma de protesta que produjo un sinnúmero de represiones, violaciones y torturas.

Esta situación polarizó la sociedad, en dos frentes; los que la consideraban la doctrina como una violación a todos los derechos constitucionales y aquellos que la consideraban salvadora. Este contexto se agudizó a inicios de los ochenta debido particularmente a la aparición del movimiento guerrillero M19, quienes incrementaron sus acciones en todo el país entre ellas, la toma de algunos municipios en los departamentos de Cauca y Huila, el desembarco de guerrilleros en la costa pacífica para asentarse en la zona sur del país (Cauca, Caquetá y Putumayo)⁴⁹, lo que incrementó la radicalización de la represión por parte de los militares, a quienes tiempo después se les abrieron procesos de investigación por exceso de fuerza. Finalmente y debido a la complicada situación interna generada por la imposición del Estatuto de Seguridad, sumada a la redemocratización que se presentó en Latinoamérica y los cambios significativos en el plano internacional generados por la política de defensa de derechos humanos del presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter (1977 - 1981), se impulsó en el territorio nacional, un proceso de paz, para lo cual se designó una comisión, que determinó el levantamiento del Estado de Sitio y el fin del Estatuto de Seguridad.

Luego del levantamiento del Estado de sitio, Colombia se encontraba en un período de crisis económica, acrecentado por el surgimiento en unos casos y la consolidación en otros, de grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la Autodefensa Obrera (ADO)⁵⁰, además de la evolución de los carteles de la droga que a través del terrorismo mantenían sumida a la nación en el miedo, la tristeza y el silencio. Con este panorama, es electo presidente de Colombia Belisario Betancur (1982-1986), durante su gobierno, impulsó el proceso de Paz con los grupos insurgentes de la época, asimismo una reforma política que bajo

⁴⁹ RAMIREZ Luis Jairo, Lo que va del estatuto de seguridad A la política de seguridad democrática. Pág. 2. Disponible en <https://EstatutoSeguridadTurbySeguridadDemocraticaUribe.doc&ei>. Consultado Enero 2011

⁵⁰ Con este objetivo creó dos comisiones (la Comisión de Paz y la Cumbre Política Multipartidaria) cuyo fin fue el de facilitar el diálogo entre los actores en conflicto

la amnistía permitió la firma del acuerdo de la Uribe (1984)⁵¹ con las FARC, la tregua con el M19, el EPL y algunos sectores de ELN y ADO⁵².

Esta acción del gobierno que contaba con poco apoyo, fue suficiente para que quienes impulsaban la guerra fría tomaran el proceso de dialogo como una afrenta, por un lado los conservadores que seguían los lineamientos americanos, los Estados Unidos que pretendían mantener la guerra entre los hemisferios por la amenaza comunista y el gobierno intentando mantener el orden y generar dialogo con los “comunistas y la izquierda”⁵³. Bajo este contexto, el dialogo no logró alcanzar los objetivos, por el contrario sirvió para que las guerrillas se fortalecieran.

Por su parte, el ejército Nacional que no estaba de acuerdo con el proceso de Paz del Presidente Betancur, dada las condiciones anticomunista de la región y la fuerte política de defensa de gobierno anteriores, intensificó las acciones armadas basándose en un vacío legal de la ley de amnistía⁵⁴, el proceso cerró desastrosamente con la toma del palacio de justicia por parte del M-19, en un intento de dicho grupo por presionar a Betancur a decidir su posición frente a la presión del ejército⁵⁵. Las Farc aprovecharon las circunstancias y plantearon la inserción de sus actividades insurgentes con el narcotráfico como medio de sostenimiento y consolidación bélica, que más tarde se tradujo en secuestros y extorciones masivas⁵⁶. Lejos de disminuir la presión nacional, el ejército entrenó y apoyó a grupos civiles en las tres grandes zonas del país donde tenía presencia las guerrillas⁵⁷, pretendiendo cerrar la puerta que el gobierno había abierto con el dialogo, finalmente quedó rota la tregua y solo algunos miembros del M-19⁵⁸ se desmovilizaron e incorporaron a la vida civil.

⁵¹ ACUÑA Ricardo. El Proceso de Paz fracasado de Belisario Betancur Disponible en <http://contrapunto.co/nota/38-el-proceso-de-paz-fracasado-de-belisario-betancur.html#sthash.w7sLas80.dpuf> Consultado 10 de Noviembre de 2013

⁵² Los actores en conflicto se comprometieron a un cese al fuego bilateral y se establecieron las condiciones necesarias para dar inicio al tránsito de la vida militar de la organización a un ámbito político

⁵³ ACUÑA Ricardo. El Proceso de Paz fracasado de Belisario Betancur Disponible en <http://contrapunto.co/nota/38-el-proceso-de-paz-fracasado-de-belisario-betancur.html#sthash.w7sLas80.dpuf> Consultado 10 de Noviembre de 2013

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ MEDINA Medófilo, SÁNCHEZ Efraín. Tiempos de paz, acuerdos en Colombia, 1902-1994. El proceso de paz de Belisario Betancur. Alcaldía Mayor de Bogotá. Abril de 2003. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/archivos/documentos/Betacur.doc>. Consultado Marzo 2012

⁵⁸ Frente a la desmovilización del M-19 existen varias incógnitas, dado que después del proceso de desmovilización aparentemente entre el ejército nacional y algunos funcionarios del gobierno ordenaron el asesinato de dirigentes de las recién desmovilizados M-19 y UP

A pesar de las difíciles circunstancias que atravesó el gobierno Betancur con el proceso de paz, se gestó un proceso de unificación latinoamericana, se adelantaron acercamientos con países vecinos que preocupados por el descenso de la economía y las complicadas condiciones del conflicto, buscaban desesperadamente una salida. El ambiente internacional con la promulgación de la guerra fría y la lucha comunista en América Latina se tornaba espinoso, los conflictos centroamericanos sumados a la intromisión americana, desataba un mal ambiente suramericano⁵⁹, por este motivo el secretario de estado norteamericano de Reagan Thomas Ender promovió un Foro Pro-Paz y democracia al cual invitó a San José (Costa Rica) a los Cancilleres de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Belice República Dominicana, Colombia y Panamá⁶⁰, con estos invitados pretendió invisibilizar la ausencia de Nicaragua y Guatemala que no fueron invitados dado que Estados Unidos invertía en el derrocamiento de sus gobiernos, el objetivo de la reunión era generar una solución a los conflictos⁶¹. Durante la misma se determinó de suma importancia para los pueblos latinoamericanos, que las soluciones y decisiones para sus países fueran convocadas, presididas y generadas por los mandatarios latinos sin ningún tipo de injerencia extranjera.

En este contexto nació el Grupo de Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela que promovía una solución latinoamericana para la crisis, con el ánimo de evitar entre otras cosas la inscripción en el denominado conflicto Este-Oeste⁶²(guerra fría), El objetivo de Contadora fue la elaboración de soluciones a partir del diálogo y la negociación para reducir las tensiones y sembrar las bases para un clima de convivencia política⁶³, además de acciones con las cuales se pudiera defender la democracia, evitar el aumento en la intensidad del conflicto generado por factores externos, la presencia de asesores militares y otras formas de asistencia militar

⁵⁹ A partir de la década de los 80s, Centroamérica comenzó a vivir una situación delicada en extremo, que amenazaba con desencadenar un conflicto bélico en toda la región; las cifras sobre armamentismo y asesores militares extranjeros en Nicaragua, El Salvador y Honduras crecían a ritmo alarmante; la persistencia cada vez más notoria de los conflictos limítrofes creaba situaciones de enfrentamiento constante; las relaciones entre el gobierno norteamericano y el de Nicaragua se deterioraban rápidamente; al igual que las luchas armadas en El Salvador y Guatemala y se desbordaba el grupo de refugiados hacia Honduras, El Salvador y Estados Unidos.

⁶⁰ OCAMPO Ramírez Augusto. El Proceso de Paz. Memorias del Dr. Augusto Ramírez Ocampo, Disponible en <http://augustoramirezocampo.com/inicio/politica-externior/>. Consultado Noviembre 2013

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Estados Unidos, Unión Soviética y Cuba.

⁶³ OCAMPO Ramírez Augusto. El Proceso de Paz. Memorias del Dr. Augusto Ramírez Ocampo, Disponible en <http://augustoramirezocampo.com/inicio/politica-externior/>. Consultado Noviembre 2013

foránea, acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de los Estados entre otros.⁶⁴

Contadora se convirtió en el primer bloque construido desde el interior de los países latinoamericanos para encontrar soluciones propias, intentando mantener a Estados Unidos, Unión Soviética y Cuba⁶⁵, lejos de la toma de decisiones internas de sus países, fue la primera apuesta de organización latina fuerte que posteriormente se convirtió en el grupo de los ocho, hoy grupo de Río. Aunque ya durante el proceso de paz y el nacimiento de Contadora los intereses internacionales habían anclado en Colombia, el proceso generado por este último le dio paso al Derecho Internacional, que restringió a través de su reglamentación, los principios de Volumen de armas y balance de fuerzas e inspección y control de las mismas, limitando de alguna forma el intervencionismo de Estados Unidos con el aumento de la inversión (armamentista) para acabar la lucha interna. Lastimosamente después de 4 años de trabajo, no se pudo suscribir un acuerdo dado que Nicaragua se negó a firmar, hasta tanto Estados Unidos no cesara su ayuda en contra del gobierno Nicaragüense⁶⁶, el proceso siguió creciendo, hasta su consolidación como grupo de Río, entre los grandes triunfos de contadora se puede mencionar el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, la consolidación del principio de No intervención en conflictos, se dio un avance en la construcción de la autonomía de las naciones y las relaciones multilaterales además de ser considerada la expansión más grande de la democracia en el hemisferio sur⁶⁷.

Con un panorama de conflicto y expectativas, un proceso de paz inconcluso, la presión internacional en torno a posición de Colombia frente a conflictos multilaterales (Este – Oeste), acuerdos bilaterales para la lucha contra el narcotráfico, el aumento de la violencia por parte de los carteles de la droga y un alto nivel de pobreza, llegó al poder Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990). El gobierno nacional presentó su plan de desarrollo teniendo como puntos nodales: 1. Eliminación de la pobreza, 2. la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas, 3. la modernización de la economía,

⁶⁴ *ibíd.*

⁶⁵ Durante el desarrollo de la guerra fría Estados Unidos desató a través de la Doctrina de Seguridad Nacional políticas en países de Latinoamérica a través de las cuales se mantuviera a los comunistas lejos de sus intereses capitalistas. La revolución cubana y la relación que mantenía con la antigua URSS, ponía nerviosos a los norteamericanos que buscaban que a partir de los programas de cooperación y relaciones económicas, tener injerencia en las decisiones de los países, pero su mayor interés era el aumento de la venta de armas, con más países en guerra, mayor es la acumulación de la fortuna, el endeudamiento y el control sobre el cono sur.

⁶⁶ OCAMPO Ramírez Augusto. El Proceso de Paz. Memorias del Dr. Augusto Ramírez Ocampo, Disponible en <http://augustoramirezocampo.com/inicio/politica-externior/>. Consultado Noviembre 2013

⁶⁷ *ibíd.*

4. La reforma a la justicia y la iniciativa para la modificación de la constituyente. Como primera medida se inició el proceso de inversión social en los sectores deprimidos al tiempo que se modernizó a la institución militar⁶⁸ para hacerle frente a los graves problemas de violencia vinculados al narcotráfico y los grupos armados.

Para contrarrestar los efectos de la aguda situación social y de seguridad, se retomó el Plan de Rehabilitación Nacional (PRN)⁶⁹ y se dio inicio al plan de lucha contra la pobreza⁷⁰, a través de este proceso, el ejecutivo pretendió llevar la presencia de las instituciones del Estado a las zonas que se encontraban bajo el orden de los grupos al margen de la ley (narcotráfico y guerrilla). Aunque el gobierno expresa en comunicaciones oficiales que no hay una promesa de paz⁷¹, se señalaron dentro de su política tres (3) ejes: 1. reconciliación del Estado con las comunidades⁷², 2. normalización de la vida civil en estas mismas regiones; 3. la rehabilitación de las zonas y regiones afectadas por la violencia (partidista, presencia de grupos etc.)⁷³.

Estos intentos de normalización, se consolidaron hacia la modernización de la justicia⁷⁴ para hacerle frente a los violentos, para citar algunos ejemplos, Decreto 1965 de 1989: *“estableció el sistema de administración de recursos destinados a restablecer el orden público mediante la creación de una cuenta de la nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística”*, el Decreto 1984 de

⁶⁸ Presidencia de la República de Colombia. Presidente Virgilio Barco Vargas. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/64.htm> Consultado Noviembre 2013

⁶⁹ Es el programa presidencial destinado a hacer presencia estatal en las zonas marginadas del país. En sus inicios, contribuyó a la rehabilitación económica y social de los guerrilleros amnistiados en 1982, durante el gobierno de Belisario Betancur. Luego, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas, el PNR llevó el Estado a las zonas más deprimidas del país, especialmente aquellas que sufrían los efectos de los enfrentamientos armados.

⁷⁰ Presidencia de la República de Colombia. Presidente Virgilio Barco Vargas. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/64.htm> Consultado Noviembre 2013

⁷¹ SANCHEZ Pinzón Alberto. Del Estatuto de Seguridad Nacional a la Solución Política del Conflicto Interno Colombiano Ponencia leída el 09 de abril del 2013 en la Universidad del País Vasco. Bilbao. Abril 2013. Disponible en <http://prensarural.org/spip/spip.php?article10661>

⁷² Especialmente la población campesina que vivía en zonas donde el estado ejercía poca o ninguna presencia

⁷³ CUELLAR María Mercedes. Virgilio Barco Vargas. Temas disponible en <http://www.virgiliobarco.com/es/temas> Consultado Noviembre 2013

⁷⁴ Entre los cuales se señalan Decreto 1860 de 1989, sobre la extradición: En este decreto se estableció que la extradición debía hacerse por medio de un procedimiento sumario, a través de vía administrativa y sin necesidad de concepto previo emitido por la Corte Suprema de Justicia. El decreto 1856 de 1989, regulaba lo concerniente a los bienes muebles e inmuebles, provenientes o vinculados a la actividad del tráfico ilegal de estupefacientes, dichos bienes podían ser decomisados u ocupados por los miembros de los organismos de seguridad del Estado y ponerlos a disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual les daría una destinación provisional hasta que un juez definiera su destinación.

MONTES Sarmiento María Alejandra, PEREA Garcés María Del Rosario ¿Cómo El Narcotráfico Ha Influido En La Política Criminal Colombiana? 1978- 1997. Universidad Javeriana Bogotá 2005. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2050.pdf> . Consultado Noviembre 2013

1989: se establece que el procedimiento en el cual se realiza el examen de constitucionalidad de un decreto de estado de sitio, será reservado y solo será pública la sentencia sin mencionar el nombre de magistrados que tuvieran una posición mayoritaria, ni tampoco el de aquellos que disintieran.” Los mismos dan cuenta del estado de violencia que vivía el país, además de la infiltración y la persecución a quienes impartían justicia.

En el plano internacional el gobierno concibió una política exterior para colocar al país como puente con la Comunidad del Pacífico⁷⁵, se crearon mecanismos de inserción institucional con los países de la región, los acuerdos pactados por el gobierno anterior, respecto a Contadora pasaron a segundo plano. La posición que ganó el gobierno a nivel internacional le permitió la aceptación de la corresponsabilidad entre productores y consumidores de drogas en Naciones Unidas (1989), los acuerdos con Estados Unidos frente a la lucha contra el narcotráfico (Tratado de Extradición Ley 68 1986 y posterior⁷⁶) y la puesta en marcha del proceso de eliminación de medidas proteccionistas sobre la producción doméstica⁷⁷, lo que el gobierno denominó la modernización de la economía.

A la par de estas acciones el Estado logró acuerdos con las FARC en su avance hacia la paz, la desmovilización del M-19, Quintín Lame, estos sucesos se vieron minorizados por una ola de asesinatos entre los que se destaca el genocidio de la Unión patriótica⁷⁸, denominado operación Baile Rojo⁷⁹. La participación de estos movimientos en la vida política fue realmente corta, al finalizar el período de gobierno de Barco, aumentaron los asesinatos selectivos en los cuales perecieron el candidato a la presidencia de la república por el ex M-19 Carlos Pizarro, Bernardo Jaramillo Ossa candidato por la UP y Luis Carlos Galán candidato a la presidencia de la república por el liberalismo⁸⁰, algunos perpetrados por narcotraficantes con miras a evitar procesos de extradición.

⁷⁵CUELLAR María Mercedes. Virgilio Barco Vargas. Temas disponible en <http://www.virgiliobarco.com/es/temas> Consultado Noviembre 2013

⁷⁶ CASAS Dupuy Pablo, GONZALEZ Cepedo Paola. Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá. Mitos y realidades. Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/politicasBogota.pdf> Consultado en Noviembre 2013

⁷⁷ CUELLAR María Mercedes. Virgilio Barco Vargas. Temas disponible en <http://www.virgiliobarco.com/es/temas> Consultado Noviembre 2013

⁷⁸ Ibíd.

⁷⁹ Baile corresponde al primer nombre que tuvo la operación militar encubierta que se puso en marcha para acabar con las vidas de los militantes de este partido político. Por este caso, el Estado colombiano está ante la que podría ser la mayor condena de la que se tenga noticia en los tribunales internacionales del sistema interamericano de justicia.

⁸⁰ Presidencia de la República de Colombia. Presidente Virgilio Barco Vargas. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/64.htm> Consultado Noviembre 2013

Después de una ola de atentados terroristas que pusieron en riesgo la realización de las elecciones presidenciales (1989), las mismas se desarrollaron sin contratiempo.

El gobierno Barco estuvo estrechamente ligado a los procesos de implementación del neoliberalismo, dada su cercanía con el gobierno americano y posibles acuerdos años antes pactados, primero como miembro de la Junta Directiva del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (1969-1974), de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (1974-1978) o como miembro fundador y presidente del Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo,⁸¹ un año antes de ser presidente. Algunos procesos neoliberales durante su gobierno fueron, el desmonte del proteccionismo que ejercía el Estado frente a su economía, la disminución de la inversión social, el aumento de la militarización en zonas de recursos para la vinculación de transnacionales, que el gobierno denominó zonas violencia y quedaron bajo influencia del PNR, terminado su mandato Barco fue nombrado Embajador de Colombia ante Gran Bretaña⁸², no sin antes adelantar gestiones suficientes (sancionadas bajo el estado de sitio) para la modificación de la constitución política 1886, que generaron el ambiente ideal, bajo el cual se convocó a la asamblea constituyente (también denominada séptima papeleta), durante las elecciones presidenciales de 1990. Aunque sus proponentes (Uniandes) señalaron abriría un espacio participativo a la comunidad, lo que realmente pretendió fue abrir una puerta para la participación empresarial multilateral, que por supuesto permitiera al Estado, disminuir las responsabilidades frente a sus ciudadanos, motivar bajo el interés de la seguridad un respaldo constitucional que disminuyera derechos, que deshumanizara al ciudadano volviéndolo mercancía – cliente, y que hasta ese momento no se había implementado por completo.

1.1.1. Los años noventa en Colombia

Para efectos de esta investigación se definió en primer término realizar un breve recuento sobre las políticas de seguridad locales, en las tres principales ciudades de Colombia donde se implementó el proceso de seguridad integral, estos fueron los casos de Cali, Bogotá y Medellín, que dado sus favorables resultados inspiraron el cambio en la forma estudiar y analizar la violencia. Es importante señalar que en Colombia la política da un paso desde la localidad hacia lo nacional, y es quizá esta

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*

situación la que permitió el mejoramiento de la seguridad. Posteriormente se presenta cuadro comparativo donde se relacionan las estrategias nacionales de seguridad antes y a partir de esta nueva visión, con las estrategias internacionales, para finalmente entender su planeación, implementación, ejecución y sus resultados en el plano local.

La noción de seguridad humana se incorpora con fuerza a partir de los años 90, con la “apertura económica” del gobierno de César Gaviria Trujillo y la influencia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Durante este gobierno se instauran fuertes medidas económicas acompañadas de un alto énfasis en seguridad, la persecución a los capos de la mafia, el proceso de la constituyente, en el cual se incluyeron los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia pacífica⁸³, este proceso determinó la generación de un Plan Nacional denominado Estrategia Nacional contra la violencia (1990-1994) que introdujo, al menos en lo discursivo, el tratamiento integral de la violencia, incorporó elementos como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la articulación de las instituciones de justicia en temas de seguridad, revitalización de la justicia sin rostro, y se enfatizó en la necesidad de una participación activa de los ciudadanos en la lucha contra el crimen y la violencia, cuya quizá mayor intervención fue la legalización de estructuras paramilitares a través de las asociaciones comunitarias de seguridad Convivir ⁸⁴.

1.6.2 Seguridad Integral, los casos de Cali, Bogotá y Medellín

Durante el gobierno Gaviria se generaron una serie de alternativas que modificaron la forma en la que se concebía la violencia y la mejor forma de manejarla, esta respuesta abarcó un tratamiento integral de la seguridad que respondía a la diferente naturaleza de los delitos y al manejo de las modalidades delictivas propias del conflicto armado y el narcotráfico. Para la puesta en marcha, fue necesaria la alineación del gobierno nacional, regional y local, además de la participación de universidades como Los

⁸³ El artículo 2 de la Constitución colombiana en el que se establecen los fines esenciales del estado. “Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las persona residente en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Asimismo ver el artículo 1 de esta misma Constitución en el que se prescribe: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

⁸⁴ RIVAS, Gamboa Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y democracia. 2000. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>. Consultado Noviembre 2012

Andes y la Universidad Nacional de Colombia, la coordinación estuvo a cargo de la Universidad de Georgetown, el desafío inició en las principales ciudades del país, Bogotá, Medellín y Cali.

Cali: La Violencia como problema de Salud

La primer ciudad que empezó a observar de manera distinta el fenómeno de la violencia fue Cali, la capital del departamento del Valle desde finales de la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa, fue golpeada por una ola de violencia incesante, los muertos como el periódico se contaban diariamente, la lucha por el poder entre los carteles de la droga, la subsistencia de lo ilícito, la guerra entre pandillas⁸⁵, eran algunos de los aparentemente culpables de la situación de violencia de la ciudad, los muertos en Cali, llegaban a cifras tan históricas como para superar los muertos totales de Colombia entera según Medicina Legal⁸⁶. Para menguar la situación la alcaldía de Cali desde junio de 1992 puso en marcha un programa integral para enfrentar la violencia y la inseguridad denominada Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ)⁸⁷. A través de este programa iniciaron actividades en sectores de alto riesgo (sectores sociales deprimidos), la violencia dejó de ser un hecho aislado e imposible de controlar, basados en las mismas herramientas para otro tipo de epidemiologías, la violencia pasó a ser estudiada como un problema de salud pública en el que todos debían trabajar. De esta forma, la administración municipal creó herramientas para el desarrollo de modelos de vigilancia epidemiológica, investigación y prevención⁸⁸, ratificando que la violencia es prevenible, el elemento conceptual se denominó epidemiología de la violencia.

La vigilancia epidemiológica se define como la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información relevante y necesaria sobre algunas condiciones de salud de la población, cuyo análisis e interpretación sean útiles para la toma de

⁸⁵ Según la bibliografía encontrada se señalan estos posibles antecedentes pero es necesario aclarar que probablemente no fueron los únicos.

⁸⁶ Las tasas de muertes en Cali son superiores a las tasas promedio de toda Colombia (87/100 000 en 1993 y 77/100 000 en 1995 [9]), y a las de Bogotá en 1996 (56,3/100 000). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). Comportamiento de las lesiones de causa externa evaluadas por el INMLCF, Colombia 1995, y Comportamiento de las lesiones de causa externa evaluadas por la Regional Bogotá 1995. Bogotá: Grafimpresos; 1996.

⁸⁷ CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo, Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades, Revista Panamericana de la Salud. Volumen 5 del 4-5 2001. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49891999000400023&script=sci_arttext. Consultado Noviembre 2012

⁸⁸ Forman parte de las estrategias que la Organización Panamericana de la Salud ha definido como políticas que deben desarrollarse en el Plan de Acción Regional Salud y Violencia.

decisiones⁸⁹. En enero de 1993⁹⁰ se conformó un grupo de trabajo compuesto por representación de cada institución que aportaba datos, (Fiscalía, Policía, Secretaría Municipal de Salud Pública y la Oficina de Derechos Humanos), este grupo fue una pieza fundamental del Proyecto Epidemiología de la Violencia y componente del Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) de la Alcaldía de Cali.

Como primera medida, se acordaron variables sobre las cuales se debía investigar y la forma de obtenerlas, durante el proceso se encontró que no existían cifras congruentes y verídicas de la causa de muertes violentas, los informes de medicina Legal no coincidían con los de la Alcaldía ni con los de la Policía⁹¹. Inmediatamente inició el proceso de recolección y con él, las medidas de prevención de la violencia y otros hechos delictivos, la información llegaba de forma permanente, lo cual permitió a las autoridades realizar un proceso de seguimiento y toma de decisiones “acertadas” para evitar hechos de violencia. Se trabajó tres ítems de prevención (primaria, secundaria y terciaria⁹²), el modelo constituyó una herramienta “exitosa”, no solo se disminuyó el nivel de violencia en la ciudad sino que el modelo se convirtió en ejemplo para otras, los análisis y publicaciones que se han hecho, tanto del Programa DESEPAZ como del modelo, han sido tomados en cuenta por otras autoridades nacionales (Bogotá y Medellín) y extranjeras (San Pedro Sula, Honduras, y Quito, Ecuador, entre otras).

Al terminar la primera publicación después de seis años de trabajo, se concluyó que a pesar del alcance del programa, “el Estado y la sociedad tienen que estar conscientes que para disminuir la violencia, se debe además reducir los problemas estructurales, reflejados en la creciente brecha entre pobres y ricos, en la falta de oportunidades de

⁸⁹CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo, Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades, Revista Panamericana de la Salud. Volúmen 5 del 4-5 2001. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49891999000400023&script=sci_arttext . Consultado Noviembre 2012

⁹⁰ CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993–1998: seis años de un modelo poblacional, Revista Panamericana de la Salud. vol.12 n.4 Washington Oct. 2002 Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892002001000003&script=sci_arttext. Consultada en Noviembre 2012

⁹¹ Ibíd.

⁹² La primaria trabaja en el fomento de un ambiente social e individual de respeto y tolerancia, de valores sociales y de conducta personal que favorezcan la resolución pacífica de los conflictos. Estrategias de amplio alcance destinadas a disminuir la pobreza, a buscar la equidad social y a mejorar la educación y el empleo, al igual que la promoción y educación sobre alternativas de disciplina para los hijos y sobre la resolución pacífica de los conflictos. La prevención secundaria se aplica cuando un evento violento ya ha ocurrido y la intención es evitar nuevos episodios por ejemplo, cuando se detecta un caso de violencia doméstica contra la mujer, los niños o los ancianos y se toman las medidas apropiadas para que no se repita. La prevención terciaria, que busca la rehabilitación, se aplica más específicamente a quienes han sido condenados y se encuentran cumpliendo penas de prisión. Los programas con tal fin deben enfocarse hacia la enseñanza de actividades productivas, apoyo psicológico y reincorporación social.

educación y trabajo para los más necesitados, en la mejoría de los servicios públicos y de la estructura vial para las clases menos favorecidas, lo que producirá un impacto sostenido en la disminución de las actividades delictivas”⁹³. Los primeros resultados entregados por las entidades gubernamentales aparentemente demostraron la disminución en los delitos de alto impacto y el mejoramiento de la seguridad en la ciudad, esta visión sobre el tratamiento de la violencia y la delincuencia, sirvió de base para la aplicación de dos proyectos posteriores en la ciudad de Bogotá y Medellín.

Medellín: Narcotráfico, conflicto armado y política pública

El contexto de la violencia en Bogotá y Medellín tienen una particularidad, estas ciudades comparten la característica de ser grandes centros urbanos: Bogotá como la capital de Colombia y Medellín considerada la segunda ciudad del país, centros urbanos que se han desarrollado como producto del éxodo masivo de campesinos atraídos por la posibilidad de mejores condiciones de vida o expulsados por la violencia rural.⁹⁴ En principio el proceso estuvo marcado por grandes altibajos, la corrupción y el narcotráfico que tenía permeada a todas las entidades del Estado, y muy pocos querían darle vida al proyecto; el mayor avance se dio en 1994, un año lleno de grandes escándalos y fuertes cambios.

La violencia y la seguridad en Medellín tiene otras singularidades, esta ciudad vivió durante mucho tiempo ligada al narcotráfico y a la guerra entre los carteles de la droga, por la disputa de las rutas para la venta del mismo. Medellín experimentó un proceso de apaciguamiento y retiro del Estado que dio lugar a la aparición de órdenes facticos paralelos a lo estatal, en cabeza de actores armados irregulares, bandas y pandillas, en el marco del conflicto armado y el narcotráfico⁹⁵. En los años ochenta confluye el auge del narcotráfico con la creciente urbanización del conflicto y la crisis de la industria textil, centro de la economía de la ciudad, lo cual generó una grave crisis de desempleo. La desarticulación del Cartel de Medellín a partir de la muerte de Pablo Escobar en 1993, aparentemente no tuvo mayor influencia, la poca presencia

⁹³ CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional, Revista Panamericana de la Salud. vol.12 n.4 Washington Oct. 2002 Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892002001000003&script=sci_arttext. Consultada en Noviembre 2012

⁹⁴ VARGAS, Alejo, García Viviana, Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. Pensamiento Iberoamericano No. 2 Pág. 16. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50800364/violencia-urbana-y-seguridad-publica> Consultado Diciembre 2011

⁹⁵ *Ibíd.*

del Estado en la ciudad, simplemente permitió el paso de esa estructura delincuencial a otros, que siguieron delinquiendo y perpetuando el miedo y la violencia en la ciudad⁹⁶.

Dada la situación de conflicto, es necesaria la instauración de medidas con la cuales se generará mayor impacto, dichas medidas se suman a la política pública puesta en marcha por las autoridades municipales y la participación cada vez más activa de la sociedad civil. Por ello en 1993, durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos se creó la Oficina de Paz y Convivencia, una entidad asesora adjunta a la Alcaldía cuyo objeto era “facilitar la convivencia, los diálogos y las negociaciones con bandas barriales y con las milicias que actuaban en la ciudad⁹⁷”, a partir de 1994 se estableció un proceso de intervención en las zonas más conflictivas de la ciudad, incluyendo las cárceles. Posteriormente, esta dependencia pasó a estar adscrita a la Secretaría de Gobierno y no tuvo como en principio se creyó una coordinación central, sino por el contrario marginal en la institución local.

Aunque Medellín se cuenta como caso “exitoso”, dentro de los márgenes de los procesos asesorados por Georgetown, con la intervención de gobiernos locales y departamentales comprometidos a partir de la época, que se han enfatizado en la cultura, la educación y el aumento de las posibilidades laborales, lamentablemente sin una inversión social profunda, un gobierno nacional comprometido y con los inconvenientes que tiene la justicia, Medellín junto a sus comunas son leones dormidos, que de cuando en cuando, son primera plana por el aumento de homicidios que muchas veces cobra víctimas inocentes, transeúntes que quedan en medio de las balas y frente a las cuales la mayor presencia del Estado es la militarización de las zonas de conflicto.

Bogotá: Pedagogía y cultura como centro de la política de convivencia

Con los antecedentes exitosos en el caso de Cali y Medellín, Bogotá inició su inserción en los estudios sobre la violencia y la forma correcta de contrarrestarla. Es necesario para entender el proceso que se consolidó en la capital de la república, tener en cuenta el contexto y las condiciones de la ciudad, en un momento donde el gobierno libraba la

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ RIVAS, Gamboa Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y democracia. Disponible en <http://pdha.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf> Consultado Noviembre 2011

batalla contra la inseguridad, las mafias del narcotráfico, y las que se gestaban dentro de las entidades estatales, en este sentido, el gobierno nacional (1994) en cabeza de Ernesto Samper, presentó una ofensiva en contra de estos auxiliadores de los carteles de drogas, que fue determinante en el avance sobre las políticas de seguridad, pero cabe resaltar que en el plano nacional no se materializaron sino años después.

El proceso comenzó con el nombramiento del general Rosso José Serrano en 1994, Serrano obtuvo la autorización del congreso para retirar 7 mil agentes comprometidos en investigaciones, la medida no solo afectó a subordinados sino además a oficiales del más alto rango, el segundo punto consistió en cambiar la estructura y la cultura de la entidad mediante la introducción de conceptos de gestión propios de los negocios, la Universidad de los Andes participó en la capacitación de las de los uniformados en este proyecto. Adicionalmente se desarrollaron, estrategias a nivel administrativo local, estas fueron: El Fortalecimiento institucional basado en el liderazgo (Alcalde) - Consensos para la continuidad del enfoque de la política pública, Aumento de los recursos a la seguridad, reestructuración de la gestión administrativa y reforma policial. Para 1994 llegó a la alcaldía de Bogotá Antanas Mockus, su gobierno se basó en la implementación de un sistema pedagógico, una nueva forma de gestar la cultura ciudadana y seguridad, Mockus definió cultura ciudadana como: “Conjunto de costumbres, acciones, reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos⁹⁸”. Las medidas para poner en marcha este nuevo sentido de ciudad fueron: las Jornadas de vacunación contra la violencia, resistencia civil, respeto al espacio público, concientización imaginaria de la vida como derecho y su protección, control de armas de fuego y alcohol, desarme, restricción de porte de armas fines de semana, ley zanahoria, hora optimista, requisas, programas de educación sobre el uso responsable del alcohol entre otros.

Se crearon los concejos distritales de Seguridad⁹⁹, se asumió la violencia como enfermedad, se trató la inseguridad como un elemento integrado a las políticas más

⁹⁸ VARGAS, Alejo, García Viviana, Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007 Pensamiento Iberoamericano No. 2. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50800364/violencia-urbana-y-seguridad-publica>. Consultado Noviembre 2012

⁹⁹ Los Consejos de Seguridad fueron creados mediante el Decreto 2615 de 1991 Son reuniones mensuales o extraordinarias presididas por el alcalde que cuentan con la asistencia de los comandantes de Policía y demás Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos. El objetivo es analizar la violencia y la delincuencia y coordinar los esfuerzos institucionales de cara a las medidas establecidas.

amplias de desarrollo de la ciudad y no como un problema específico independiente¹⁰⁰. Teniendo en cuenta que la información sobre violencia y delincuencia es sensible y compleja, se anotó además que en la medida en que no haya mecanismos adecuados de información hay un desconocimiento profundo sobre las dimensiones de la violencia urbana, lo que impide tomar decisiones al respecto y poner en marcha políticas efectivas de cara al fenómeno, por esta razón y con el objeto de visibilizar y legitimar la propuesta, en la década de los noventa fue creado en Bogotá el Observatorio de Violencia y Delincuencia, que se incorporó dentro de la estructura de la Secretaría de Gobierno y se fortaleció mediante la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD)¹⁰¹. Al mismo tiempo, y con el fin de fortalecer la legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas como la policía, el gobierno local y otras, se implementó un conjunto de reformas institucionales al interior del distrito para evitar cualquier forma de clientelismo¹⁰², esta actuación le valió reconocimiento entre los ciudadanos que empezaron a sumarse a las iniciativas del gobierno local.

La siguiente administración en cabeza de Enrique Peñalosa (2007) intentó mantener el enfoque sobre la violencia, con un elemento conceptual adicional bajo la premisa de “ventanas rotas”, la recuperación de los espacios públicos e infraestructura, su programa de seguridad se denominó “Misión Bogotá¹⁰³”, a la par la administración adelantó un proceso de “renovación urbana” para mejorar las zonas marginales de la ciudad, generando espacios de esparcimiento como parques, zonas de juego y bibliotecas públicas¹⁰⁴, influyendo de manera positiva en la disminución del delito.

Es necesario considerar además que estos procesos locales, tuvieron aliados internacionales, en este sentido y a pesar de los esfuerzos de cooperación, la seguridad ciudadana solo varios años después, se convierte en política nacional. La

¹⁰⁰ FINNE Jakobsen Stine. Ciudades más seguras: Un estudio de “buenas prácticas” de los gobiernos locales en la prevención de la violencia. Serie de Publicaciones Internacionales de RCT No. 2. Disponible en http://www.dignityinstitute.dk/media/1477323/online_sp_violencepreventionstudycolombia_pp10.pdf Consultado Marzo de 2013

¹⁰¹ VARGAS, Alejo, García Viviana, Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007 Pensamiento Iberoamericano No. 2. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50800364/violencia-urbana-y-seguridad-publica>. Consultado Noviembre 2012

¹⁰² FINNE Jakobsen Stine. Ciudades más seguras: Un estudio de “buenas prácticas” de los gobiernos locales en la prevención de la violencia. Serie de Publicaciones Internacionales de RCT No. 2. Disponible en http://www.dignityinstitute.dk/media/1477323/online_sp_violencepreventionstudycolombia_pp10.pdf Consultado Marzo de 2013

¹⁰³ ibíd.

¹⁰⁴ ibíd.

historia de la seguridad ciudadana en Colombia tiene un precedente, muy norteamericano, particularmente por la influencia y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en las iniciativas nacionales, que para el caso de Bogotá nace a partir de 1999 cuando el distrito preparó el Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Distrital como propuesta y solicitud de crédito presentado al (BID). El crédito fue de USD 57 millones, el préstamo se suscribió entre el BID y el gobierno colombiano para financiar proyectos de mejora de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia en las ciudades del país¹⁰⁵. De la misma forma que en Bogotá, los gobiernos locales de Cali y Medellín también negociaron créditos individuales y se convirtieron en prestatarios directos del BID con el consentimiento de la nación. Para acceder a los mismos los municipios estaban condicionados a la existencia de importantes contrapartidas locales¹⁰⁶ En Bogotá las actividades del proyecto se implementaron entre 1999 y 2006 y fueron administradas por el Ente Coordinador del Distrito-BID, una dependencia gubernamental creada para tal fin, y la alcaldía de la ciudad¹⁰⁷.

Durante este período, el gobierno nacional sostuvo conversaciones con el grupo armado de las Farc, la difícil situación de inseguridad, el aumento de ilícitos en la denominada zona de distensión, las pocas garantías frente al cierre del proceso, mantenían un panorama de total temor e incertidumbre. La mesa de negociación se levantó en las peores circunstancias, con el secuestro de candidatos a diferentes puestos públicos y la amenaza lanzada por el jefe máximo de las Farc, el Mono Jojoy cuando liberó a los soldados y policías “nos vemos en las ciudades”. El traslado del conflicto armado hacia la ciudad, generó un incremento del pie de fuerza, tanto policial como militar, con el interés de contrarrestar cualquier ola de terror, que según las informaciones de inteligencia militar, señalaban que las Farc preparaba una ofensiva a sitios estratégicos, como las entradas a las ciudades, las carreteras circunvalares o periféricas”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ ibíd.

¹⁰⁶ Para el acceso al crédito, el municipio debía suplir la mitad de la inversión 50-50.

¹⁰⁷ FINNE Jakobsen Stine. Ciudades más seguras: Un estudio de “buenas prácticas” de los gobiernos locales en la prevención de la violencia. Serie de Publicaciones Internacionales de RCT No. 2. Disponible en http://www.dignityinstitute.dk/media/1477323/online_sp_violencepreventionstudycolombia_pp10.pdf Consultado Marzo de 2013

¹⁰⁸ NULLVALUE. Publicación eltiempo.com Sección: Otros. Fecha de publicación 13 de enero de 2002. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/nullvalue?pagina=1&seccion=27&a=2002&m=01>. Consultado Diciembre 2012

Durante las negociaciones con el gobierno nacional, la guerrilla se fortaleció militar y tácticamente con ella, su brazo urbano, especialmente en las principales ciudades del país como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla¹⁰⁹, por su parte, las autoridades redoblaron esfuerzos con los controles en las entradas y salidas de las ciudades y corredores viales, se intensificó la seguridad sobre las sedes políticas, oficinas públicas y lugares, blanco de grupos terroristas, como centrales eléctricas y sedes de multinacionales petroleras.¹¹⁰

Si bien, el conflicto armado se mantenía aparentemente en las zonas rurales, su presencia en estos territorios generó el exilio de sus habitantes que buscando sobrevivir se trasladaron a las ciudades, entre la necesidad y la disminución de oportunidades se agudizó significativamente el conflicto social, el desempleo, la pobreza y la miseria, no hubo plan de ordenamiento territorial que los tuviera en cuenta, por tanto tampoco pudo evitar la invasión de territorios en las periferias de las ciudades, solo hasta después del fallido proceso de paz, el gobierno volvió su mirada al desplazamiento de estos ciudadanos y empezó a tomar medidas frente a un problema que ya empezaba a tener costos abismales en seguridad y la cultura ciudadana.

La política pública local dio el primer paso hacia la seguridad ciudadana un poco más lento fue el desarrollo de la política de seguridad ciudadana nacional que tardó casi 12 años en hacerse ley entre debates, oposiciones y acuerdos políticos. Por razones de esta investigación consideramos necesarios remitirnos además de la local en Cali, Medellín y Bogotá al plano nacional, para realizar un breve recuento sobre las políticas que se gestaban en el contexto nacional, lo que antecedió, retraso y permitió que la seguridad ciudadana sea hoy pilar dentro de la política nacional. Para ello nos remitimos en primera instancia al período de gobierno de Ernesto Samper (1994), aunque el proceso de mejoramiento en materia de seguridad inició con Cesar Gaviria - el proceso de la constituyente, el reconocimiento de la seguridad como prioridad y su programa "Seguridad para la gente" de 1993, aún para la administración Gaviria, no es claro, la separación entre la seguridad del Estado y la seguridad para el bienestar del ciudadano, adicionalmente fue solo hasta el período de Ernesto Samper cuando inició la presión frente a los compromisos económicos internacionales y la seguridad nacional.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ *Ibíd.*

1.7 La seguridad ciudadana desde las políticas nacionales

1.7.1 El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)

Los proyectos políticos posteriores intentaron mantener el énfasis en la seguridad integral, la prevención como herramienta eficaz para evitar el delito y la modernización policial. La administración Samper (1994-1998) con su política para la seguridad y la convivencia desarrolló cuatro estrategias con las cuales mejoraría la seguridad estas fueron: El fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa y desarrollo social para la seguridad ciudadana. Con estas acciones de seguridad integral se pretendía además la generación de un desarrollo social para la población con banderas de equidad y capital social, así como en la idea de un nuevo ciudadano¹¹¹.

El Salto social como se denominó el programa de gobierno, abordó la seguridad en su particularidad y lo asoció al bienestar de la población, dentro del proceso se señalaron tres aspectos novedosos: "El primero incluyó la seguridad ciudadana en el plan de desarrollo, lo que ratificó su importancia para el desarrollo de toda la estructura social. Segundo, las políticas tendientes a garantizar el proceso formaron parte de las políticas sociales, como es el caso de "Justicia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana" que fue uno de los siete que el gobierno propuso en materia social para "lograr que el desarrollo económico sea de los colombianos y que los ciudadanos sean el principal capital de la sociedad¹¹²", en tercer lugar, introdujo la dimensión ciudadana de la seguridad, separándola de la seguridad del Estado. Adicionalmente se conceptualizó sobre la seguridad ciudadana como el Estado de bienestar en conjunto, seguridad en salud, en educación, en acceso a bienes y servicios necesarios para el desarrollo y bienestar de cualquier ciudadano, nociones que anteriormente era desconocida. En materia de fortalecimiento, la institución policial debía recobrar la credibilidad que había perdido por los múltiples escándalos de corrupción y narcotráfico que salieron a la luz pública un año antes (1993), la situación provocó fuertes cambios dentro de todas las instituciones del Estado.

¹¹¹ *ibíd.*

¹¹² Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Ernesto Samper Pizano, Salto social 1994 Pág. 78. Disponible en www.dnp.gov.co/saltosocial. Consultado Junio de 2012

Durante la administración Samper se llevaron a cabo innumerables investigaciones dentro de las instituciones del Estado con el ánimo de encarcelar aquellos individuos que estaban vinculados al narcotráfico o corrupción, además de la pérdida de credibilidad del Estado, se generaron críticas y se abrió el proceso jurídico que vinculó al presidente Samper con el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña, finalmente fue declarado inocente y el denominado proceso 8000 se cerró. En lo concerniente a la inserción de la economía en el plano global, se suponía que después de la apertura económica, vendría el período de estabilización económica, que no se dio, dadas las condiciones de país, la apertura generó quiebre de empresas, la inseguridad, el narcotráfico, los desplazamientos, no concibieron las condiciones necesarias para el éxito del proceso. El gobierno Samper enfocó su política económica en el fortalecimiento del mercado interno, por eso no es extraño encontrar dentro de la bibliografía escrita en este período que fue el gobierno que más lento adoptó las medidas globalizadoras, esta situación provocó que Colombia fuera desertificada por parte de Estados Unidos, dado que no se cumplió la meta de requerimientos planteados por el Gobierno Americano en temas de seguridad, apertura económica, no se materializaron acuerdos de cooperación, situación que aprovechó su predecesor Andrés Pastrana para conseguir el apoyo nacional e internacional, que cuatro años antes había perdido en las urnas.

1.7.2 Andrés Pastrana (1998-2002): Plan Colombia y los fallidos procesos de paz

Para el período comprendido entre 1998-2002 el gobierno del presidente Andrés Pastrana lanzó una gran estrategia nacional para la seguridad y la convivencia ciudadana, con esta se pretendió el acercamiento a las instituciones policiales, la recuperación de la confianza en la institución y el respeto por los derechos humanos, la estrategia se destacó por la separación de la seguridad y la convivencia en temas relativos al narcotráfico y al conflicto armado. Este plan especial se denominó Plan Colombia para la paz, con él se proyectó una fuerte estrategia dirigida a zonas de conflicto armado, enfocado a tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico¹¹³.

¹¹³ Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Andrés Pastrana Arango, Cambio para Construir la Paz. 1998 Pág. 306 Disponible en https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf. Consultado Noviembre 2011

A pesar de la fuerte estrategia en contra de la violencia, este cuatreño estuvo marcado por las negociaciones del gobierno con las Farc en busca de un acuerdo de Paz, que intento materializarse a través de unos gestos por parte del gobierno y las Farc, del primero con la “entrega” de una zona de distención, el Caguán en el departamento del Caquetá, donde tiempo después se descubrió realizaban y coordinaban acciones delictivas. Las negociaciones concluyeron y una salida por medio del dialogo al conflicto armado con las Farc, quedaron en el pasado. Se hizo inminente una fuerte lucha no solo en contra de los grupos generadores de violencia sino además se hizo necesario irrumpir en aquellas formas con las cuales obtenían su ingreso. De esta manera para el año 1999 el presidente Pastrana firmó un acuerdo de cooperación internacional con Estados Unidos con el fin de menguar los ingresos de los grupos al margen de la ley como complemento para respaldar las acciones del Plan Colombia¹¹⁴.

El proyecto pretendió generar opciones para que los campesinos que subsistían con cultivos ilícitos los abandonaran y a través de alianzas para el desarrollo, iniciaran el cambio a cultivos permanentes, accedieran a incentivos de capitalización en el campo o reforma agraria, apoyados por inversiones públicas en infraestructura, servicios y desarrollo social¹¹⁵. Durante este período hubo un aumento de militares norteamericanos en Colombia, se incrementaron los cursos de entrenamiento para las instituciones encargadas de salvaguardares el orden¹¹⁶. Lastimosamente pocas de las metas señaladas en el plan de desarrollo nacional, llegaron a buen término, entre ellas las de seguridad y desarrollo social.

Tras el fracaso de la mesa de dialogo, hubo un aumento en las denominadas “pescas milagrosas” realizadas por las FARC, situación que mantuvo a los ciudadanos sitiados en las ciudades. Por su parte las fuerzas paramilitares derechistas de Colombia (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC) aumentaron sus operaciones, basadas en dos premisas: por un lado su lucha contra la guerrilla y por otro, el mantenimiento de

¹¹⁴ El llamado Plan Colombia consistía en proyectos productivos participativos que tendrán un papel central en tres niveles: en la política para el sector agropecuario, en el desarrollo de la estrategia de desarrollo alternativo y en la acción estatal para las zonas afectadas por el conflicto y la violencia.

¹¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Andrés Pastrana Arango, Cambio para Construir la Paz. 1998 Pág. 306 Disponible en https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Desarrollo_%20Paz.pdf

¹¹⁶ Los cursos se desarrollaron en Estados Unidos como parte del acuerdo de cooperación, al igual que el préstamo y adquisición de aeronaves, el documento señala que paulatinamente esta colaboración iba a descender hasta que el estado Colombiano pudiera hacerse cargo del proyecto.

sus tropas, a través de impuestos a productores de coca (40%)¹¹⁷, secuestros y toma de municipios. Los enfrentamientos entre la guerrilla y los paramilitares por el poder sobre el territorio¹¹⁸, se cuentan entre hechos más sangrientos que tuvo Colombia, las zonas más afectadas por la ola de violencia, fueron quizá las más pobres bajo la perspectiva del ingreso de sus habitantes, pero ricas en recursos naturales (petróleo, oro, esmeraldas, minería) o en cultivos de drogas¹¹⁹.

Apoyados por terratenientes, narcotraficantes y segmentos del ejército, con el ánimo de resolver problemas que el “gobierno” no resolvía, los paramilitares realizaron persecuciones, fueron acusados de oleadas de masacres a civiles por considerarlos ayudantes o simpatizantes de la guerrilla. Entre 1998 y 1999 el índice de masacres aumentó al 44 %, dejando más de 2000 civiles colombianos muertos en 1999 según Human Rights Watch, informe 2000. Mientras se negociaba la Paz, los paramilitares presionaban al gobierno para entrar en el proceso, señalando que iba al fracaso, adicionalmente el Ejército de Liberación Nacional ELN inició acciones destruyendo torres eléctricas en Antioquía y Chocó, a través de un comunicado radial señalaron que con el gobierno solo se podía hablar entre bombas y fúsiles, anunciaron el inicio de secuestros selectivos. Su petición fue escuchada por el gobierno nacional que ofreció una zona del sur del Departamento de Bolívar para los diálogos, con este respuesta, las AUC aumentaron su ola de sangre en esta zona intentando disuadir el proceso de paz con este grupo guerrillero, a pesar de las actuaciones de las AUC el proceso de paz con el ELN se desarrolló ya no en el departamento de Bolívar, sino en Venezuela¹²⁰. Con todos los inconvenientes durante el período, sumados a los procesos de los gobiernos anteriores y el incremento de inseguridad, la credibilidad del gobierno disminuyó sustancialmente, los medios mencionaron la inconformidad de todos los sectores, la zozobra de los desplazados y la deficiente ayuda del Estado.

¹¹⁷ BRUCE Michael, Narcotráfico, Violencia Política Y Política Exterior De Estados Unidos Hacia Colombia En Los Noventa Revista Colombia Internacional (número 49/50)_Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias sociales. Universidad de los Andes. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/colinter/bagleyvieja.htm#>. Consultado en Marzo de 2012

¹¹⁸ Por las rutas de paso del narcotráfico y la explotación minera.

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ *Ibíd.*

1.7.3 La uribización de la Seguridad

El fracaso de los diálogos de paz, la expansión del conflicto armado, el incremento notable de la violencia y la criminalidad fue el eje con el que Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia de la república en 2002. Su política de Defensa y Seguridad Democrática enfatizada en la labor conjunta de la fuerza pública, el poder judicial y el gobierno por la protección de los derechos de los colombianos, la recuperación del territorio y el fortalecimiento tanto de las autoridades democráticas como de la solidaridad ciudadana¹²¹, fueron algunas de las políticas que adoptó el gobierno durante el período. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y con la “amenaza del terrorismo” en el ambiente, Uribe inició una campaña internacional para declarar a las Farc como grupo terrorista, acción que se materializó un año después con la declaratoria por parte del Gobierno americano. La pretensión fue incrementar la inversión de Estados Unidos no solo para erradicar la violencia y generar por medio de los distintos proyectos de apoyo y cooperación internacional “oportunidades de desarrollo”, sino abrir la puerta al ingreso de capital extranjero para el cual el tema de seguridad es vital en la inversión.

La seguridad se convierte en el eje principal de las acciones y la inversión del Estado. Se aceleran las negociaciones en pro de un acuerdo económico bilateral con Estados Unidos - Tratado de Libre Comercio (TLC), con el fin de propiciar la “estabilidad económica y el desarrollo del país”. Se emprendieron grandes cambios en pro de generar un contexto propicio para el desarrollo, el primer paso se dio con el inicio del proceso de desmovilización de los paramilitares y el fortalecimiento y la profesionalización de la fuerza pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva¹²². En el marco de este proceso se crearon 62 escuadrones móviles de carabineros a lo largo de todo el territorio nacional, nació el programa Departamentos y Municipios Seguros DMS¹²³ para apoyar a las entidades administrativas en todos los niveles en lo

¹²¹ RIVAS, Gamboa Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y democracia. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>. Consultado Marzo 2012

¹²² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan Nacional De Desarrollo 2002-2006, Brindar Seguridad Democrática, Cap.I Pág. 31-89 Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>. Consultado Marzo 2012

¹²³ El Programa se inició de manera oficial en el mes de marzo del 2004 con la asesoría técnica de expertos de la Universidad de Georgetown, la Fundación Ortega y Gasset y financiado con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- USAID -, y el liderazgo de los Ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional. Las actividades del programa DMS para el período 2004-2007 están divididas en tres fases: **Fase 1. Sensibilización y capacitación** (Marzo-Diciembre 2004) de las autoridades territoriales y del personal de la Policía en el manejo y gestión de la convivencia y la

concerniente a la problemática de Convivencia y Seguridad Ciudadana a través de herramientas que les permitió a los gobernadores y alcaldes en compañía de autoridades de seguridad y justicia, coordinar acciones en pro de la buena convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público, entre ellas: los Consejos Departamentales y Municipales de Seguridad, los Comités de Orden Público, los Fondos de Seguridad y los planes de convivencia y seguridad ciudadana¹²⁴, en el plano político el senado aprobó la reelección presidencial y con ella la continuidad de los programas y las estrategias que el gobierno estaba adelantando.

1.8 Planes Locales de Convivencia y Seguridad

El cambio en los objetivos de la política mundial permeó todas las naciones, especialmente a los aliados americanos, a segundo plano pasó el fortalecimiento del modelo neoliberal bajo la estrategia de mercado, después del 11 de septiembre de 2001 el modelo encontró una excusa incluyente e influyente basada en la salvaguarda de la vida de los ciudadanos bajo el lema de la seguridad (seguridad ciudadana), de ahí en adelante cualquier perturbación al Estado en temas de seguridad fue atacada de forma preventiva.

Al amparo del primer período de gobierno de Álvaro Uribe, se crearon los planes de integrales de convivencia y seguridad ciudadana, su objetivo un manejo integral de la violencia y la criminalidad, las propuestas tuvieron su sello local, aclarando que seguían los parámetros y disposiciones del gobierno nacional. En principio las administraciones fueron asesoradas y capacitadas por el Programa DMS (Departamentos y Municipios Seguros), quienes asesorados por la Universidad de Georgetown en conjunto con Fundación Ortega y Gasset y Policía Nacional, desarrollaron un programa para orientar a las administraciones locales en temas de seguridad, entre los que se destacaron la priorización de problemas y su posible solución. De esta forma, el Programa entregó asesoría y material didáctico para que las administraciones municipales adoptaran el proceso.

seguridad ciudadana y en la elaboración de los respectivos planes. **Fase 2. Acompañamiento a las autoridades departamentales y municipales** (Enero-Agosto 2005) para la formulación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana. Esta fase busca institucionalizar el manejo de estos temas en cabeza de todos los gobernadores y alcaldes del país, en coordinación con los organismos de seguridad y justicia, con una amplia participación de las comunidades. **Fase 3. Consolidación (2006)**, se ejecutará, evaluando los resultados de las anteriores fases.

¹²⁴ POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, USAID Programa Departamentos y Municipios Seguros. Serie documentos Departamentos y Municipios Seguros Documento no.2 instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/policia-instrumentos-colombia.pdf> Consultado Abril 2012

De esta forma, las ciudades iniciaron un proceso de apropiación y articulación para poner en marcha el plan, para el año 2004 en Popayán y bajo la administración de Víctor Libardo Ramírez, se definió la resolución de conflictos, la cultura de la paz, como el centro de toda la gestión institucional¹²⁵. Teniendo en cuenta las disposiciones nacionales se fortalecieron los organismos de seguridad, los fondos de seguridad y convivencia ciudadana, las redes de apoyo fueron dotadas con equipo tecnológico (radios, celulares), además de recompensas para estimular a los informantes. En el siguiente capítulo se aborda con mayor profundidad, las características y los cambios de este nuevo modelo de seguridad, la inserción dentro de los nuevos planes de seguridad nacional y el desarrollo dentro de los planes de seguridad local

¹²⁵ Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad. Informe Final 2004-2007. Pág. 6. <http://www.ciudadblanca.com/documentos/alcaldia1.pps>. Consultado 10 Noviembre 2011

2. SEGURIDAD CIUDADANA UNA MIRADA LOCAL

Para entender el origen de la política de seguridad local, fue necesario investigar el contexto internacional, se realizó un recorrido histórico desde el surgimiento de políticas internacionales de seguridad, su conceptualización y objetivos de tal manera que al acercarse al concepto de seguridad ciudadana en presente, se observe cómo la política de seguridad internacional se desarrolló y desarrolla de manera escalonada a través de la política nacional y de ahí hacia su aplicación en la política pública regional. Para el desarrollo de esta investigación es pertinente entender que la seguridad ciudadana no es solo producto de una especialidad en seguridad, es quizás una modalidad que responde al desmonte del Estado *de bienestar*, bajo el esquema de políticas públicas articuladas al fortalecimiento del modelo neoliberal con énfasis en la protección de la propiedad privada, que hoy se debate entre multinacionales y algunos pocos particulares.

En este sentido, el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Popayán 2008 – 2011 (aunque solo hasta el 2009 se materializa) es un ejemplo que responde a la dinámica internacional de lucha contra el terrorismo plasmada en el Plan de Desarrollo Nacional de Álvaro Uribe (2006-2010) “Hacia un Estado Comunitario”, respaldada por los distintos programas de cooperación internacional, principalmente americanos (programas USAID¹²⁶) enfocados en disminuir la capacidad operativa de las fuerzas que se oponen al Estado (Plan Colombia 1999-), bajo la premisa de menguar la violencia, mejorar las condiciones de vida de los habitantes y generar en la nación como en las regiones, desarrollo, a través de la inyección de capital extranjero, empresas privadas, que por medio de acuerdos financieros, disminución de impuestos, están dispuestas a mover el gran motor del crecimiento y el desarrollo nacional.

Este proceso de consolidación de política local inicia con la dirección presidencial de Álvaro Uribe y continúa –con algunas variantes- con el mandato presidencial de Juan

¹²⁶La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*), mejor conocida por su acrónimo en inglés *USAID*, es la agencia estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no-militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado. Directamente o a través de agencias subsidiarias su objetivo es el de reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria.

Manuel Santos con su Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010 -2014), que se creía en principio, iba a mantener la línea de la “Seguridad Democrática” del gobierno anterior. El nuevo gobierno trata de impulsar el fortalecimiento de la seguridad local a través de la creación de diferentes herramientas que a largo plazo y de forma articulada generaran un impacto. Es así como se nace el programa Plan Cuadrante (2010), al tiempo que en el Congreso se estudiaba el proyecto de ley, que posteriormente el Presidente sancionó, la Ley 1482 de 2011 de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Además de la creación de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana (2011), indispensables para el desarrollo de una política integral de seguridad.

En ese sentido, el presente capítulo se divide en 3 partes. La primera señala el contexto local a partir de la generación de los planes nacionales de seguridad integral, y su transformación en el plano municipal, la segunda expresa la articulación de los componentes del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán consideradas en el estudio fundamentales para el desarrollo del mismo, y una tercera parte, que articula las apuestas del gobierno nacional para hacerle frente a la inseguridad, y hacer efectivas las medidas para contrarrestar la delincuencia en la ciudades.

2.1 De la política nacional de seguridad a los planes locales integrales de seguridad ciudadana 2008-2011 Popayán

Para analizar y comprender el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán en los años 2008-2011 es necesario conocer los lineamientos nacionales de la política de seguridad democrática de los dos períodos de gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez 2002-2010 en lo referente a convivencia y seguridad, motivadores de los diferentes planes integrales de convivencia y seguridad locales en todo el país. En Popayán el plan¹²⁷ entró en vigencia a partir del año 2004 pero solo hasta el año 2008 se consolidó.

Siguiendo los lineamientos del gobierno nacional y en el marco de la política de seguridad democrática a través de su programa Departamentos y Municipios

¹²⁷ Para este período la política nacional se encamina a una negociación del conflicto por tanto los planes para este período hace énfasis en la negociación de conflictos y mesas de paz.

Seguros¹²⁸ se integran a partir del año 2004 al municipio de Popayán, los planes de convivencia y seguridad ciudadana, planes que a través del programa DMS son asesorados por expertos de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset contratados por USAID para desarrollar asesorías para la construcción de políticas públicas integrales en temas de seguridad, el objeto de la misma es fortalecer la gobernabilidad local en asuntos de convivencia y seguridad, con el propósito de consolidar y coordinar las relaciones entre los entes administrativos e institucionales y, entre los mismos y la comunidad. El Plan Integral para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana Nacional, se encaminó a fortalecer cuatro pilares orientados a consolidar la seguridad y la convivencia en todo el territorio nacional, estos fueron:

1ro. Desarrollo de sistemas de información y bases de datos a nivel nacional con el objeto de fortalecer y modernizar las fuentes primarias de información en cuanto a la contravencionalidad y el delito, a través de la creación de Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS).

2do. Fortalecimiento y apoyo a los Programas de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) liderado por el Ministerio de Justicia.

3ro. Modernización de la Policía Nacional en lo que concierne a equipo tecnológico, recurso humano e infraestructura.

4to. Promoción de investigaciones sobre problemáticas sociales y jurídicas, encaminadas a estudios que puedan orientar la formulación y la implementación de una política de convivencia y seguridad ciudadana, dirigida a confrontar las diferentes manifestaciones de la violencia urbana.¹²⁹

Además, la apuesta gubernamental priorizó la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, para ello fue necesario la consolidación de un proyecto de seguridad integral, que garantizara el ingreso de la empresa privada (multinacional o particular) y un aumento del presupuesto de cooperación internacional del gobierno

¹²⁸ Este programa se creó con el fin de asesorar a los entes territoriales para promover y consolidar la formulación y gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en el nivel local durante el período 2004 - 2007, asesoría que se inició en marzo de 2004.

¹²⁹ Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Experiencia Flandes Tolima en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/politicas/planintegral.pdf>. Consultado 21 de septiembre de 2011

americano a través del Plan Colombia. Con el ánimo de alcanzar estos objetivos en el primer trimestre del año 2005 (el 5 de Marzo) Álvaro Uribe declara “-en Colombia no hay conflicto armado, sino una amenaza terrorista”¹³⁰, esta afirmación generó un debate político en todas las esferas, objeto de la misma, es la devaluación de los grupos al margen de la ley (Farc – ELN) frente a la comunidad internacional y, en ese sentido, disminuir sus acciones armadas. Aunque directamente no admite un proceso de paz con la guerrilla su mayor intento fue un proceso de desmovilización para las autodefensas (AUC). En las alocuciones presidenciales señaló la necesidad del apoyo internacional para la reinserción a la sociedad de los desmovilizados de los diferentes bloques armados. Durante este proceso el gobierno americano reiteró su compromiso e inversión al Plan¹³¹.

Entre los años 2000 y 2005, el gobierno americano entregó al Plan Colombia US\$2.800 millones de dólares, que junto a la asistencia del Departamento de Defensa promedió los US\$4.500 millones de dólares. En el 2005, la administración Bush pidió fondos adicionales al Congreso de los Estados Unidos para el Plan Colombia¹³² para adicionarle US\$463 millones de dólares a través del ACI¹³³ y US\$90 millones a través del FMF¹³⁴. Esta inversión en su mayoría se destinó a la adquisición de aeronaves tipo Black Hawk que al tiempo que servían para las operaciones de ataque, protegían las aeronaves que realizaban el proceso de fumigación de cultivos de uso ilícito, la profesionalización y especialización de la fuerza pública es decir Policía Nacional y fuerzas militares principalmente capacitadas en Estados Unidos, además de un mínimo rubro destinado para el componente social. Los departamentos área de influencia del Plan Colombia tenían tres características particulares 1. Biodiversidad, 2. Zonas con recursos naturales como petróleo, oro. 3. Presencia y rutas de grupos al margen de la ley, con alto porcentaje de financiación a través del tráfico de drogas.

¹³⁰José Obdulio Gaviria, el hombre más cercano a Uribe que hace las veces de ideólogo y asesor político, en su libro titulado Sofismas del terrorismo en Colombia se extiende en los mismos argumentos que ha expresado el ex Presidente en diversos foros. El **primero** es que no existe un conflicto porque Colombia es una democracia legítima y no una dictadura ni un régimen opresivo. Por lo tanto no hay justificación para que un puñado de violentos continúen en armas. **Segundo**, porque después de la caída del muro de Berlín las guerrillas colombianas ya no luchan por un ideal político sino que actúan como mafias vinculadas al narcotráfico y a la captura de rentas como la gasolina, la coca y el oro. En consecuencia, más que revolucionarios en busca de un nuevo régimen son bandas criminales con poderosos aparatos militares. Y por **último**, porque en su lógica criminal la principal víctima son los civiles. En síntesis, son simples terroristas que no respetan las normas humanitarias.

¹³¹ Además del Plan Colombia para la paz, se ejecutaron diferentes proyectos de cooperación internacional en el área de seguridad nacional como Plan Patriota, Iniciativa Andina contra las drogas entre otros.

¹³²Gómez Maseri, Sergio. (2008) US\$ 545 millones para financiar el Plan Colombia en el 2009 pidió gobierno de Estados Unidos al Congreso. Fecha de publicación Marzo Sección nacional/ Disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12735482

¹³³Iniciativa Andina Contra las Drogas ACI

¹³⁴Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras FMF

Este giro en materia de seguridad tuvo implicaciones políticas, económicas y sociales profundas entre las que se destacan, en primera instancia, la intensificación del conflicto armado en las zonas donde se da inicio a la intervención del Plan Colombia, como los departamentos de Guaviare, Putumayo, Cauca y Nariño, esta situación generó el desplazamiento de la población hacia cabeceras municipales o capitales de departamento. A pesar de las observaciones dadas en el 1992 por el Ministerio de Salud las aspersiones con glifosato siguieron, produciendo daños en los seres humanos, muerte en animales y afectación en cultivos pan coger¹³⁵.

La poca inversión en el componente social, derivado de programas de bajo impacto¹³⁶, que generaron grandes expectativas pero finalmente se enfocaron en una contratación básica para la erradicación manual de los cultivos, esta situación suscito gran controversia en el plano nacional e internacional, dada la exposición de civiles en acciones del gobierno en zonas de conflicto, la intervención de civiles los desvinculaba de este estatus (Civiles) y los convertía en objetivo militar, esta actuación cobro más de un muerto¹³⁷, por enfrentamientos con los dueños de los cultivos, la guerrilla o minas sembradas alrededor de los mismos.

A la par de la búsqueda por el gobierno nacional de la declaratoria de las Farc como terroristas ante la OEA (Organización de los Estados Americanos), Estados Unidos y Colombia se unieron para impulsar la tesis de diplomacia preventiva, como variante de las denominadas guerras preventivas¹³⁸ argumento con el que finalmente Estados Unidos invadió Irak. Este mismo enfoque en materia de seguridad local implicó la no neutralidad de los ciudadanos frente a los grupos al margen de la ley "en las

¹³⁵ ORTEGA G Marisol. El Tiempo Sección Otros. Fecha de publicación 1 de febrero de 1992. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-25781>. Consultado Marzo 2012

¹³⁶ La expectativa estaba puesta sobre el programa dado la cantidad de opciones que aparentemente se generaba como se menciona a continuación. Campos de acción del Plan: Procesos productivos -Promoción del capital humano y atención humanitaria -Infraestructura para la paz -Desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social -Promoción y sostenibilidad ambiental alrededor de ellos se realizan los programas sociales. Finalmente muy pocos pudieron permanecer dentro del programa principalmente por el riesgo y por el traslado entre zonas, pero además la poca gobernabilidad en los territorios, lo que no genero garantías para los campesinos que debían enfrentar a los grupos después de la intervención.

¹³⁷ El Espectador. Tema del día: Procuraduría alerta sobre problemas en el programa de erradicación manual. 24 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-382777-procuraduria-alerta-sobre-problemas-el-programa-de-erradicacion>.

¹³⁸ VEGA Héctor. Plan Colombia. La Pluma Disponible en http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3768:el-plan-colombia&catid=94:mundo&Itemid=427. Consultado en Marzo de 2011.

sociedades democráticas no hay neutralidad de los ciudadanos frente al delito¹³⁹", "no hay distinción entre policías y ciudadanos¹⁴⁰", estos dos argumentos fueron constantemente mencionados en las alocuciones presidenciales¹⁴¹, señalaban, que dado que los civiles son los grandes perjudicados, debían asumir una postura activa contra los grupos armados, que finalmente se plasmó en los planes integrales de convivencia bajo las denominadas redes de apoyo y frentes de seguridad.

En este sentido el Estado delegó parte de su función en los ciudadanos a los cuales debía garantizar su seguridad. Que la sociedad civil asuma estas nuevas reglas de juego, implica que podrían ser objetivo de los grupos al margen de la ley y al ser parte activa del conflicto armado, no estarían cubiertos por el protocolo de Ginebra¹⁴², que enfatiza la protección humanitaria en territorios donde se desarrolla el conflicto armado. Las decisiones asumidas por el ex presidente Álvaro Uribe fueron altamente cuestionadas por la ONU y distintas organizaciones que defienden los derechos humanos. En septiembre de 2004, debido a graves acusaciones contra el gobierno de Uribe por violaciones a los DDHH, se interrumpió la ayuda militar del Plan Colombia. En su informe anual el Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), denunció la participación del Ejército en asesinatos de civiles en 21 de los 32 departamentos en Colombia. En muchos casos las víctimas fueron presentadas como guerrilleros muertos en combate, algunos engañados con el ofrecimiento de trabajo eran secuestrados por paramilitares y presentados por el ejército como parte de la complicidad que existía entre los dos. Esta acción más adelante fue denominada por la justicia colombiana como falsos positivos.

Con el fin de mantener la lucha anti guerrillas (los programas y el monto económico asignado) el gobierno Uribe pretendió presentar casos exitosos en materia de recuperación de la seguridad, pero al amparo de este objetivo cometió un sinnúmero de violaciones a los DDHH entre los que se destacan, los mencionados falsos positivos, las falsas desmovilizaciones de los bloques paramilitares como el Cacica Gaitana, la

¹³⁹ Portada de semana, Si hay Guerra Señor Presidente. 7 de febrero de 2005, disponible en <http://m.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>. Consultada 10 de marzo de 2013

¹⁴⁰ *ibíd.*

¹⁴¹ Alocuciones, artículos de prensa entre el 21 de enero de 2005 – diciembre de 2005

¹⁴² El Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra, comúnmente conocido como Cuarto Convenio de Ginebra y abreviado como GCIV, es uno de los cuatro tratados de los convenios de Ginebra. Se aprobó en agosto del año 1949 y define la protección humanitaria para los civiles en una zona de guerra prohibiendo la práctica de la guerra total. En este momento hay 194 países que forman parte de los convenios de Ginebra del año 1949, incluyendo el cuarto tratado. En el año 1993 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó un informe de la Secretaría General de Naciones Unidas y de una comisión de expertos, llegando a la conclusión de que los convenios de Ginebra habían pasado al cuerpo del derecho internacional consuetudinario, lo que lo hace vinculante para los países no signatarios de dichos convenios cada vez que se involucren en conflictos armados.²

omisión de protección a civiles en zonas de conflicto, como la masacre de Apartado en Antioquia o la guerra química¹⁴³ (glifosato) y militar en contra de campesinos mestizos, afro descendientes e indígenas, como parte de la política de “consolidación de la seguridad democrática” según señaló la Agencia Bolivariana de Prensa.

A pesar de las acusaciones, investigaciones y la preocupación internacional unos meses más tarde, reiniciaron labores, sin inconvenientes. El refuerzo del plan Colombia se denominó Plan Patriota, un trabajo conjunto de las fuerzas militares y de policía, cuyo objetivo fue recuperar los territorios alrededor de Bogotá y ciudades como Medellín y Cali, a las que se les reconocía presencia de las Farc. El plan pretendió atacar zonas que el grupo subversivo consideraba seguras, posteriormente se inició la invasión a las selvas del sur del país (departamentos de Putumayo, Guaviare, Meta, Caquetá y Amazonas) cuya presión sobre las fronteras de Ecuador y Venezuela creaba una situación de inestabilidad¹⁴⁴. Mientras esto sucedía en el plano nacional, las disposiciones concernientes a los Planes integrales de seguridad locales, se iba haciendo más exigente, para los ciudadanos se llamó participación, para las administraciones legitimidad y para la policía estadística.

Para la implementación del programa en lo local, el rol del departamento en este proceso de articulación interinstitucional es vital, tanto para el diseño como para la implementación de las políticas de seguridad (de lo nacional a lo local), lastimosamente no se encontró dentro del período de estudio un plan estructurado por el departamento del Cauca en materia de seguridad, ni política pública, aparte de los señalado vagamente en el Plan de Desarrollo 2008-2011¹⁴⁵, y las decisiones circunstanciales del gobierno departamental de turno¹⁴⁶. La situación se tornó preocupante por el vacío en la función de uno de los actores principales dentro de

¹⁴³ Vega Héctor. Plan Colombia. Consultado en Marzo de 2011. Disponible en http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3768:el-plan-colombia&catid=94:mundo&Itemid=427

¹⁴⁴ *ibíd.*

¹⁴⁵ El plan de desarrollo señala para seguridad ciudadana dos objetivos: 1. Fortalecer todas las iniciativas encaminadas a lograr la convivencia ciudadana, mediante la educación y difusión de una cultura de paz bajo los principios rectores de la No-violencia. El rol de la mujer y la juventud caucana en estas tareas será prioritario; 2. Cumplimiento de la política pública de discapacidad establecida a través del Documentos CONPES SOCIAL 80, y articulación de competencias, estrategias y programas entre las distintas instituciones del Estado encargadas de atenderlas, al igual que con las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴⁶ Gobernación del Cauca Plan Departamental De Desarrollo: “Arriba El Cauca” Guillermo Alberto González (2.008 -2.011) Disponible en <http://portal.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/circulares/2011/plan-desarrollo-cauca-2008-2011.pdf>. Consultado Marzo de 2013

cualquier estrategia nacional, que sirve de anclaje y comunicación entre lo nacional y lo local, si bien la función del gobierno departamental en materia seguridad debería ser activa, de diagnóstico y seguimiento continuo encontramos que la misma no va más allá de la formulación del plan de desarrollo, como resultado, tenemos política pública de seguridad incompleta, no hubo acompañamiento a los planes locales, no hubo autoevaluación de los procesos, el departamento se convirtió en el mensajero, traer política pública y llevar planes locales en carpetas, aún hoy no es posible encontrar un plan estructurado de seguridad y muy seguramente los consejos de seguridad han respondido simplemente a la inmediatez de las circunstancias.

En este contexto, se consolidó el Plan para el municipio de Popayán durante el período de gobierno del Alcalde Víctor Libardo Ramírez (2004 – 2007), su visión de seguridad integral quedó plasmada dentro del Plan de Desarrollo “La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad” como parte del programa de desarrollo e integración social, con el subprograma denominado Seguridad Ciudadana. Este se enfocó en la defensa de derechos humanos a partir de la pedagogía de la negociación del conflicto, la promoción de las iniciativas de justicia comunitaria siguiendo los lineamientos del Ministerio del Interior, tales como jueces de paz, conciliadores con equidad, grupos asociativos de colonias, vecinos, familias, la Universidad del Cauca realizó talleres de formación política para mujeres¹⁴⁷.

En correspondencia con los lineamientos nacionales en lo que a coordinación institucional compete, el municipio aportó recursos para la reestructuración física del CAI del Barrio Alfonso López, se suministró combustible para el cabal cumplimiento de las labores de instituciones como el Batallón, Policía Nacional, DAS, CTI, se adquirió un CAI móvil, se iniciaron gestiones para la adquisición de los kits de alarmas y cámaras para los frentes de seguridad barriales, se iniciaron los trámites para la compra y mantenimiento de las cámaras instaladas en los diferentes puntos de la ciudad¹⁴⁸. Se capacitaron líderes comunales (urbanos y rurales) como conciliadores en equidad, se implementaron 52¹⁴⁹ frentes de seguridad rural y 120¹⁵⁰ municipales

¹⁴⁷ Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad. Informe Final 2004-2007 Disponible en <http://www.ciudadblanca.com/documentos/alcaldia1.pps>. Consultado 10 Noviembre 2011

¹⁴⁸ *ibíd.*

¹⁴⁹ *ibíd.*

¹⁵⁰ Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su voluntad. Informe Final 2004-2007. Disponible en <http://www.ciudadblanca.com/documentos/alcaldia1.pps>. Consultado 10 Noviembre 2011

que fueron dotados de alarmas y radios móviles integrados a la frecuencia de la Policía Nacional. La administración municipal lideró programas de desarme de pandillas infantiles y juveniles. En lo que a cultura respecta, los programas estuvieron encaminados a la promoción de la cultura ciudadana, la generación de sentido de pertenencia tanto para propios como para las colonias asentadas en el municipio, provenientes de diferentes partes del país, pretendiendo a través de estas actividades crear, fortalecer y consolidar una cultura ciudadana. Esta iniciativa quedó materializada en la Cátedra Popayán¹⁵¹, que se imparte en los colegios del municipio.

Estas acciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sumadas a los diferentes programas sociales, a las veedurías ciudadanas y al seguimiento de la administración municipal, permitieron según el informe final de gestión del gobierno de Ramírez (2004-2007)¹⁵² a través de su observatorio del delito, la disminución del 12.35% de las muertes violentas¹⁵³ entre 2004 y 2007 a nivel local. Sin embargo un estudio realizado por el Grupo de Investigación del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca¹⁵⁴ señaló que según cifras entregadas por el Observatorio del Delito para el año 2002 “la tasa de homicidios fue de 62 hpcch¹⁵⁵ y baja significativamente a 31 hpcch para el año 2003, luego sube lentamente hasta 42 hpcch en el año 2006” adicionalmente compara estas cifras con el promedio nacional y departamental concluyendo que la tasa de Popayán solo para el período 2002 (62 hpcch) es mayor a la tasa nacional, en lo concerniente a la tasa departamental es superior en casi todo el período señalado (2003 – 2006). Se encontró, que las políticas en torno al tema de seguridad fallaron entre otras cosas, por antagonismos políticos, restricción de presupuestos (para este período el municipio se encontraba bajo Ley 550¹⁵⁶) y la restricción de acciones solo al plano policial, además del conflicto armado

¹⁵¹ Alcaldía de Popayán, Plan de desarrollo municipal 2004-2007 Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50485088/alcaldia1> Consultado 10 Noviembre 2011

¹⁵² Alcaldía de Popayán, La Carta ciudadana ejecutando su voluntad. Víctor Libardo Ramírez Fajardo. Informe final 2004 - 2007 <http://www.ciudadblanca.com/documentos/alcaldia1.pps> Consultado 10 Noviembre 2011

¹⁵³ ibíd.

¹⁵⁴ Fundación Foro Nacional por Colombia. Boletín No. 41. Abril 2008. Seguridad y Convivencia: Violencia en una ciudad aparentemente pacífica, Popayán 2000 -2006. Grupo de Investigación Departamento de Ciencia Política LÓPEZ, José Nicolás, MONTOYA Alexander, VANEGAS Gildardo, Universidad del Cauca, Centro de estudios 2008. Disponible en http://foronacional.no-ip.org/varios/archivos_p_web/publicaciones/Foro%20Municipal%20No.41.pdf Consultado Noviembre de 2011.

¹⁵⁵ Homicidios por cada cien mil habitantes.

¹⁵⁶ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1999/ley_550_1999.php Consultado 26 de noviembre de 2012.

y el narcotráfico como desencadenador de desplazamientos y violencia, para el año 2007 la cifra se duplicó y cerró con 127 homicidios.

Entre el año 2006 - 2010, la Presidencia de la República en cabeza del reelecto presidente Álvaro Uribe Vélez, presentó el Plan de Desarrollo Nacional, denominado “Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”¹⁵⁷, enfocado a respaldar y mantener su política de seguridad democrática, que para este segundo mandato llegó con más fuerza, respondiendo a las exigencias de la política global: la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En este nuevo cuatrienio, la política nacional se enfocó en el fortalecimiento de las instancias encargadas del diseño y la ejecución de la política de seguridad, con el objetivo de disminuir los delitos de impacto¹⁵⁸, generar una mayor y mejor comunicación entre la Policía Nacional y la comunidad, la implementación del sistema integrado de emergencia y seguridad (SIES)¹⁵⁹, la consolidación de un modelo de policía comunitaria, la prevención de la violencia intrafamiliar y la prevención de la delincuencia común entre otras¹⁶⁰.

En este contexto y en busca de mayor vinculación entre la policía y la comunidad, el Gobierno Nacional presentó su apuesta, llamada Plan Cuadrante¹⁶¹, programa que pretendió fortalecer las relaciones y el apoyo de la comunidad a la institución policial, además de propiciar mayor impacto en la disminución del delito. Para el año 2008 inició el período de gobierno del alcalde Ramiro Navia (2008-2011) cuya administración municipal, en concordancia con las disposiciones nacionales, formuló dentro del plan de desarrollo municipal, la dimensión: Participación y convivencia ciudadana, puntos que más adelante desarrolló bajo los objetivos sectoriales de su plan “Bienestar para Todos” dividiendo éstos en tres componentes:

- Participación comunitaria: Generar espacios de participación comunitaria acercando la administración municipal a los ciudadanos,
- Convivencia ciudadana: Ofrecer a los ciudadanos mecanismos efectivos para lograr buenos niveles de convivencia y seguridad ciudadana, por último

¹⁵⁷ Presidencia de la República. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2002-2006. Pág. 62. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>. Consultado Marzo de 2012

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Dicho sistema, tiene por objeto fijar los parámetros generales para la implementación de un centro de gestión de emergencias y seguridad que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad. Existe en el tema un CONPES SIES pero en el caso particular de Popayán a pesar de los convenios realizados no se alcanzó el objetivo que se pretendía

¹⁶⁰ Presidencia de la República. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2002-2006. Pág. 63 Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antecedentes.aspx>. Consultado Marzo de 2012

¹⁶¹ *Ibíd.*

- Fortalecimiento Institucional: Promover el funcionamiento de la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria como unidad estratégica de valor público¹⁶².

2.2 Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para Popayán

Estos componentes se concretan un año después en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, presentados como estrategias para disminuir el nivel de criminalidad en el municipio. El objetivo de la política fue:

Crear e implementar una política pública de convivencia y seguridad ciudadana, coherente y acorde con la realidad de nuestro municipio, por medio de programas y actividades de alto impacto social que lleguen a la comunidad, recuperando la cultura ciudadana como el pilar fundamental para construir sociedad.¹⁶³

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán se encontró justificado por los “altos niveles de conflictividad en los cuales prevalece la violencia intrafamiliar, el abuso sexual de niños y el abandono de la juventud”,¹⁶⁴ según estudios de Samuel Escobar y Yaned Vargas¹⁶⁵, el plan integral contó con un diagnóstico basado en las cifras del observatorio del delito de los años 2004 a 2007 que respaldó las decisiones del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana. El plan no presentó una fuente diferente de consulta que la visión de estos dos profesionales, que si bien participaron en grupos de investigación, no han estudiado propiamente temas de esta competencia, adicionalmente dentro de la formulación del plan la comunidad no tuvo participación, lo que acrecentó la brecha entre lo que la administración cree que necesita la ciudadanía y lo que la comunidad realmente necesita, la poca o nula consulta hace la diferencia entre el empoderamiento de la ciudadanía, quizá el éxito del proceso y la inhibición de la participación de la misma, de ahí que los resultados no sean lo esperado y que las respuestas sean tan variadas en toda la implementación. Con esta perspectiva, el plan se enfocó en la generación de una “participación activa” de la comunidad, con las instituciones del Estado, para ello

¹⁶²Alcaldía Municipal de Popayán, Concejo Municipal, Acuerdo No. 10 de junio de 2008, Página No. 4.

¹⁶³ibíd.

¹⁶⁴ibíd.

¹⁶⁵ En el diagnóstico solo señala que el señor Eyver Samuel Escobar es Abogado, geógrafo y tiene un grupo de investigación en la Universidad del Cauca

la Secretaria de Gobierno encargada de articular a los diferentes estamentos, coordinó el proceso que culminó con once estrategias específicas, las que se anotan en el cuadro No. 2. A través de ellas se pretendió debilitar la delincuencia al tiempo que la comunidad trabajaba con las diferentes instituciones del Estado en la prevención de los factores que permiten la comisión de delitos. De las once estrategias se escogen dos como protagonistas de la temática en esta investigación: la estrategia comunitaria y la estrategia tecnológica (por su carácter de acercamiento a la comunidad). Siendo éstas y sus componentes motivo de observación, entendimiento y análisis.

Cuadro No. 2

Estrategias Escogidas para el Desarrollo de la Investigación, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Popayán 2008 -2011

PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POPAYÁN 2008 - 2011		
Estrategias del Plan		Observaciones
Participativa, Operativa, Educativa y formativa, Saludable, Comunitaria , Integradora, De conformación de redes de apoyo, Tecnológica , Normativa, Investigativa, Coercitiva,	<p>Estrategia Comunitaria</p> <p>*"Organizar el comité local permanente de convivencia y seguridad ciudadana a fin de verificar la ejecución del plan, adopte las medidas necesarias para garantizar mayores índices de efectividad.</p> <p>*Fortalecer los frentes locales de convivencia y seguridad, para la divulgación de la cultura ciudadana.</p> <p>*Coordinar la creación de las escuelas de convivencia y seguridad para que a través de la policía se inicie la formación de la comunidad en temas de prevención del delito".</p>	<p>*Dentro del Plan Integral no se diferenció de forma clara, objetivos, lineamientos, estrategias y actividades a desarrollar, lo cual dificulta el análisis dado que para quien indaga, no es claro el objetivo, meta o resultado al que se pretende llegar.</p> <p>Por otro lado, sería difícil para las veedurías y la comunidad en general realizar un seguimiento a las metas del plan, dado que no están especificadas en el mismo.</p> <p>Es necesario mencionar que dentro de los documentos entregados por la alcaldía, no hay línea base, indicadores y menos metas, solo se encontraron actividades y las asignaciones presupuestales para las mismas.</p>
	<p>Estrategia Tecnológica</p> <p>"*El objetivo es la "gestión de recursos frente a las diferentes entidades competentes para la adquisición de tecnología de punta en los procesos de atención y prevención de factores que atenten contra la convivencia y la seguridad.</p> <p>*Creación de estímulos para los ciudadanos que denuncien las acciones que atenten contra la Convivencia y la Seguridad Ciudadana".</p>	

Fuente: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Alcaldía de Popayán 2008-2011

Las estrategias comunitaria y tecnológica, señalan sus objetivos, pero es necesario aclarar que no plantean la forma en qué se va a implementar el proceso (ver imagen No.1), dentro de los documentos entregados por la alcaldía, no hay línea base, indicadores y menos metas, solo se encontraron actividades y asignaciones presupuestales para las mismas. En torno al segundo objetivo de la estrategia comunitaria, la organización de un comité local permanente de seguridad solo es señalado en el documento como una estructura a seguir, finalmente se materializó en la creación del comité de orden público bajo el decreto 033 del 2 de diciembre de

2011, presidido por el Alcalde y los mandos militares y de Policía y mínima participación de la comunidad, como es señalado en el cuadro No. 2.

Imagen No. 1

Plan de Desarrollo 2008 -2011
Alcaldía de Popayán

REPUBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DEL CAUCA ALCALDIA DE POPAYAN PROYECTO PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011						
SECTOR	OBJETIVO SECTORIAL	PROGRAMA	RESULTADO	SUBPROGRAMA	PRODUCTOS	PROYECTOS PRIORITARIO
PARTICIPACION COMUNITARIA	Generar espacios de participación ciudadana acercando la Administración Municipal a los ciudadanos	Participación Ciudadana	% de cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad en audiencias públicas	Administración Municipal en contacto con la comunidad	Audiencias comunitarias, sistema de información de compromisos con la comunidad, sistema de seguimiento a actas de compromisos	
			Aumentar el nivel de vinculación comunitaria al presupuesto participativo en el sector urbano y rural	Presupuesto participativo	Revisión de la metodología, audiencias públicas para priorización de proyectos de inversión, sistema de información, capacitación, acompañamiento.	
			Aumentar la cobertura y eficiencia de la respuesta a	Veedurías ciudadanas	Capacitación, acompañamiento, seguimiento, apoyo a la organización de	

Fuente: Alcaldía Municipal de Popayán.

En lo que respecta al marco para el desarrollo del fortalecimiento de los frentes de seguridad no hubo actividades definidas para cumplir con este objetivo, se señaló una meta de 35 frentes de seguridad locales y 17 rurales¹⁶⁶, en el informe final de la administración municipal (2008 -2011) muestra un número total de 326 frentes de seguridad urbano y 45 rurales al terminar el año 2011, además se indica que al inicio del período de la administración se contaban con 141 frentes de seguridad urbanos, esta información fue contrarrestada con la presentada por el informe final de la administración Víctor Libardo Ramírez (2004 -2007) que presentó 170 frentes de seguridad urbanos y 35 rurales al terminar el año 2007. En lo referente a las escuelas de convivencia y seguridad¹⁶⁷ señaladas en el último punto de la estrategia

¹⁶⁶ Alcaldía Municipal de Popayán, Plan de acción Secretaria de Gobierno 2008.

¹⁶⁷ Son espacios pedagógicos donde la institución policial brinda al ciudadano formación e instrucción para prevenir delitos y contravenciones, que afectan la seguridad de su barrio, sector o cuadra, así los ciudadanos se convierten en promotores y aliados permanentes de la labor que desarrolla la policía contra los factores que afectan la convivencia, rescatando valores como la solidaridad, la integración, civismo entre otros, tienen por objeto fomentar la integración y el espíritu de solidaridad, habilitando

comunitaria, encontramos que su desarrollo estuvo a cargo de la policía comunitaria, los temas a tratar por las mismas dependieron de la dinámica y la necesidad de cada barrio, en la mayoría de los casos, se trabajaron talleres de prevención de la violencia, prevención de consumo de sustancias psicoactivas. Durante los acercamientos se extendió la invitación para que los niños y jóvenes hicieran parte de la denominada policía cívica¹⁶⁸ juvenil, con dos objetivos particulares, el primero afianzar los lazos de la policía con la comunidad por medio de los jóvenes que se vinculan, segundo, volver a los mismos replicadores en prevención de drogas y delito dentro de su comunidad.

Cuadro No. 3

Comité Local Permanente de Convivencia y Seguridad – Desarrollo en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad 2008 – 2011

Plan Integral de Convivencia y seguridad ciudadana (2009)	Comité de Orden Público Decreto 033 de 2 de diciembre de 2011	Observaciones
1. Alcalde la ciudad de Popayán o su delegado 2. Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria 3. Secretaria de Educación 4. Secretaria de Salud 5. Secretaria de Transito 6. Policía Nacional 7. Ejército Nacional 8. Dirección Seccional de Fiscalías 9. Director del DAS 10. Director del CTI 11. Defensoría del Pueblo. 12. Procuraduría Provincial 13. Oficina Asesora de Planeación Municipal 14. Director ICBF 15. Personería Municipal 16. Coordinadora Casa de Justicia 17. Un delegado de la Cámara de Comercio 18. Un representante de los gremios 19. Dos delegados del Concejo Municipal 20. Dos delegados de Asocomunal 21. Dos delegados Ediles del sector urbano y dos delegados de Ediles del sector rural 22. Dos delegados del CMJ	1. Comandante del Batallón José Hilario López o su delegado 2. El comandante del Batallón de apoyo de servicios para el combate No. 29 o su delegado 3. El Comandante de Departamento de Policía Cauca o su delegado 4. El Comandante de Policía del Municipio de Popayán o su delegado 5. El director seccional del DAS o quien haga sus veces de delegado 6. El director seccional del Cuerpo Técnico de Investigación CTI 7. El Alcalde municipal o como delegado el secretario de gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.	Dentro del Plan Integral de Convivencia y Seguridad para Popayán fue presentada la propuesta para la creación de un Comité Local de Convivencia y Seguridad con participación de toda la comunidad, finalmente se materializa el 2 de diciembre de 2011 pero transformado en Comité de Orden Público. Funcionarios de la administración señalaron que aunque el comité se ha reunido la presencia de la comunidad depende solo de la necesidad de conocer informaciones específicas, es decir la participación de la misma es mínima. Al acceder al Acta No. 1 del Comité se corroboró que era la primera vez que se reunían, el gobierno anterior solo lo creó.

Fuente: Concejo Municipal de Popayán, Decreto 033 de 2011 y Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán 2008-2011.

a los ciudadanos en los conocimientos teóricos – prácticos de la seguridad participativa creando en ello actitudes y hábitos preventivos.

¹⁶⁸ Alcaldía de Popayán, Bienestar para Todos- Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 - 2011 Disponible en http://popayan-cauca.gov.co/apc-aa/files/66356563383661643934386531336632/Plan_Integral_de_Convivencia_y_seguridad_Ciudadana_2008__2011.pdf. Consultado el 2 octubre de 2010

A pesar de la propuesta integradora de la comunidad dentro del comité local permanente de convivencia y seguridad, la misma no pudo materializarse, por el contrario se transformó en comité de orden público con la participación de las entidades encargadas de mantener como su nombre lo indica el orden, pero la participación de la comunidad quedó relegada.

Este comité se reúne una vez al mes o de forma extraordinaria por eventos circunstanciales que ameriten decisiones del mismo, se cita al Alcalde o su secretario de gobierno según determine, quien será encargado de presidirlo, a la fuerza pública, fiscalía. Aunque se podría considerar que este comité estuvo activo desde los inicios del plan es necesario aclarar que solo se conformó terminando el período del alcalde Ramiro Navia, es decir solo hasta el 2 de diciembre de 2011, durante ese tiempo, no se realizó reunión alguna, el acta de instalación del comité se dio el 28 de febrero de 2013, las actas derivadas de este comité las maneja directamente Secretaria de gobierno, no existen copias en el concejo municipal.

Dentro del Plan Integral de Convivencia, cada uno de los organismos que intervienen dentro del mismo, es un facilitador del plan y cuenta con funciones propias de la entidad a la que pertenece, en el mismo documento se expresa algunas responsabilidades puntuales y conceptos a tener en cuenta para el buen desarrollo de las estrategias y el Plan Integral de Convivencia. Para ello se deben conocer los conceptos básicos que presenta el Plan Ver cuadro No. 4. Conceptos Básicos en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 -2011 - Estrategia Comunitaria y Tecnológica

Cuadro 4

Conceptos Básicos en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 -2011 - Estrategia Comunitaria y Tecnológica

ESTRATEGIA COMUNITARIA	ESTRATEGIA TECNOLÓGICA
<p>Frentes Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana: Medio indispensable para lograr una armónica interacción entre la comunidad y la Policía Nacional convirtiéndose en un elemento esencial para disminuir la delincuencia y actos ilegales en las comunas, se conformaran por los miembros de la comuna, organizaciones de carácter empresarial, eclesiástico, comercial, hotelero etc., que a petición de los mismos deseen integrarla previa capacitación orientada por la Policía Nacional.</p> <p>OBSERVACIONES: Es necesario anotar que aunque hay una proyección de resultados, es decir, se espera la conformación de 37 frentes de seguridad urbanos y 15 rurales no se señala ni en el Plan integral de convivencia, ni en el plan de acción, las estrategias a utilizar o la forma como se va a llegar a esos resultados. Se debe tener en cuenta además que para la conformación de estos frentes, es la comunidad organizada quien solicita a la policía y a la alcaldía su acompañamiento, después de realizar el proceso de legalización del frente (personería jurídica), se dota con alarmas comunitarias y radios en algunos casos.</p> <p>Dentro de estos frentes de seguridad locales hay un caso particular en la Comuna 5, en el barrio los Sauces, durante mucho tiempo ha sido el paso utilizado por los delincuentes hacia la María Oriente donde tienen desguazaderos de motos, carros y para huir de las autoridades, los vecinos del sector cansados de los constantes disparos, los borrachos, el consumo y expendio de droga, los constantes robos de cable de energía, decidieron tomar medidas, en colaboración con el CAI del sector empezaron a sacar a los consumidores, decidieron cerrar el paso hacia la María Occidente atravesando un palo de guadua, esta labor la realizan los habitantes del sector, los fines de semana en turnos de 4 horas en la noche, tienen una minuta donde el patrullero o el oficial que se patrulla firma con número de cédula y huella. A partir de esta integración comunitaria alrededor del tema de seguridad, los niveles de delincuencia han bajado significativamente en el sector. Según una de las representantes del frente de seguridad “Los muchachos que fumaban acá, metían bazuco se han ido, ya no nos roban los cables de la energía, la gente ya sabe y no se mete por aquí”</p>	<p>Sistema 1.2.3: Es un sistema de comunicación de emergencias moderno con tecnología de punta que permite atender los requerimientos de la comunidad en forma eficiente y oportuna con un número único de emergencias donde confluyen las comunicaciones de todos los organismos de seguridad e investigación del Estado al igual que los organismos de socorro y las autoridades comprometidas con la seguridad de la ciudad de Popayán.</p> <p>OBSERVACIONES: Aunque la administración señala que se ha intentado implementar a un sistema integrado de emergencias, ha sido difícil que confluyan todas las instituciones que deben participar, entre otras cosas porque el Centro Automático de Despacho no se encuentra en un edificio solo para este fin, sino que funciona dentro del Comando de Policía, y en una zona de conflicto, generaría una no neutralidad de entidades que cumplen funciones humanitarias, por esta razón entidades como Cruz rojas, Defensa civil, Bomberos, ICBF entre otras señalan su ausencia dentro del CAD, y prefieren ser avisadas a las locaciones de su entidad, por radio, teléfono o celular de la emergencia, que permanecer dentro del comando de policía.</p> <p>El personal de Policía, en reiteradas ocasiones ha señalado que no es función suya operar la línea de emergencia, pero que dada la necesidad y en apoyo a la administración local ha prestado la locación y el recurso humano que lo opera. Las personas que laboran en el centro automático de despacho, en algunos casos son personas que está en proceso de recuperación de alguna enfermedad física o psicológica que no le permite laborar en la calle, por esta constante rotación señalan algunos policías es difícil a veces capacitar, dado que en días o meses vuelve la rotación y llega nuevo personal. Esta información es señalada por la significativa mención de la comunidad de los inconvenientes que presenta la línea de emergencias. Otros al respecto Anexo 1- Informe comando de Policía Cauca</p> <p>Es necesario anotar que el CAD no tiene edificio propio por la falta de recursos, la administración municipal (2008 -2011) generó un proyecto de actualización para compra de equipos de última tecnología para atender emergencia y mejorar la seguridad, durante el proceso de trabajo de campo, se constató el cambio a nuevos equipos de cómputo, pero los cambios significativos en materia tecnológica como una mejor planta telefónica y el aumento de equipos, aún no se ha dado.</p>

<p>Comando de Atención Inmediata (CAI): Unidad policial con recursos humanos y materiales asignados a una jurisdicción, que en forma organizada con la comunidad y a través de la instrucción permanente, busca la solución de problemas de seguridad, con el objetivo de fraternizar y unir la policía con la comunidad.</p> <p>OBSERVACIONES: Dentro del Plan integral se señala una meta de 4 CAI de atención inmediata, para ellos se contó con recursos de destinación nacional, apoyo de gremios, y la administración municipal. Se construyeron 9 CAI blindados por valor de \$2250 millones de pesos, divididos en 9 comunas (Bella vista, Los Periodistas, Benito Juárez, Parque Informático, El Mirador, María Occidente, La Floresta, Alfonso López, Lomas de Granada) de ellos se entregaron 7 durante la administración de Ramiro Navia 2008 -2011 y los dos (El Mirador y María Occidente) restantes que adelantó la misma administración fueron inaugurados por la administración de Francisco Fuentes 2012, es necesario aclarar que la administración de Navia, entregó en un 85% terminados los últimos dos CAI, pero probablemente por un acuerdo entre la administración pasada y la actual, esta última presenta los CAI como gestión propia.</p> <p>En apoyo a estas unidades la administración municipal 2008 -2011, adquirió el comando de atención inmediata móvil por valor de \$207 millones de pesos, este vehículo dotado de alta tecnología que circula por las diferentes comunas con el objeto de apoyar la seguridad en las mismas.</p>	<p>CCTV: Es un centro de monitoreo que cuenta con 61 cámaras de las cuales están funcionando 35, para la vigilancia pública de 37 sectores estratégicos del municipio de Popayán. Manipuladas desde un centro de control y monitoreadas por unidades de la Policía Nacional.</p> <p>OBSERVACIONES: El diagnóstico presenta 37 cámaras en el 2008 funcionando en toda la ciudad, para el año 2011 solo se encontraron en funcionamiento 3 cámaras localizadas en el parque Caldas, de ellas solo 1 hacía el giro de 360 grados, las otras por falta de mantenimiento solo hacían giros de 180 grados. La respuesta de la administración y de los operadores de la policía fueron los altos costos de mantenimiento de las cámaras, la administración adelantó un proyecto, ante el ministerio del Interior, para la compra e instalación de 70 cámaras, pero aún esa gestión no ha entregado resultado alguno.</p> <p>Estas mismas inquietudes las recoge la administración Fuentes pero de igual forma hasta el momento no hay una respuesta aparte del proyecto entregado al Ministerio del Interior hace dos años.</p>
<p>Escuelas de Convivencia y Seguridad Ciudadana: Las escuelas de seguridad ciudadana son espacios pedagógicos donde la institución policial brinda al ciudadano formación e instrucción para prevenir delitos y contravenciones, que afectan la seguridad de su barrio, sector o cuadra, así los ciudadanos serán promotores y aliados permanentes de la labor que desarrolla la Institución contra los factores que afectan la convivencia social rescatando aquellos valores que como la solidaridad, la integración, el espíritu de vecindad, el civismo y la fraternidad se han perdido por la indisciplina social, la anarquía y el marcado individualismo imperante en la sociedad.</p> <p>OBSERVACIONES: Las escuelas de convivencia y seguridad no tuvieron una meta planteada en el plan de acción 2008 – 2011, aparentemente la responsabilidad frente a las mismas es competencia de la policía nacional a través de policía comunitaria. Es necesario anotar que estos programas comunitarios no tienen un respaldo, diferentes al aporte en recursos humanos, para la labor de capacitación en las diferentes comunas.</p> <p>De esta misma forma es pertinente señalar que la mayoría de estos programas cuentan con poca participación de la comunidad, entre otros motivos, por la poca credibilidad en el trabajo policial, los constantes conflictos entre delincuentes y policía dentro de las comunas que de alguna forma considera la comunidad los haría partícipes en esa disputa. Encontramos además aquellos que participan en Escuelas de Convivencia con regularidad hacen parte de</p>	

<p>otros programas de la policía y en algunas casos también pertenecen a la Junta de Acción Comunal del barrio</p>	
<p>Policía Cívica Juvenil: Esta es una modalidad de la Policía Cívica Local, encargada de promover actividades preventivas, educativas, culturales, ecológicas, recreativas y deportivas en la comunidad.</p> <p>OBSERVACIONES: Este programa se encuentra liderado por la policía nacional, durante el desarrollo de este programa los niños y jóvenes hacen parte de un programa de prevención de drogas, normas de convivencia que durante el encuentro con la comunidad comparten. Dentro de este proceso se trabajan temas como Educación para la resistencia al abuso de las drogas sus siglas en inglés Drug Abuse Resistance Education, más conocido como (DARE) Es uno de los programas bandera de la Policía nacional, está estrechamente ligado con las disposiciones del Plan Colombia, en los temas de influencia dentro de la comunidad. Cabe señalar que algunos colegios del municipio, aceptan el trabajo de policía comunitaria como equivalente a horas de trabajo social para estudiantes de grados 10 y 11, lo cual de alguna forma incentiva a los jóvenes a participar en estos programas de la policía comunitaria.</p>	

Fuente: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana – Documentos oficiales Policía Nacional

En medio del desarrollo del Plan, encontramos una herramienta que de forma transversal atravesó todo el proceso, además es el respaldo operativo y comunitario para cumplir los objetivos planteados tanto en el plan local de seguridad integral como en el plan nacional de convivencia y seguridad, es el denominado Plan Cuadrante, que expresa la construcción de la relación con la comunidad con el ánimo de generar una red comunitaria que le haga frente a la inseguridad, el programa se inauguró en el año 2006 pero solo hasta el 2011 toma fuerza apoyado por las circunstancias de inseguridad del país.

Buscando el respaldo normativo y con el ánimo de generar un mayor impacto, tanto para la protección de la comunidad, como para el respaldo institucional, el gobierno nacional sancionó la Ley 1453 de abril de 2011 de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que modificó parte del código penal, en varios párrafos donde penaliza el uso de menores para cometer ilícitos, aumento de la pena por este delito, tráfico y porte de estupefacientes, fabricación y tráfico de armas hechas entre otras. Adicionalmente modificó el código de infancia y adolescencia, en lo que respecta a aumento de las penas para menores infractores.

Para finales de 2011, hubo un aumento significativo de delitos a nivel nacional cometidos por menores, tanto las autoridades como la comunidad no encontraba la forma de menguar el problema, dado que la ley amparaba más de lo que corregía a estos infractores, los medios de comunicación nacionales propiciaron un boom de denuncias en los que la delincuencia utilizaba menores, finalmente, el Congreso y el Gobierno Nacional impulsaron el proceso que terminó con la sanción de la ley y la generación de la primera Política Pública Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En el plano local y retomando el proceso de planteamiento del Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana, para diciembre del 2009, un mes después de presentada la estrategia, la Corporación Visionarios por Colombia realizó una encuesta de cultura ciudadana contratada por la Cámara de Comercio del Cauca, entre los temas a analizar se privilegió la seguridad en el municipio, ésta midió la percepción de la ciudadanía frente al tema. Al respecto, los payaneses perciben a su ciudad como la más insegura, siendo la calificación de los encuestados de 2.3 (de 1 a

5)¹⁶⁹, la más baja en comparación con ciudades como Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla. (Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1



Fuente: Corporación Visionarios Por Colombia, Encuesta de Cultura Ciudadana, Popayán diciembre de 2009¹⁷⁰

Los delitos contra la propiedad en modalidad de atraco son los más comunes. Además al realizar el estudio en lo concerniente a la confianza en las instituciones del Estado y lo público, se determinó a Popayán como la ciudad con mayor desconfianza. Sin embargo, se percibe disposición de la ciudadanía para colaborar en el mejoramiento de la seguridad. Otro punto álgido fue la tasa de homicidios, encontrando que la de Popayán es más alta e incluso se encuentra por encima del promedio nacional, para el año 2008 la tasa fue de 49 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el mismo período la del país estaba en 34 homicidios por cada 100 mil habitantes¹⁷¹.

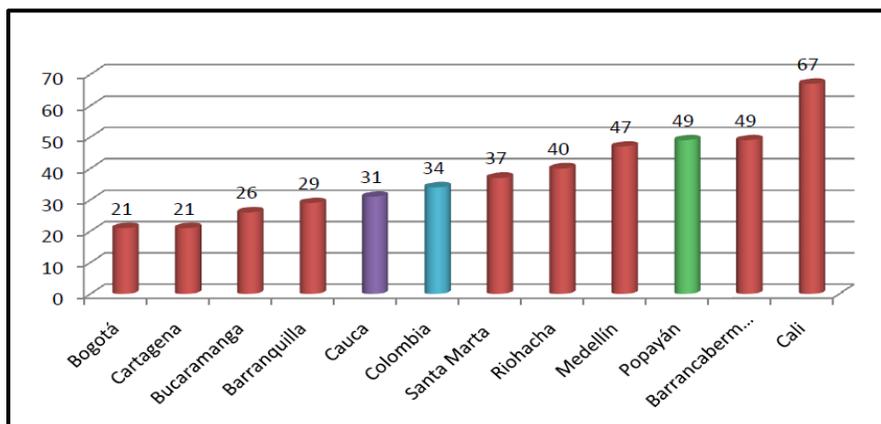
¹⁶⁹ Corporación Visionarios Por Colombia, Encuesta de Cultura Ciudadana, Popayán diciembre de 2009 Disponible en http://www.slideshare.net/gveleztohar/diagnosti1-documento-final-popayn-2009?from=share_email_logout3. Consultada en octubre 30 de 2010

¹⁷⁰ ibíd.

¹⁷¹ ibíd.

Gráfico No. 2

Tasa de homicidios *100.000 habitantes ciudades 2008



Fuente: Corporación Visionarios Por Colombia, Encuesta de Cultura Ciudadana, Popayán diciembre de 2009¹⁷²

Según el informe de gestión presentado por la administración en el año 2009, el cumplimiento del componente Convivencia y Participación Ciudadana para el año 2008 llegó a un porcentaje de ejecución del 82.5, para el 2009 el mismo fue de 100.21%¹⁷³, sin que dé claridad frente al tema específico de seguridad, se asume, según los indicadores que la dimensión de participación comunitaria ha sido tenida en cuenta en cada una de las acciones y actividades proyectadas y ejecutadas por el municipio.

Sin embargo, no se puede observar en tal informe cuál ha sido el porcentaje de ciudadanos que han hecho uso de los diferentes mecanismos de participación y qué tan efectivos han sido las acciones adelantadas por el ente administrador. Por otra parte, la Revista Poder 360¹⁷⁴ en su edición del 28 de agosto de 2010 publicó el resultado de la Gran Encuesta de Gestión de Alcaldes de Ciudades Capitales y Gobernadores de todo el país, para medir el desempeño de alcaldes y gobernadores en el territorio nacional, según la encuesta realizada, en materia de seguridad en

¹⁷² ibíd.

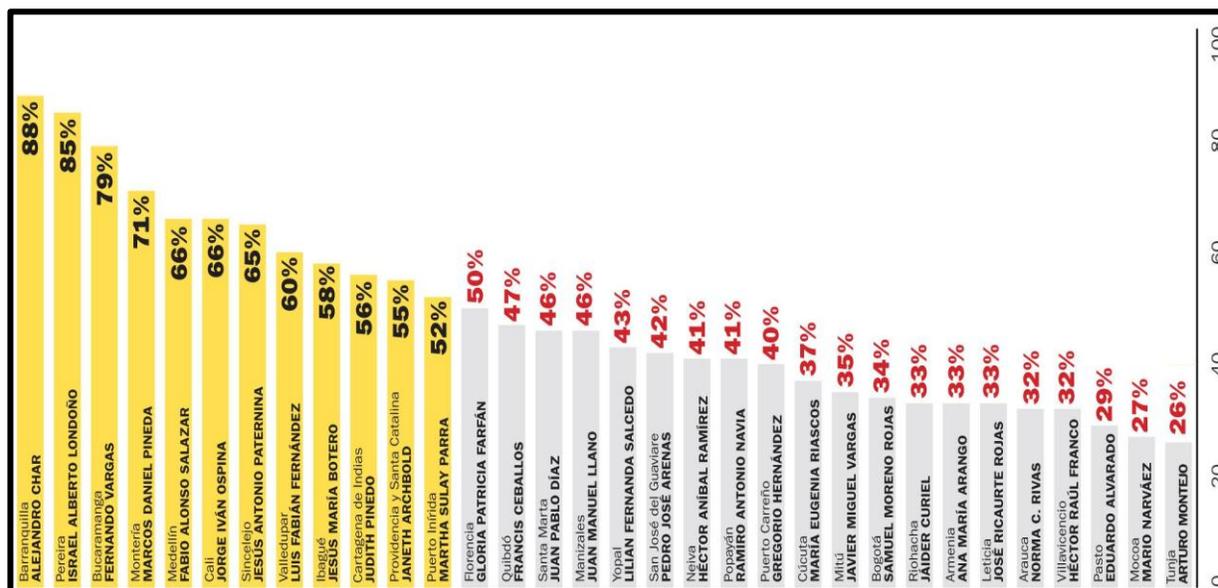
¹⁷³ Presentación Informe Final Alcaldía de Popayán. Ramiro Navia 2009 http://www.slideshare.net/informedegestion/-documento-final-popayn-2009?from=share_email_logout. Consultada en 1 diciembre 2011

¹⁷⁴ Revista Poder 360° La gestión de alcaldes y gobernadores. Gran encuesta sobre la gestión de alcaldes de capitales y gobernadores de todo el país. Bien en las ciudades de la costa Caribe y mal en territorios nacionales en http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4668&pag=2 Consultado en 2 de noviembre de 2011

Popayán la “inseguridad campea” y las promesas de campaña escasean por sus resultados¹⁷⁵.

Gráfico No. 3

Ranking de Gestión de Alcaldes municipales.



Fuente: Revista Poder 360° Ranking de Gestión de Alcaldes municipales. Agosto de 2010¹⁷⁶.

Según el informe de auditoría de la Contraloría Municipal de Popayán¹⁷⁷ se encontró que durante el período de vigencia 2008 del Alcalde Ramiro Navia (2008 -2011), “ninguna Secretaría presenta indicadores o documentos que evidencien seguimiento y monitoreo a planes de acción por tanto, solo es posible realizar una evaluación de tipo cualitativo a la entidad”¹⁷⁸, dentro del mismo informe se señaló que la Dimensión Participación y Convivencia ciudadana, parcialmente cumple el propósito como se señala a continuación: Participación comunitaria (98%) y convivencia ciudadana (67%)¹⁷⁹, aunque el informe muestra un porcentaje de cumplimiento parcial, no es clara la dimensión concerniente específicamente al tema de seguridad que se evaluó,

¹⁷⁵ibíd.

¹⁷⁶ ibíd.

¹⁷⁷Contraloría Municipal de Popayán, Auditoria al municipio de Popayán. Vigencia 2008. Alcalde Ramiro Navia. Realizado año 2009. Disponible

<http://www.contraloriapopayan.gov.co/documentos/informes/swf/INFORME%20FINAL%20DE%20AUDITORIA%20MUNICIPAL%20DE%20POPAYAN%20VIGENCIA%202008>. Consultado 20 de febrero de 2012.

¹⁷⁸ibíd.

¹⁷⁹ibíd.

al tener una respuesta general es difícil medir impactos y analizarlos dadas las múltiples posibilidades.

En lo que respecta a participación ciudadana el porcentaje según los datos de la Contraloría, están medidos por apoyos a Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales y Cabildos, en el tema de convivencia solo se habla de talleres desarrollados alrededor de seguridad ciudadana y derechos humanos. El informe además señaló no hay seguimiento a la Ley 594 de 2000, que dispone el manejo de archivo, razón por la cual con regularidad al solicitar la presentación de documentos en el tema de seguridad ciudadana o informes de gestión, se encontró que “dentro de las dependencias no existe un orden en el manejo de documentos, los cambios de personal y el poco seguimiento y control a los procesos no permitió obtener todas las informaciones alrededor del Plan de Convivencia¹⁸⁰”.

El informe de gestión de la administración municipal mostró un cumplimiento de metas, en lo referente a la dimensión de Participación comunitaria y convivencia, pero por otro lado, en las dos encuestas mencionadas se percibió una insatisfacción de parte de los ciudadanos de Popayán frente a la seguridad y labor del mandatario municipal. Es pertinente indagar, por una parte, si la intención planteada en el Plan se percibió únicamente como requerimiento desde el gobierno nacional, departamental o si la estrategia definida no generó motivación y respuesta de los ciudadanos, o es la ciudadanía la indiferente o por el contrario siente miedo a actuar, y los frentes locales solo quedan en el papel y la entrega de alarmas. ¿Cuál es la dinámica de las escuelas de convivencia y seguridad ciudadana, hay poder de convocatoria, se genera cultura ciudadana?, ¿hay una cultura frente al delito o la única cultura es la individualización propia del sistema capitalista que promueve un estilo de vida caracterizado por la suntuosidad?, ¿existen vacíos en el enfoque?, ¿no hubo indicadores claros? ¿por qué a pesar de las grandes inversiones en programas como Participación ciudadana que para el año 2008 contó con una inversión de \$95.000.000¹⁸¹, Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana por un valor de \$774.000.000¹⁸², Impulsarte con una inversión de \$130.000.000 para el 2009, Popayán cuenta con uno de los índices más altos de desempleo, subempleo y con altas cifras de economía subterránea?,

¹⁸⁰ ibíd.

¹⁸¹ Alcaldía Municipal de Popayán, Plan de Acción, Componente participación ciudadana 2008.

¹⁸² ibíd.

porque es más fácil que la gente participe de políticas asistencialistas que en aquellos que implican compromiso y generación propia de recursos, quizá las oportunidades para cometer ilícitos son más atractivas o compensadoras que el trabajo honesto.

En los últimos años la expansión de la cultura del delito ha llegado a pequeños que no sobrepasan los diez (10) años de edad, en otros casos familias enteras viven de la comisión de ilícitos, y aún, con este panorama los programas de inversión social se quedan cortos en diagnóstico, en decisiones y recursos, hay mayor inversión para el manejo del problema de seguridad, que para prevenir el delito, pensar en la inmediatez y trabajar poco en la prevención solo genera círculos sin fin, con resultados pobres y desalentadores, con respuestas mínimas de parte y parte y con una ciudad cada vez más atrasada, insegura, con mayor intervención de la política internacional pero con la cuota local del subdesarrollo y la pobreza.

2.3 Apuestas nacionales: Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes

El inconformismo por la ola de inseguridad llegó a los medios de comunicación, quienes expusieron la situación con reportajes a víctimas de la delincuencia (especialmente los cometidos por menores), las portadas: ciudadanos demandando seguridad y garantías frente a sus denuncias, y por supuesto acciones concretas para los casos de menores de edad vinculados a micro tráfico y sicariato. Una presión cada vez más grande empezó a ejercerse sobre el gobierno nacional, buscando soluciones para menguar y/o acabar con la delincuencia, que estaba tomando fuerza en todas las ciudades. Aunque el proceso de creación de planes de seguridad “más completos” había iniciado años atrás, el gobierno nacional en cabeza del presidente Santos debió asumir el reto de generar herramientas efectivas para proteger al ciudadano al tiempo que dotaba a los organismos de control (Policía – fiscalías) de elementos efectivos para realizar su trabajo. De esta forma a finales del mes de septiembre del año 2010 el gobierno nacional presentó su programa Plan Cuadrante.

Así, el Plan Cuadrante es una estrategia operativa del servicio de policía, encaminado a asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica, potencializando el conocimiento y accionar policial a través de un modelo integral de servicio de policía, que se soporta en herramientas tecnológicas y de gestión enmarcada en principios de calidad. Dentro de sus objetivos destaca el mejoramiento del servicio de policía, por medio del fortalecimiento del talento humano, la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los recursos, con el fin de

contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones, contribuyendo al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana.

La meta es la construcción de la seguridad a través de la creación de lazos entre la comunidad y la policía nacional, el plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes pretende generar mayor efectividad a través de una mayor interacción con el ciudadano, ofrecer una respuesta oportuna a los requerimientos de la ciudadanía, generar corresponsabilidad frente a la seguridad ciudadana, analizar las causas y fenómenos que afectan el cuadrante entre otros. Esta delimitación territorial, en el plano municipal se reflejó en nueve comunas¹⁸³ que conforman el municipio. Las mismas fueron divididas en veintitrés cuadrantes, siguiendo las disposiciones nacionales, para generar mayor control sobre la delincuencia especialmente en los sitios más álgidos.

Para la administración municipal y la Policía Nacional, el año 2010 y hasta mediados del 2011, fueron dos períodos muy complicados, a través de los medios de comunicación locales, los ciudadanos presentaban quejas por la falta de seguridad, las historias eran miles y algunas de las frases constantemente señaladas eran: -“Es que necesitamos más Policías ya no se puede andar¹⁸⁴”, -“En Santa Inés todos los días hay robos y nadie hace nada, la Policía nunca llega¹⁸⁵”, -“El 123 no funciona, nadie contesta¹⁸⁶”, -“siempre está ocupado¹⁸⁷”, -“La Policía lo coge y luego al voltear la esquina lo suelta, que porque es menor de edad¹⁸⁸”, -“la administración no hace nada por cuidar la seguridad, para que tanta plata¹⁸⁹”, estas quejas constantes, algunas veces terminaban en corrillo de pasillo institucional en el que uno y otro era el culpable por la inseguridad en el municipio. En el plano local asumir el Plan implicaba generar acercamientos con la comunidad, reunir a los habitantes de la comuna, recoger inquietudes, señalar aquellos sitios donde se cometían con mayor frecuencia ilícitos.

¹⁸³Por comuna se entiende una subdivisión administrativa menor que corresponde a una zona urbana, rural, o mixta. En el caso de Popayán no hay un número determinado de barrios que pueden conformar una comuna, las decisiones están mediadas por el acceso a los barrios y las cercanías, número de habitantes entre otras. Anexo

¹⁸⁴ Frases expresadas a través de la emisora Radio Súper Popayán. 2010

¹⁸⁵ Entrevista trabajo de campo habitante de Santa Inés, abril de 2011

¹⁸⁶ Entrevista trabajo de campo habitante del Empedrado. Marzo 2011

¹⁸⁷ *ibíd.*

¹⁸⁸ Entrevista trabajo de campo habitante barrio la Arboleda Marzo 2011

¹⁸⁹ Frases expresadas a través de la emisora Radio Súper Popayán. 2010

Para ello la Alcaldía Municipal después de realizar un “diagnóstico¹⁹⁰” definió los objetivos para poner en marcha el plan, pero además las herramientas necesarias para que el mismo funcionara como debía, en el tema de infraestructura, el estudio definió entre otras cosas que los CAI no contaban con la infraestructura adecuada para el servicio que prestan “existen casitas de madera que no pueden ser llamadas CAI”¹⁹¹. Al mismo tiempo se inició el proceso de acercamiento a la comunidad, la difusión de los diferentes programas y el llamado a participar, que en algunos casos no tuvo los resultados esperados, por ejemplo, el programa de Escuelas de convivencia y seguridad, que como se constató tuvo una escasa participación. Retomando el Plan cuadrante, se señaló que cada cuadrante debía tener un teléfono celular, este número debía ser socializado con la comunidad para que sus requerimientos fueran atendidos con mayor rapidez y efectividad, pretendiendo superar los múltiples inconvenientes que se había presentado con la línea de emergencia (ver estadística Gráfico 4), entre los que se señalaron la congestión, la no atención de los llamados de emergencia y las fallas constantes del sistema entre otros.

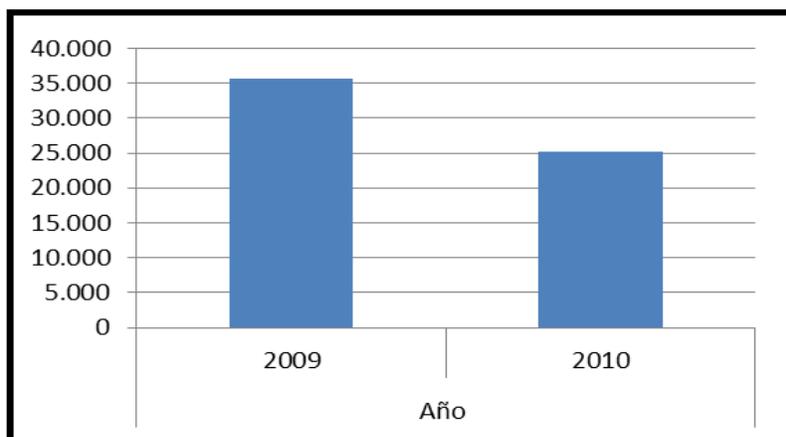
Después de revisar las estadísticas de las llamadas a la línea de emergencia se encontró que la mayoría de las llamadas son realizadas por menores, dentro de la clasificación del CAD (Centro Automático de Despacho) se denomina *niños molestando*, para el año 2009 se registraron por esta clasificación 35.730 llamadas feb/09, mientras que para la misma fecha del año siguiente fueron 25.169 feb/10 como lo muestra la gráfica No. 4.

¹⁹⁰ La alcaldía presentó dentro del plan un diagnóstico, pero el mismo no cuenta con indicadores claros, no hay línea base, no hay procesos definidos, ni metas identificables lo cual dificultó el proceso de investigación y posiblemente dificulta la labor de las veedurías.

¹⁹¹ Alcaldía de Popayán, Plan de desarrollo “Bienestar para todos” Popayán 2008-2011.

Gráfica No. 4.

Número de llamadas a la línea de emergencia
Concepto niños molestando, entre febrero de 2009 y febrero 2010.



Fuente: SIES DECAU, Policía Nacional 26 de mayo 2011¹⁹².

A pesar de la disminución de las llamadas por este renglón de clasificación, los datos son alarmantes, y dejan ver la necesidad de generar cultura, alrededor del respeto por la línea de emergencia. Por su parte, *personas molestando* fue el segundo renglón de mayor llamado de atención entre los mismos años, para el 2009 fueron 27.732 llamadas reportadas durante el mes febrero, para el año inmediatamente siguiente (2010) tuvo un reporte de 14.881 llamadas en el mismo mes, lo que indica una reducción del 53.66% de estos casos. Estas cifras demuestran que no hay por parte de la comunidad un uso debido de la línea de emergencia, quizá la utilización de la línea 123 entre los niños, a la poca importancia que tiene dentro de la comunidad la utilización de las herramientas de emergencia, sumado al escaso civismo que se imparte en los colegios por el respeto a lo propio, la permisividad de algunos padres a los que les parece gracioso y “cosas de la edad”, utilizar el teléfono y generar falsas alarmas, que desgastan los procedimientos operativos y de alguna forma difieren en la labor de emergencia.

Según indica el personal policial -“falta mucha cultura ciudadana, a veces solo llaman para que uno les pida un taxi”.¹⁹³ Se indagó alrededor de las medidas y posibles programas de cultura ciudadana, ante lo que la institución respondió, que habían realizado algunas campañas, ubicando las casas de donde se habían realizados las

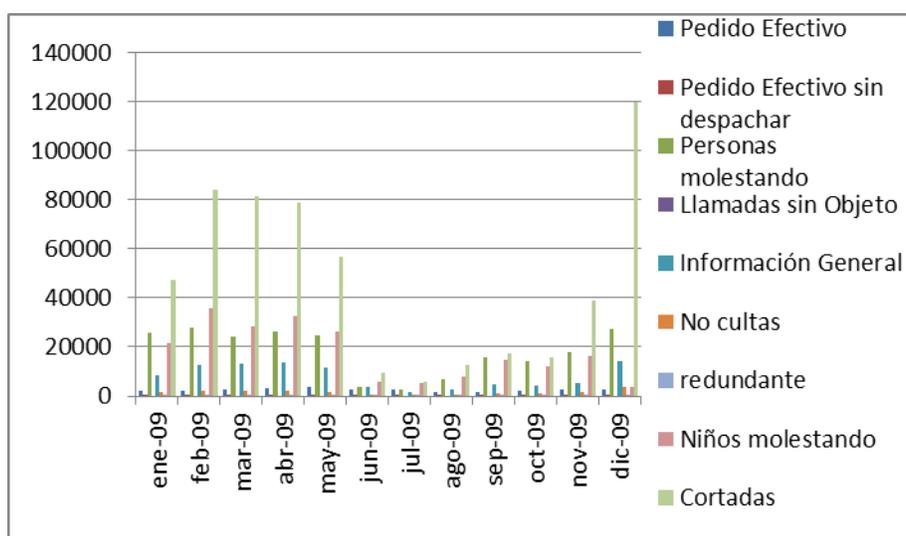
¹⁹² SISTEMA INTEGRADO DE EMERGENCIA Y SEGURIDAD (SIES) Departamento de Policía Cauca, 26 de mayo 2011.

¹⁹³ Entrevista trabajo de campo. Personal policía. 2011

llamadas pero en todas dijeron -“no, aquí no fue”. Además es complicado porque no hay presupuesto para pagar cuñas, carteles no hay plata¹⁹⁴. Se realizó un análisis comparativo de la clasificación de llamadas, con el que cuenta el CAD de emergencias, entre los años 2009 y 2010, con el objeto de analizar los meses de mayor ingreso de requerimientos, el renglón al que pertenecen. Para interpretar mejor las cifras, se desarrolló el gráfico No. 5.

Gráfico No. 5.

Conceptos y número de llamadas a la línea de emergencia período 2009.
Llamados a la línea de Emergencia 2009



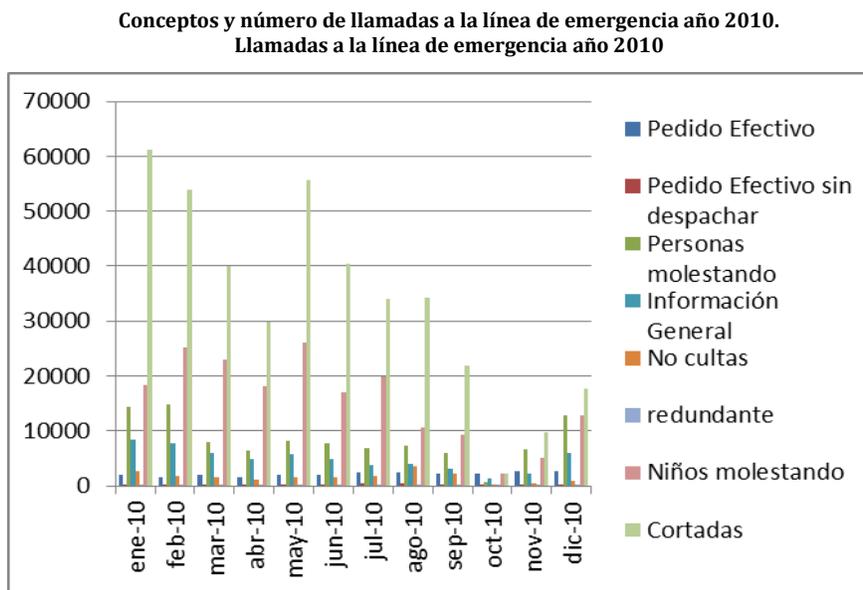
Fuente: SIES DECAU, Policía Nacional 26 de mayo 2011.

Se puede observar que los mayores valores se encuentran en *llamadas cortadas* durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo, por su parte *personas molestando* ocupa el segundo lugar para los mismos meses, es reiterada la presencia de este denominador en los períodos de estudio, probablemente una de las grandes amenazas y posibles oportunidades para la Seguridad Ciudadana, es el fortalecimiento de la cultura ciudadana, como punto de partida para la solidaridad, el respeto y apoyo a los programas de emergencias. En tercer lugar esta *niños molestando* que se incrementa en el mes de febrero y se mantuvo hasta el mes de junio cuando disminuye, posiblemente porque en época de vacaciones tienen mayor control de los mayores.

¹⁹⁴ *ibíd.*

Por último, se observa que las *llamadas de emergencia* atendidas no superan las 4000 llamadas, y permanecen estables entre los meses de febrero y mayo del mismo año. Para el año inmediatamente siguiente se desarrolló el gráfico No. 6

Gráfico No. 6.



Fuente: SIES DECAU, Policía Nacional 26 de mayo 2011¹⁹⁵

Se observa en la gráfica que para el año 2010 aumenta de forma significativa la cantidad de llamadas bajo el renglón *niños molestando*, que asciende durante los meses de febrero, marzo y mayo principalmente, se puede inferir que disminuye en los meses en que los niños están de vacaciones, dado que los padres deben dejarlos con un adulto. En cuanto a las llamadas de *personas molestando* se nota una disminución significativa paso de 21.6961 llamadas en el año 2009 a 10.0234 en el año 2010 lo que equivale al 46.19% menos en comparación con el año inmediatamente anterior. Las *llamadas efectivas* disminuyen en comparación con el año anterior, probablemente dada la implementación del Plan Cuadrante que conduce las llamadas al celular de las patrullas del cuadrante y a los CAI, es necesario aclarar que para esta nueva modalidad dentro la estrategia policial, no existe un control de

¹⁹⁵ ibíd.

llamadas, si bien se supone disminuye el ingreso de requerimientos al CAD por el direccionamiento a los CAI, no se pudo establecer estadística al respecto.

El plan cuadrante se convirtió en la primera de tres apuestas del gobierno nacional (1. Plan cuadrante. 2. Ley de Convivencia y Seguridad y 3. Política pública de Convivencia y Seguridad). Con el propósito de consolidar el trabajo interinstitucional entre autoridades policiales, rama judicial, comunidad y generar herramientas eficientes para disminuir la inseguridad, la impunidad en los procesos judiciales, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley, que para el mes de abril de 2011 se convirtió en Ley nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

2.3.1 Ley de convivencia y seguridad ciudadana – política pública de convivencia y seguridad

Durante el período de esta investigación (2009 -2011) las tasas de homicidio a nivel nacional bajaron entre tres a cuatro puntos según regiones. Sin embargo la percepción de inseguridad se generalizó en todo el territorio nacional. Los medios de comunicación locales y nacionales (Radio Súper Popayán – Canales nacionales RCN y Caracol) registraron constantemente casos en los que la falta de herramientas legales y el vencimiento de términos, permitía la excarcelación de delincuentes y dejaba a los ciudadanos sin mecanismos para defenderse de sus agresores. Por otro lado, la policía se quejaba por no tener instrumentos para hacer cumplir la ley, los allanamientos debían realizarse en horario de oficina, previo firma y presentación de pruebas, las capturas debían realizarse en flagrancia, de no cumplir con estos protocolos, la misma se consideraba ilegal. De otra parte, la violencia y delincuencia entre los menores aumentó, parte de ello obedeció a la vinculación de los mismos a las redes de micro tráfico, peleas entre grupos, mal llamadas pandillas¹⁹⁶, que en algunas capitales, rápidamente ocuparon los primeros lugares de la agenda pública.

¹⁹⁶ Para el caso particular de Popayán es necesario aclarar que según las entrevistas realizadas a la institución policial, los mismos no reconocen que en la ciudad existan pandillas dado que no responden a una estructura organizativa establecida, “solo jóvenes que se agrupan para hacer daños”, aunque según la definición criminal de la OEA sobre pandillas, podría señalar lo contrario “Grupo de adolescentes de doce (12) a dieciocho (18) años, que se reúnen y actúan para agredir a terceras personas o entre sí, dañar bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteren el orden público”. Para mayor información se puede consultar [enlace:investigaciónhttp://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/Informe.Definicion.Pandillas.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/Informe.Definicion.Pandillas.pdf). Consultado Marzo 2012

En el plano local se notó con más fuerza, los reclamos de ciudadanos exigiendo seguridad, garantías de la administración, las estadísticas bajaban pero la inseguridad era un sentimiento compartido a nivel municipal, en este contexto, se indagó a un oficial de policía, con el ánimo de conocer los avances para solucionar el problema y las acciones ejecutadas alrededor del mismo, el oficial respondió:

“Si hablamos en estadísticas, la seguridad ciudadana ha tenido una reducción en comparación con delitos de impacto en el año anterior, pero en percepción siempre la percepción que tienen los ciudadanos es negativa se sienten más inseguros, porque hay mayor exigencia porque algunas conductas que para los ciudadanos son delitos o son punibles, no son delitos son contravenciones, y estas conductas no se encuentran tipificadas ni como contravención ni como delito. Entonces el ciudadano se siente más inseguro en percepción y nos vamos a las cifras estadísticas y el delito es menor, es algo inversamente proporcional”¹⁹⁷. Pues las acciones más que todo han sido de cultura ciudadana, de educación especialmente se encaminan con la alcaldía y por parte de la policía como su misionalidad y su función según la constitución es preventiva, se hace los planes¹⁹⁸.

¿un consejo?

-Como dice uno vulgarmente *a no dar papaya*, especialmente con en el hurto de motocicletas, campaña que la lidera la policía de tránsito y la policía de la estación Popayán, no dar papaya y lo que tiene que ver con delitos como las lesiones personales, el hurto de menor cuantía como es el hurto a celulares, se trabaja en la judicialización de estas bandas pero lamentablemente las penas para estos criminales si no son reincidentes son excarcelables, simplemente hay una audiencia de legalización de captura en algunos casos porque en otros ni audiencia la hay con libertad porque la pena no da para ser privado de la libertad”

Entrevista Oficial de Policía trabajo de campo 2011¹⁹⁹

Ante este panorama, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que buscaba modificar el Código Penal, con el objeto de generar mayores sanciones y herramientas apropiadas para la judicialización y penalización de los delitos. Dicho proyecto se articuló a la modificación de la Ley 599 del 2000²⁰⁰, del Código Penal Colombiano dando lugar a la Ley 1453 de 24 de junio de 2011, que señala las disposiciones y modificaciones en reforma al Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código

¹⁹⁷ Entrevista Oficial de Policía trabajo de campo 2011

¹⁹⁸ Entrevista Oficial de Policía trabajo de campo 2011

¹⁹⁹ Entrevista a Oficial de Policía. trabajo de campo 2011.

²⁰⁰La ley 599 del 2000 por la cual se expide el Código Penal Colombiano.

de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio²⁰¹ entre otras, (ver cuadro No. 5), estas primeras reformas respondieron de alguna forma a los requerimientos de la ciudadanía y las diferentes instituciones del Estado, que veían su función limitada y en algunos casos desprotegida, es así que durante el período de esta investigación (2008 -2011) se conocieron innumerables casos, en que los delincuentes denunciaban mal trato o abuso de funciones de quienes los detenían fuera CTI (Cuerpo técnico de investigación) o Policía nacional, en algunos casos sin razón de ser, pero generaba apertura de investigación disciplinaria y suspensión del servicio.

Al interior de las instituciones, se gestaba un ambiente de permisividad, por las escasas herramientas y los graves inconvenientes que se presentaban en el momento de la detención, era más lo que se perdía que lo que se ganaba al hacer cumplir la ley, en otros casos según lo señala un agente de policía, "los delincuentes saben más de la ley que uno mismo", y señalan ilegalidades, algunas leyes protegen más al delincuente que a uno que trabaja protegiendo la ley, sino mire lo de los reinsertados²⁰²" aunque la ley genera mejores condiciones para reclamar justicia, mayores herramientas institucionales, falta mucho para que estas decisiones resuelvan el problema, especialmente porque no impactan de forma directa, es decir, la ley es un avance, pero no una solución. Posteriormente y siguiendo con la actualización de las reformas, se sancionó la Ley 1482 del 30 de noviembre de 2011 con el objeto de incluir aquellas modificaciones que en la primera parte no lograron quedar planteadas, específicamente lo concerniente a la reforma al Código Penal²⁰³, como el tema de racismo y el aumento de penas.

²⁰¹Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011 - Ley 1453 de 2011. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-240-14.htm>. Consultada Enero 2012

²⁰² Entrevista Agente trabajo de campo, Marzo de 2011

²⁰³ Presidencia de la República, Ley 1482 del 30 de noviembre de 2011. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley148230112011.pdf>. Marzo de 2012.

Cuadro No. 5.

Algunas modificaciones a la Ley 1453 de 2011

MODIFICACIÓN	ARTICULO	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 7°. Uso de menores para comisión de delitos La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo nuevo 188Dl	Artículo 1880. Uso de menores de edad para la comisión de delitos. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a diez y veinte (20) años. El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración, de la responsabilidad penal.	Como se señaló anteriormente, el uso de menores para la comisión de delitos, por su trato preferencial ante la ley, sufrió algunas modificaciones, entre las que se destacan aumento de la pena tanto para quien vincule a un menor, como para el menor mismo.
ARTÍCULO 11. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El artículo 376 de la Ley 599 de 2000.	Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que [1 se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de Naciones Unidas sobre sustancias sicotrópicas], incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Uno de los grandes retos de los planes de vigilancia por cuadrante y en general del plan de seguridad municipal, era la disminución del micro tráfico de estupefacientes que se presentaba en el municipio de Popayán y de los cuales los menores eran protagonistas. Los casos llegaron a hacerse tan evidentes que dentro de los planteles educativos se empezaron a tomar medidas para menguar el problema y evitar que más niños se vieran involucrados.
ARTÍCULO 49. Duración de los procedimientos. El artículo 175 de la Ley 906 de 2004 quedará así:	Artículo 175. Duración de los procedimientos. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código. El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando	La modificación de este artículo fue uno de los grandes logros que trajo la ley, dado que el vencimiento de términos era uno de los grandes problemas que se presentaba por la congestión judicial.

Fuente: Congreso de la República Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011 - Ley 1453 de 2011²⁰⁴

Al regresar a los desafíos del Gobierno Nacional en el tema de seguridad y habiendo abarcado dos de las tres apuestas²⁰⁵, el Gobierno presentó la política pública de

²⁰⁴ Congreso de la República Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011 - Ley 1453 de 2011. Disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho_penal/pdf/Ley1453de2011.pdf. Consultado Noviembre 2012

²⁰⁵ Apuestas del gobierno nacional: 1. Plan cuadrante. 2. Ley de Convivencia y Seguridad y 3. Política pública de Convivencia y Seguridad

Convivencia y Seguridad Ciudadana. Con el ánimo de articular mayores herramientas tanto a nivel nacional, como territorial se presentó la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) cuyo objeto es “proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, su integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia”. Para tal efecto, la política se apoyó en una noción de seguridad ciudadana entendida como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad”, y del concepto de convivencia como “promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social”.

Aunque las leyes y disposiciones de orden nacional determinan y preparan el actuar en el territorio, concibiendo mecanismos que se adaptan a escenarios locales, este proceso no obedece solo a una decisión nacional aislada, al igual que en una campaña publicitaria, dentro del tema de seguridad también se crean necesidades, influenciadas en el acontecer y al valor de la bolsa internacional, las expresiones locales, son el último eslabón de la relación escalonada e interconectada que vincula en el espacio global las tendencias que van a marcar la dinámica del desarrollo local.

Mientras el proceso se moldea, se fija y se adapta en el municipio se vive la impotencia para hacer frente a los problemas de seguridad, que si bien el país avanza en materia legislativa en el paso de lo legal a lo ejecutivo, se pierde objetivos y metas. Las nuevas leyes presentan un marco de acción y herramientas para obrar, con el riesgo de perder su espíritu en la práctica, a través de los programas de gobierno departamental y local, no por falta de voluntad en el mejor de los casos, sino porque se manejan a diferentes ritmos los poderes públicos, desmejorando la situación, cuando cada administración quiere dar su propio sello a los planes de desarrollo, perdiendo continuidad en los procesos, o en el peor de los casos cuando se logra poner en marcha una política y cambian los parámetros nacionales, cuando no es el factor económico el que ofrece las trabas, y mientras esto sucede, la inseguridad se afianza cada vez más como subcultura.

A medida que avanza la globalización, sumerge a las localidades en procesos aparentemente más democráticos, pero que sin lugar a dudas, desdibujan cualquier intento de participación ciudadana. Su finalidad esta netamente ligada al desarrollo corporativo. El aporte global toma asiento privilegiado en países en vía de desarrollo particularmente, porque no han podido mejorar las condiciones de vida de la

población en general, a través de transnacionales el Estado inicia sus procesos de deslocalización ante la necesidad de ingreso de capital para su sostenimiento.

En la región se puede ver de forma más contundente, la ciudad se percibe como laboratorio para poner en marcha acciones globales, sin más consecuencias que el éxito, se generan por medio de la política pública los nuevos espacios de acción para posicionar estas formas y es en ese momento donde fracasa²⁰⁶ se desconoce el territorio, su gente y su contexto. Para Jamie Peck²⁰⁷ se llama destrucción creativa²⁰⁸ y está fuertemente ligada a la dependencia de la trayectoria, término que señala como el resultado de un proceso dependiente de la secuencia completa, de decisiones tomadas por los actores a través del tiempo. Para el caso particular de Popayán, el inicio de la trayectoria es el 2004, período en el cual se presentan las modificaciones en la forma de pensar la seguridad, ya no solo la enmarcada en amenazas de frontera, sino como se concibe hoy en las amenazas al “bienestar” de sus ciudadanos.

El panorama de Popayán año 2004 a la del municipio hoy, ha cambiado sustancialmente, toda vez que las dinámicas inmersas en el proceso de globalización han redibujado y reestructurado la imagen de la ciudad blanca. El proceso neoliberal reorganiza la ciudad, transforma el ambiente y las formas urbanas a través de un momento de destrucción en el que elimina espacios públicos o intensifica la vigilancia sobre ellos, en su momento de creación los privatiza para consumos corporativos o de elite, realiza una “re-regulación de la sociedad civil”²⁰⁹ que destruye la ciudad libre donde todos son titulares de derechos, tienen acceso a servicios básicos y políticos, para transformarla mediante políticas de seguridad, basadas en tolerancia cero contra el crimen, formas discriminatorias de control y vigilancia y políticas para combatir la “exclusión”, a través de la reinserción de los individuos en el mercado laboral, discursos sobre el desorden urbano y las clases peligrosas, materializadas localmente con las disposiciones excluyentes en los planes integrales del seguridad.

²⁰⁶ Se asocia implantar porque traslada la política externa a un contexto interno, quizá el proceso se podría asimilar al de una planta que se trasplanta, pero en este caso, dado que la misma no es nativo, no hay cosecha y no se obtienen los resultados esperados.

²⁰⁷ RAMIREZ Fernández, Victor, Brandao Carlos. Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina. Editorial. Miño y Dávila. Buenos Aires. (2010). Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272010000200005&script=sci_arttext. Consultada Marzo 2012

²⁰⁸ BRENNER Neil, PECK Jamie, THEODORE Nick Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" Temas sociales No.66. Corporación de Estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile. Marzo de 2009. Pág. 6 Disponible en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>, consultado 1 de marzo de 2011

²⁰⁹ *ibíd.*

Después de analizar estas dinámicas, nacen interrogantes como, hasta dónde una política pública formulada en planes de seguridad ¿cumple su objetivo, aquel que se expresa para la región, el departamento o la localidad, o acaso, ¿solo se pensó para responder a objetivos tácitos de mandatos internacionales, lo global por los intereses de las potencias? o realmente se desarrollan para el favorecimiento de políticas generales en procura del mejoramiento social focalizado?, ¿porque las administraciones municipales no invierten en diagnósticos? que permitan obtener una visión clara sobre los temas a desarrollar o cual es el objetivo de realizarlos sin estructura, sin indicadores, mucho menos metas?, será solo para justificar las decisiones circunstanciales?. Finalmente tiene un poco de todos, un gran porcentaje de presión de acuerdos comerciales, de obediencia nacional, de cuotas burocráticas regionales y de la falsa intención del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, aunque la frase siempre se ha utilizado como cortina de humo para las decisiones de destrucción social.

Por otro lado y no menos preocupante, se miden resultados sociales como cantidades expresadas en números y estadísticas, se reduce las diferencias a generalidades, dejando de lado el análisis en torno a la problemática que se presenta, aún en la municipalidad, un plan no entrega los mismos resultados en todas las comunas, al finalizar el período se presenta de manera general la gama de exitosos resultados, como si para todas las poblaciones y barriadas se hubiera cumplido con los objetivos – que han de redundar en la calidad de vida y el mejoramiento de servicios.

Lo que hace la diferencia y construye políticas públicas de impacto, es el empoderamiento de la comunidad, como en el caso del barrio los Sauces, que aunque a la Administración no le pareció conveniente la intervención directa de la misma frente a la criminalidad, el trabajo articulado disminuyó el paso de la delincuencia en el sector, la labor comunitaria generó hasta en aquellos que delinquían, respeto, la comunidad se unió y aportó a la seguridad de su barrio. Este es un buen ejemplo de compromiso mancomunado, articulación en la comunidad y de la comunidad con las instituciones del Estado, estas acciones generaron en ese pequeño espacio geográfico, cultura ciudadana, prevención del delito y respeto por lo público. En este sentido, todos podemos aportar para el mejoramiento de la localidad, desde nuestro trabajo en la comunidad. Aunque estos ejemplos locales deberían ser reconocidos en el plano nacional y documentados para la toma de decisiones, los mismos no salen de la municipalidad, ni siquiera son determinantes para la toma de decisiones globales, lo local se desdibuja en el plano global.

Si realmente se busca un impacto en la comunidad, el proceso debe ser articulado entre todas las instituciones participantes y la comunidad, cuando una de las partes no es tomada en cuenta o no es apropiadamente articulada, el proceso simplemente deja de serlo, para convertirse en una serie de actividades aisladas que no llevan a ningún lado en términos de lo humano, del ciudadano. El diagnóstico bajo esta óptica, se convierte en elemento vital, claramente construido desde las dimensiones vinculadas y directamente afectadas, la condición del tiempo en acompañamiento y no, el “tiempo” políticamente construido, permite generar impacto desde la base, lo local hacia la comunidad global. Lastimosamente los programas que realmente impactan no se mantienen en el tiempo, dependen de la variabilidad de la voluntad política y la conveniencia que para una administración tenga el proceso, llega el nuevo administrador y para no ser opacado anula los programas y proyectos anteriores, los procesos quedan en el limbo y los resultados inexistentes, se convierten en la desesperanza de la sociedad.

La seguridad debe construirse, no es un elemento simplemente creado con unas características inmodificables, ni solamente el privilegio de unos pocos, es una garantía que el Estado, debe al ciudadano tanto para su vida personal, familiar, como trabajador o empresario, es la protección de las instituciones en pro del desarrollo de la comunidad, para la comunidad y con la comunidad. La seguridad debe ser participativa, edificarse de forma colectivas, con regulaciones autónomas, debe centrarse en la cultura y el respeto por la vida, ser parte del consolidado nacional antes que garantía económica para la inversión de capital extranjero.

3. RADIOGRAFÍA DEL PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD. LO “GLOCAL” EN POPAYÁN

Después de analizar el contexto global y las dinámicas nacionales a través de las cuales se realizó la implementación de los planes locales de seguridad integral, es necesario indagar ¿cuáles han sido los cambios que en materia de seguridad ha traído la ejecución del Plan al municipio?, ¿las estrategias adoptadas han permitido a la ciudadanía participar dentro de los procesos de seguridad integral?, realmente ¿se ha reducido, las acciones delincuenciales por medio de las estrategias tecnológica y comunitaria optadas en el Plan integral de Seguridad y convivencia para Popayán?, ¿las políticas de seguridad globales están pensadas para el mejoramiento de la seguridad o solo como garantes del proyecto económico neoliberal?, ¿hacia qué tipo de seguridad nos dirigen?, ¿hay relación entre número de efectivos policiales y los índices delincuenciales?. Este capítulo está planteado para realizar una radiografía de la implementación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para el municipio de Popayán 2008 - 2011, que nos permita identificar y analizar la eficacia del plan y el rol que ha tenido la ciudadanía en el proceso de implementación.

3.1 Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Popayán

Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad, son un “conjunto de estrategias trazadas de manera conjunta por las autoridades competentes de un Departamento, Distrito o Municipio, para atender las problemáticas y los hechos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana en los territorios”.²¹⁰ En Popayán se materializó a partir del año 2004 con el período de gobierno de Víctor Libardo Ramírez 2004 – 2007, y la instauración de una serie de herramientas para el afianzamiento de la seguridad democrática. Entre los instrumentos se destacaron, la creación del programa Departamentos y Municipios Seguros²¹¹, cuyo objeto radicó en el fortalecimiento de las administraciones locales en temas de seguridad y mejoramiento de la capacidad de las instituciones policiales en estrategias de seguridad y

²¹⁰ Cartilla Departamentos y Municipios Seguros. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/security/citizenssecurity/colombia/politicas/planintegral.pdf>. Consultado 12 de Noviembre 2012

²¹¹ La Dirección General de la Policía Nacional, a través de la Oficina de Planeación, diseñó y ha venido implementando el Programa **Departamentos y Municipios Seguros (DMS)**, con el cual se busca asesorar y fortalecer los procesos de planeación, gestión y monitoreo de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, en todos los Departamentos y Municipios del país. El Programa ha contado con la participación de otras importantes instituciones como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la USAID (United States Agency for International Development), La Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset.

convivencia; adicionalmente se desarrolló el documento Conpes 3437/2006 para la implementación de sistema Integrado de emergencia y Seguridad SIES, con el que se pretendió fortalecer las plataformas y el personal de la línea de emergencia, a través de convenios con Ministerio del Interior y la cooperación de la empresa privada, el Conpes 3460/2007 para la consolidación de la seguridad democrática, cuyo objetivo fue el fortalecimiento de las fuerzas armadas para contrarrestar el crecimiento del narcotráfico y el mejoramiento de la seguridad ciudadana, pretendiendo generar el ambiente propicio para las negociaciones y la firma de tratados internacionales, situación que se visibilizó dentro del documento.

Colombia se muestra como un Estado que cumple con sus compromisos regionales y hemisféricos en materia de defensa militar y protección de la democracia, estando en capacidad de afrontar las amenazas de carácter transnacional, contribuyendo así a garantizar la estabilidad regional.²¹²

Este conjunto de elementos giraron en torno a la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y el aumento de la cooperación militar, que en varias ocasiones se vio trastocada por la situación de inestabilidad del país (seguridad, huelgas, falsos positivos, leyes y política pública), además de la influencia del elemento económico que fomentaban las transnacionales, para invertir en Colombia. Aunque hubo un avance en el fortalecimiento institucional y la actualización jurídica, motivado por el ingreso de inversión extranjera, cuyo requerimiento principal fue la reducción del delito, la meta no se logró consolidar y articular en una propuesta nacional, que disminuyera la amenaza y fortaleciera la gobernabilidad local. La respuesta por el contrario, fue muy básica, circunstancial, cuyo ánimo era presentar “éxitos” en corto plazo, de esta forma, se asumió una apuesta de poco trabajo, basada en diagnósticos de escritorio en el mejor de los casos, que no reflejaban la realidad de los municipios, se disminuyó la inversión para el componente social, para aumentar la inversión en seguridad. Como consecuencia, se dio un éxodo masivo de ciudadanos provenientes de las zonas rurales, que sin opciones y sin la colaboración del Estado, terminaron enfilando las grandes bases de datos bajo el nombre de desplazados o reinsertados, nuevas significaciones para rogar al Estado, protección y mejores condiciones, situación que agudizó la ya problemática social de la ciudad.

²¹² Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3460/2006 Política de consolidación de la seguridad democrática disponible en <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3460.pdf>. Consultado Abril 2012

La Administración de Ramiro Navia 2008 -2011, siguiendo los lineamientos nacionales, presentó su estrategia Participación y Convivencia Ciudadana, como pilar de lo que más adelante denominó Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Este primer intento no fue bien recibido por los entes de control, como la Contraloría Municipal, quien después de realizar una auditoría, señaló el plan no correspondía a lo presentado en el Plan de Desarrollo y no contaba con el personal idóneo para realizarlo, la administración recusó y señaló contaba con el capital humano para el avance de la propuesta, no hubo sanciones. Para Septiembre del 2009 se presentó oficialmente el Plan Integral de Convivencia y seguridad para Popayán, esta estrategia se planteó como una “solución al problema de convivencia y seguridad ciudadana, con un enfoque integral, participativo eliminando el azar y la improvisación”²¹³.

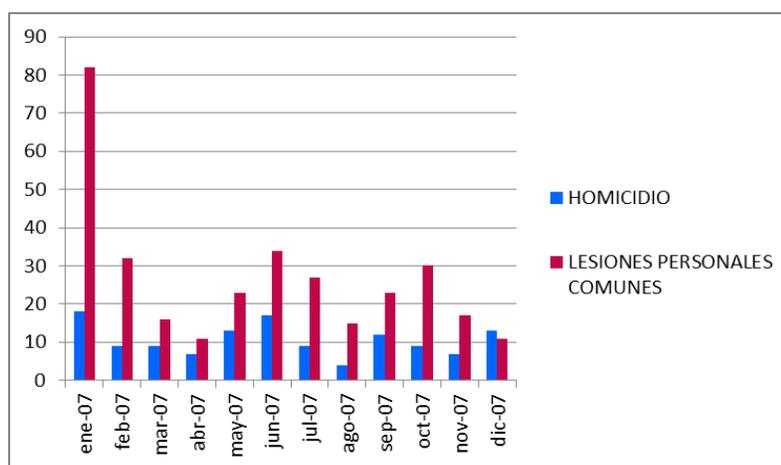
El gobierno municipal presentó un “diagnóstico”, aunque es necesario aclarar no contenía línea base, ni indicadores, posteriormente se acompañó la estrategia con el estudio realizado por Corpovisionarios, y la línea trazada por la institución Policial a través del Programa DMS. Como resultado se presentó un Plan global para debilitar la criminalidad y la violencia en el municipio, basado en once (11) estrategias, de ellas dos competen a este estudio 1) Estrategia Comunitaria y 2) Estrategia Tecnológica, a pesar de los esfuerzos, los programas no permitieron menguar, ni contrarrestar como era su objetivo, la comunidad fue menos participativa, al tiempo que la relación entre ciudadanía e institucionalidad se debilitó hasta generar en algunos casos rupturas.

Dos de los indicadores que reflejan el nivel de inseguridad son las Lesiones Personales y Homicidios, para entender mejor el contexto y parte de la influencia generada por las herramientas de consolidación de la seguridad democrática, es importante conocer los índices de delitos en estas dos áreas, que nos permita entender las dinámicas de la criminalidad y la modificación que bajo el Plan Integral de Convivencia se generó.

²¹³ Alcaldía Municipal de Popayán, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 – 2011 Disponible en http://popayan-cauca.gov.co/apcafiles/66356563383661643934386531336632/Plan_Integral_de_Convivencia_y_seguridad_Ciudadana_2008__2011.pdf. Consultado el 2 octubre de 2010.

Gráfica No. 7.

Número de Lesiones Personales y Homicidio registrados por mes en Popayán
Año 2007



Fuente: Policía Nacional

En la gráfica encontramos que el mayor número de lesiones personales (82 personas), se registró en el mes de enero, mediado probablemente por el consumo de alcohol durante las celebraciones de fin de año y las fiestas de Pubenza. De la misma forma se expresa para el mismo período, con menor número de casos en comparación con las lesiones personales, los homicidios (18 personas), quizá por el aumento de personal policial para evitar alteraciones de orden público, y la intensificación de controles en zonas álgidas. Durante el mes de febrero y marzo se presenta una disminución representativa en el número de lesiones personales casi 50 casos en comparación con enero (febrero presenta 32 personas por lesiones personales), cifra que baja a la mitad en el mes de marzo (16 personas), comparada con el mes inmediatamente anterior, podría pensarse que tras la disminución en el consumo de alcohol, el regreso a la normalidad académica, laboral, sumado quizá a las estrategias de la administración municipal, los controles policiales, los planes desarme, permitieron la disminución de las lesiones personales y los homicidios.

Los casos por muerte violenta y lesiones personales, aumentan en las fechas especiales como el día de la Madre, día del Padre, las vacaciones de mitad de año, después de indagar entre ciudadanos, oficiales de policía, sobre las causas, hemos encontrado que parte de este aumento se debe al consumo de alcohol y sustancias psicoactivas durante las celebraciones, que lastimosamente en algunos casos, termina en riñas callejeras, peleas y en el peor de los casos en homicidio, cuando no los vuelve un blanco fácil para los ladrones, quienes aprovechan estos estados de indefensión para atracar, tristemente durante los asaltos hieren a los ciudadanos, esta podría ser,

otra causa del aumento de estos dos renglones de delito. Siguiendo la gráfica hay una disminución significativa de homicidios en el mes de agosto (4 personas) y menos alentador para lesiones personales (16 personas). Hay un aumento en los meses inmediatamente siguientes de homicidios, para el mes de septiembre (12 personas) con el pico más alto en lesiones personales (30 personas) para el mes de octubre, donde recordemos se realizan las fiestas masivas de disfraces. Se observa una disminución en los dos indicadores en los últimos dos meses del año, posiblemente por el aumento de las restricciones policiales para la época y los programas ejecutados por la administración municipal como desarme - cambio de armas por juguetes, requisas por parte de la institución policial, es importante recordar que durante este gobierno según las disposiciones nacionales, el objetivo para cualquier plano de seguridad, fue la protección de los derechos humanos, como estrategia para contrarrestar los casos de falsos positivos ejecutados por miembros del Estado.

Con estas cifras de antesala, inició el gobierno de Ramiro Navia, el gobierno nacional había presentado dos años antes, su apuesta con un enfoque mayor sobre la seguridad, bajo la premisa de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, estas estrategias se centraron en el fortalecimiento de los Sistemas Información Emergencia y Seguridad y la modernización de la institución policial. Para el caso municipal el inicio del período no fue fácil, dado que el sistema de Información de Emergencias y Seguridad se encontraba y encuentra dentro del comando de Policía, lo que imposibilitó articular a los actores propios de emergencias dentro del mismo recinto, dadas las implicaciones del conflicto regional. ¿Qué inconvenientes se generaron por esta situación? Durante el período de gobierno señalado no se logró concretar la inversión para una planta física independiente donde funcionará el SIES²¹⁴, la inversión tecnológica no pudo suplirse, las 63 cámaras dejaron de funcionar por falta de mantenimiento, lo que permitió el aumento de las acciones de la delincuencia, en aquellos sitios donde se habían disminuido por la presencia de cámaras, posiblemente con una inversión interinstitucional se hubiera podido gestionar los recursos necesarios para el equipo tecnológico y un sitio para el SIES²¹⁵, pero esta no se dio. Adicionalmente, la ausencia de recursos no permitió la realización de campañas de cultura ciudadana que enseñara el manejo de la línea de emergencias, tanto a usuarios como operadores. Estos últimos no recibieron capacitación adecuada para responder

²¹⁴ SIES Sistema de Información de Emergencias y Seguridad

²¹⁵ *Ibid.*

en una acción de emergencia (como primeros auxilios, manejo del estrés etc.) contrario a lo que se podría pensar los operadores sí recibieron capacitación pero en Servicio al Cliente, por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, este desequilibrio, constituyó en algunos casos pérdidas invaluable. No menos preocupante es el ingreso de llamadas personales a los operadores de planta a través de la línea de emergencia, aprovechando la llamada gratuita, o la utilización de la misma para reportar que tipo de uniforme debe ser utilizado al día siguiente. Hay un elemento importante que atraviesa de forma transversal cualquier política pública, de la misma, depende el empoderamiento de la comunidad y los resultados positivos, este elemento es cultura ciudadana, desafortunadamente no hace parte de los fuertes del plan, pero su ausencia define. Para tener un panorama sobre la importancia de la cultura ciudadana dentro de los objetivos del plan de convivencia y seguridad para el fortalecimiento de los SIES, presentamos la gráfica No. 8, dentro de la misma se encuentra (9) categorías creadas por el SIES, según lo estableció el Conpes 3437 (cuadro No.6), para analizar las tendencias de los delitos, georreferenciar zonas álgidas, entre otras.

Cuadro No 6

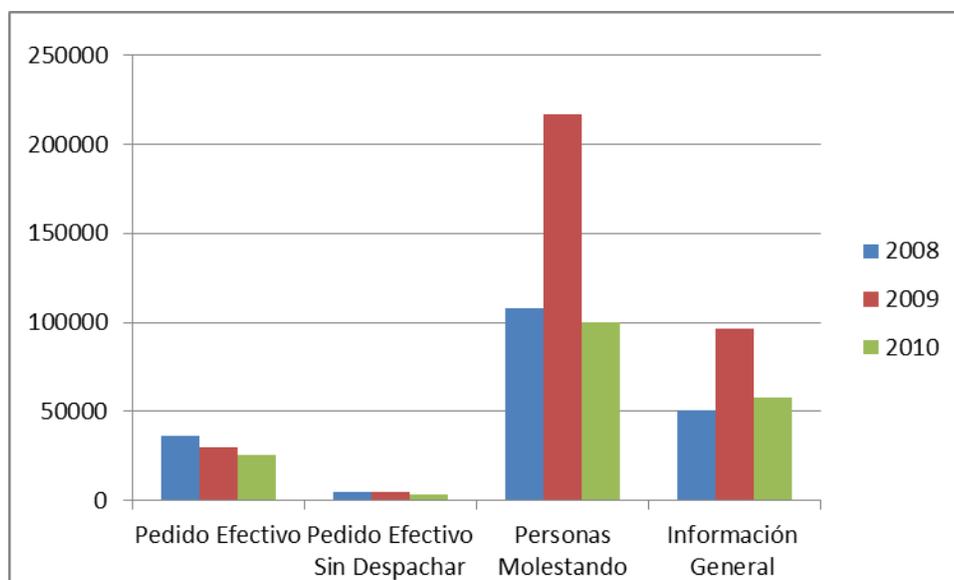
Clasificación de llamadas SIES Popayán

TIPO DE LLAMADA	CARACTERISTICA
Pedido Efectivo	Solicitud despachada satisfactoriamente.
Pedido Efectivo sin despachar	Casos en los que la falta de personal no permite atender la solicitud del ciudadano.
Personas molestando	Ciudadanos que llaman a hacer bromas
Llamadas sin Objeto	Personas que solicitan un servicio diferente al de la línea de emergencia
Información General	Los ciudadanos solicitan a través del SIES un servicio de taxi o información general sobre la ciudad.
No cultas	Llamadas en las que los ciudadanos agreden verbalmente a los operadores (insultos, amenazas, llamadas sexistas)
Redundante	Ciudadanos reportando situaciones que ya han sido atendidas por la línea
Niños molestando	Menores haciendo bromas, preguntas, insultando a los operadores
Cortadas	Llamada que se corta o el usuario corta, en la que no se recibe la mínima información para realizar el despacho de la solicitud.

Fuente: Entrevista Policía Nacional

Gráfica No. 8

Clasificación de llamada al SIES Popayán 2008 - 2010
Numeración en miles



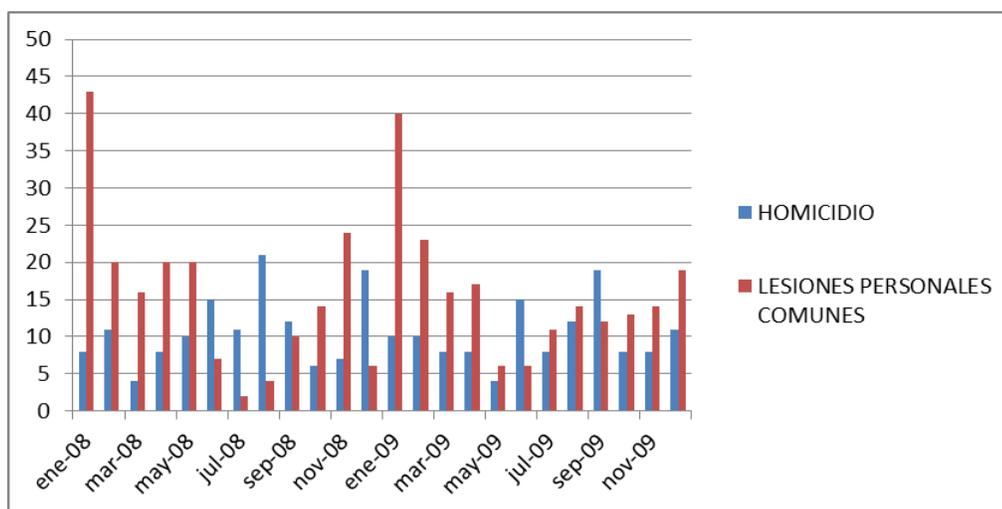
Fuente: SIES Policía Nacional

En esta gráfica encontramos relacionados cuatro indicadores (Pedido Efectivo, Pedido Efectivo sin Despachar, Personas Molestando e información general), que registró el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) de Popayán durante el período 2008 a 2010, el cuadro muestra que el indicador pedido efectivo es significativamente menor, en relación con el indicador personas molestando e información general durante los tres años registrados, esto podría indicar que durante el período, no hubo campañas de cultura ciudadana frente al manejo de la línea de emergencia, encontramos además que es relativamente bajo el nivel de pedido efectivo sin despachar en comparación con el efectivo despachado. Adicionalmente se muestra que pedido efectivo despachado disminuye porcentualmente 2008 - 36.569 llamadas, 2009 - 29.890 llamadas y 2010 - 25.645 llamadas, mientras aumentó significativamente para personas molestando, durante el mismo año.

La falta de un proyecto pedagógico en el manejo y respeto de la línea de emergencia ha generado que la misma sea asumida como una línea de información gratuita, un televox de compañía (llamadas no cultas), un juego de niños, cuyo resultado es el mal uso de la misma. En algunas ocasiones, mientras ingresan llamadas no cultas, se pierden aquellas que realmente son emergencias, cuando no, la planta telefónica del SIES colapsa. Con referencia a los indicadores de seguridad encontramos que durante

el año 2008 con la presentación de la estrategia Participación y Convivencia a 2009, momento en que se presenta el Plan Integral de Convivencia y Seguridad, hay una disminución dentro del número de personas afectadas por homicidio y lesiones personales, como lo muestra la gráfica No.9.

Gráfica No. 9
No. De Casos homicidios y lesiones Personales Popayán 2008 -2009



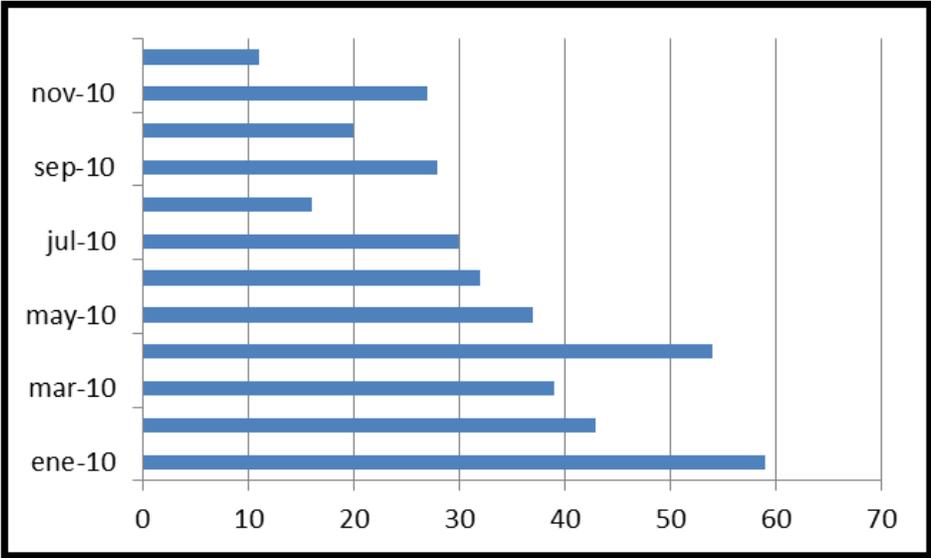
Fuente: Policía Nacional

La gráfica muestra el número de víctimas de lesiones personales y homicidio por meses entre enero de 2008 y diciembre de 2009, encontramos que enero es el mes con mayor número de víctimas por lesiones personales durante el período presentado, posiblemente por las fiestas municipales y empalme de la nueva administración; por su parte el mes con mayor número de homicidios fue agosto del 2008 (21 homicidios), de otro lado, las lesiones personales bajan significativamente para el mes Julio de 2008, y aumenta progresivamente hasta el mes de enero de 2009 (40 víctimas), a partir de esta fecha desciende hasta diciembre del 2009 (19 víctimas). Adicionalmente, homicidios baja porcentualmente los meses de septiembre, octubre y noviembre, aumenta durante el mes de diciembre, probablemente por fiestas de fin de año y a pesar de las estrategias policiales y administrativas, aumenta en comparación con los meses anteriores (19 homicidios), el primer semestre del año siguiente disminuye hasta encontrarse sobre 4 homicidios, para posteriormente aumentar en junio a 15 homicidios y encontrar su punto más alto en septiembre con 19 casos.

A pesar de los esfuerzos, la seguridad sigue flaqueando, según un oficial de policía “la seguridad ciudadana ha tenido una reducción en comparación a los delitos presentados en el año anterior (2010 – 2011) en delitos de impacto, pero la percepción que tienen los ciudadanos día tras día es negativa²¹⁶.” Señala además, que “la gente pide un policía por cuadra, pero de qué vale un policía sino tiene herramientas para trabajar, si la ley no lo ampara y es tan flexible. “Realmente faltan proyectos claros, continuidad a esos proyectos, falta herramientas jurídicas y legales que respalden los procedimientos policiales, falta un código de policía actualizado, si trabajamos con la ley 906 de 2004 porqué vamos a trabajar con un código de policía de los años 70 no es lógico y el cual la mayoría de sus artículos ya se han declarado inexecutable”. A esta situación se sumaron los constantes llamados de la comunidad por la falta de policías en las calles, la creciente inseguridad, los robos, las lesiones y los homicidios, ante este contexto la administración municipal inició gestiones para la creación de la Policía Metropolitana de Popayán, que garantizará la seguridad de los ciudadanos y aumentará el pie de fuerza de la Institución en la localidad.

Gráfica No. 10.

Hurto a Personas Popayán 2010



Fuente: Policía Nacional

²¹⁶ Entrevista trabajo de Campo oficial de Policía.

En la gráfica No. 10, observamos que el mes de mayor denuncia por robo fue enero con 59 casos, probablemente por el aumento de visitantes en la ciudad por el período de vacaciones, al igual que las compras que se realizan por el inicio del año escolar. Hay además una disminución en los siguientes dos meses (43) – (39), quizá mediado por el aumento de medidas de seguridad y de personal policial, la visita de turistas en la semana mayor, insigne a nivel nacional. Seguidamente se presenta un incremento de robos en el mes de abril de 54 casos, dado que las medidas de seguridad disminuyen con el fin de la semana mayor, además de la llegada o permanencia de delincuencia común de otras ciudades, y posiblemente el aumento de las acciones delictivas de algunas “pandillas”. Entre los meses de Mayo, Junio, Julio y agosto se da una disminución significativa (-43 casos) de casos por este delito cuyo menor valor se da en agosto con 16 casos, seguida por el mes de diciembre, en donde solo se presentaron 11 casos. De nuevo en los meses de septiembre y noviembre sube la tendencia, mediada probablemente por las fiestas comerciales de mes de amor y amistad, el aumento de consumo de alcohol que deja en estado de indefensión a las víctimas, que son atracas a la salida de los establecimientos comerciales.

Contrario al resultado esperado por la administración municipal, con el inicio del Plan Integral de Convivencia, donde se planteaba una disminución en los casos de hurtos, hubo un leve aumento, el año 2010 cerró con 396 casos, 50 casos más que el año inmediatamente anterior (2009 - 349 casos). Para el año 2011 con dos años de implementación del plan, los hurtos aumentaron, en relación a los dos años anteriores, al igual que las lesiones personales, se agudizó la utilización de menores para la comisión de delitos como tráfico de estupefacientes y homicidios, sin mencionar aumento del índice de desempleo en la ciudad, con un 17,4%²¹⁷ según la encuesta del Dane, además del incremento de desplazados de todas partes del país al municipio.

La policía señaló que a pesar de los esfuerzos en materia de seguridad, hubo un incremento en las acciones delictivas, precisaron que no solo es el aumento de personal policial la solución, las medidas deben apoyarse en inversión social, lastimosamente aquí la falta de política e inversión social, hace que los resultados, medidos a través de la estadística, sean inversamente proporcionales al esfuerzo

²¹⁷ DANE, Boletín de prensa, Indicadores del mercado laboral 2011, 31 de enero de 2012. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf

realizado para mantener la seguridad²¹⁸. Hay un elemento determinante en el proceso, es la articulación de todas las instancias que deberían intervenir, pero que básicamente actúan de forma intermitente, como el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF) y la administración municipal especialmente para el tema de menores, a las 12 de la noche, los únicos que están trabajando son la policía²¹⁹. La administración por su parte, señaló que realizaba cada quince días (15 días) en compañía de la policía de infancia y adolescencia, el ICBF, personería municipal, el plan menor, que consiste en visitar establecimientos nocturnos en busca de menores de edad, para conducirlos a un centro de menores y avisar a sus padres.

Aunque durante el trabajo de campo, se acompañó el proceso, lastimosamente nos mantuvieron al margen, nos enviaron a realizar otras visitas con el compromiso de avisarnos si se encontraba algún caso, solo al final de la noche tuvimos noticias de un solo caso²²⁰. Después de realizar algunas preguntas al personal policial y de la administración municipal, se indagó ¿porque los planes solo se realizan cada 15 (quince) días? a lo que en conjunto respondieron “falta de recursos”. De otro lado y refiriéndonos a los menores, no hay una herramienta específica que genere sanciones a los padres, y hasta el momento la ley no tiene herramientas para enfrentar el problema, “en los casos más dramáticos los padres le piden a la Policía que los retengan porque se les han salido de las manos²²¹”. Es necesario señalar que este plan se acompañó como dicta la norma, con presencia de la Policía de infancia y adolescencia, que por cierto es una de las más pequeñas unidades de la ciudad, cuenta con una sola patrulla, y en algunos casos la policía de vigilancia debe colaborar en la atención transporte de menores porque no hay más personal.

Durante el desarrollo de esta investigación se presentó una riña entre jóvenes menores, alrededor de 50 jóvenes, se habían citado por Facebook para pelear en el puente del humilladero, sitio emblemático de la ciudad. Para controlarlos fue necesaria la colaboración de las patrullas de las comunas cercanas, comuna 4 (Centro) donde se realizó la riña y patrullas de las comuna 3, estación sur, además de infancia y

²¹⁸ Entrevista trabajo de campo, Oficial Policía Nacional Octubre de 2011.

²¹⁹ *Ibíd.*

²²⁰ A pesar de la invitación, la administración municipal nos comunicó, que para que pudiéramos obtener otros insumos y no perdiéramos la salida, si se presentaba algún caso particular nos llamaban. El plan menores terminó antes de la media noche, con un solo caso .

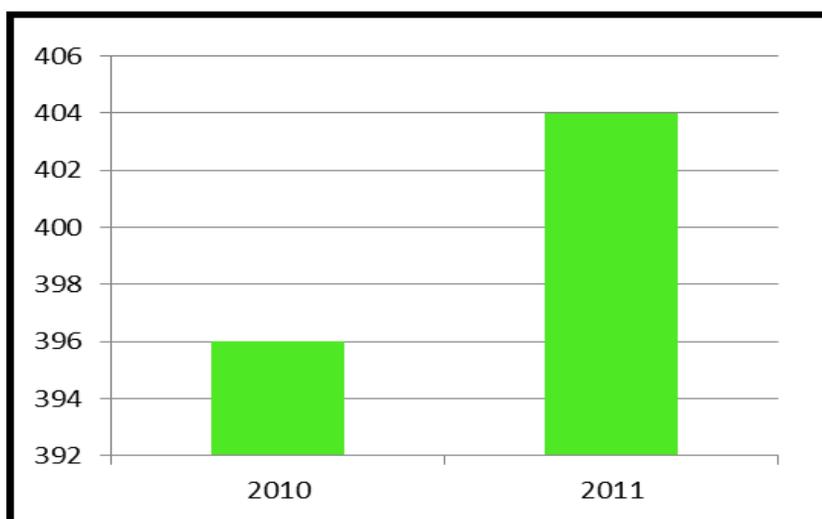
²²¹ Entrevista trabajo de campo, Oficial Policía Nacional Octubre de 2011.

adolescencia que no dio abasto. Meses atrás, durante el desfile de la fuerza pública en Semana Santa, se presentó una riña con similares características.

Consideramos este tipo de actuaciones tienen un importante trasfondo, si se lee desde el evento de la semana mayor, cuando la administración de alguna manera “esconde” para los turistas y visitantes, los problemas de la ciudad, traslada a quienes viven en la calles del centro de la ciudad a la periferia, con el interés de mantener la buena imagen del centro, como si la ciudad solo se desarrollara a partir de ahí. Precisamente en pleno corazón político administrativo es donde estos menores se dieron cita, quizá para dirigir la atención a esas zonas olvidadas de la ciudad, exigiendo de alguna manera la visibilización de la problemática social, donde los jóvenes si bien, en algunos casos son victimarios, también son víctimas de la falta de compromiso institucional, del recorte educativo y la marginalización de sus comunas. El segundo momento refleja el traslado de la problemática al centro histórico, si no existen soluciones de fondo, se seguirán presentados estos actos violentos, y su avance los convertirá en un problema mayor casi imposible de resolver. Puede considerarse que la actuación también es una forma de retar y mostrar el poco control institucional, frente a un monstruo que está creciendo de forma abismal. Retomando las estrategias del Plan Integral de Convivencia y Seguridad, encontramos contrario a lo planteado hubo un aumento entre los años 2010- 2011 en los casos de hurto a personas en la ciudad, como se señala en la gráfica No. 11.

Gráfico No. 11.

Reporte casos de Hurto a personas entre 2010 y 2011 Popayán



Fuente: Observatorio del Delito 2011

Como lo presenta la gráfica hay un aumento entre los casos denunciados en el 2010 por hurto (396 casos) y los denunciados en el 2011 (404 casos), la diferencia realmente es significativamente baja, contrario al aumento en la percepción de inseguridad de la comunidad. Durante el trabajo de campo se pudo constatar que algunas víctimas, no realizaron el proceso de denuncia, argumentando entre otras razones, la cantidad de trámites para la denuncia, la frase famosa de “eso lo mete a uno en líos, es mejor dejar eso así”²²², “la policía no los coge”²²³, o como en el caso de las motos y los carros, “si los denuncias pierdes el carro, es preferible pagar rescate, ellos saben cuándo uno denuncia, porque en la misma URI le dicen ya perdió, policías y funcionarios, hay mucha corrupción”²²⁴. Esta inquietud fue planteada durante la visita del Alto Comisionado para Asuntos de Seguridad Ciudadana, a la ciudad de Popayán, el funcionario señaló, que con la aplicación de la nueva ley de seguridad ciudadana, acompañada de la denuncia de la comunidad, se adelantarán procesos para esos funcionarios que no están cumpliendo su labor, no hay otra forma de conocer y tratar el problema si no es por la denuncia de la comunidad. Estas prácticas corruptas acompañadas del silencio de las víctimas, legitiman la permanencia de estas redes de crimen, señaló.

Durante el trabajo de campo y en busca de un mayor acercamiento con las instituciones intervinientes y la comunidad, para entender la dinámica bajo la cual se ejecutan de manera local las políticas de seguridad globales, buscamos la división asignada en este nuevo esquema de seguridad. Popayán está dividido en nueve comunas, que a su vez, están divididas en veintitrés cuadrantes según el plan cuadrante de la Policía nacional, de ellas, se escogieron tres comunas para hacer el trabajo de observación²²⁵, las mismas debían caracterizar la ciudad. De esta forma el laboratorio de casos se conformó con las comunas 3, 5 y 7 que comprende los siguientes barrios:

²²² *Ibíd.*

²²³ Entrevista trabajo de campo, víctima de robo. Junio de 2011

²²⁴ Denuncia realizada por un ciudadano en la presentación de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana al Alto Comisionado para la Seguridad Ciudadana Abril de 2012.

²²⁵ Después de una reunión con el Comandante operativo de la Policía, se definió la zona en la que se podía investigar teniendo en cuenta la seguridad para la investigación y el acompañamiento de la institución policial.

Cuadro No. 7

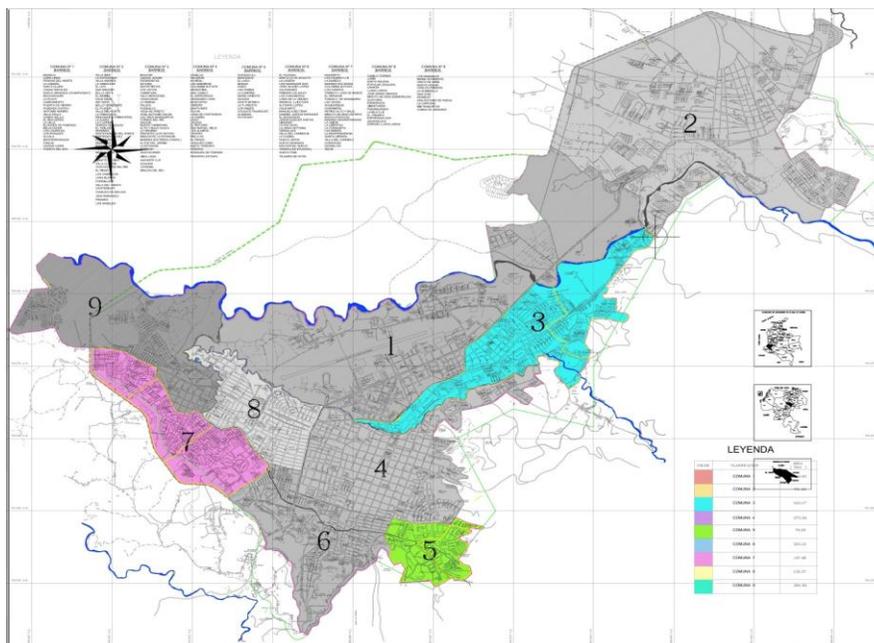
Barrios que conforman las comunas 3 – 5 y 7 de Popayán

COMUNA 3	COMUNA 5	COMUNA 7
<p>Bolívar, Ciudad Jardín, Periodistas, Sotará, Deportistas, Los Hoyos, Yambitará, Villa Mercedes, Yanaconas, La Ximena, Palace, Pueblillo, Vega De Prieto, José Antonio Galán, Tres Margaritas, Torres Del Rio, Galicia, Nueva Yambitará, Alto Y Bajo Cauca, La Virginia, Villa Docente, Rincón De La Estancia, Altos Del Jardín, La Estancia, Moravia, Guayacanes, Aida Lucia, Alicante, Las Acacias, Ucrania, El Rincón Del Rio, Rincón Yambitará, Rincón De La Ximena, El Recodo Del Rio, El Portón De Yanaconas, Altos Del Rio, Portales Del Norte, Arco De Yanaconas, La Floresta, Portón De Palace, Molino De La Estancia, Villa Alicia, Urb. Yanaconas ,El Portón De La Hacienda(Indesa), Coinca, Colina Campestre.</p>	<p>Alameda, Avelino Ull, Berlín Braceros, Colgate Palmolive, El Lago El Plateado, El Poblado Alto, La Campiña, La Floresta, Las Ferias, Los Andes, Los Sauces, María Oriente Nueva Venecia, Santa Mónica Suizo.</p>	<p>Campiña-Retiro, Chapinero Corsocial, Domingo Sabio, El Minuto de Díos, El Mirador, Ibero Tierra Independencia, Isabela I, Isabela II, La Conquista, La Heroica, La Libertad, La Unión, Las Brisas, Las Palmas I Las Palmas II, Las Vegas, Los Campos Madres Desamparadas, Nazareth, Niño Jesús, Praga-Retiro, Nuevo Berrío, Nuevo Popayán Panamericana, Retiro Alto y Bajo San Fernando, Santa Librada Solidaridad, Tomás Cipriano, Treinta y Uno de Marzo, Villa Occidente Villa del Carmen I</p>

Fuente: Alcaldía Municipal de Popayán 2009

Mapa No.1

Comunas de Popayán 2008 - 2011



Fuente: Alcaldía Municipal de Popayán – Policía Nacional.

Esta división se creó con el ánimo de delimitar y georreferenciar las zonas con mayores problemas de seguridad, para proponer soluciones teniendo en cuenta las particularidades de los barrios. Para ello, las instituciones como Alcaldía y Policía desarrollaron unos formatos de trabajo, donde descargaban la información entregada por la comunidad, como insumo para los diagnósticos, la caracterización de los planes y su respectivo seguimiento. Muestra de ello son los formatos de plan de trabajo, priorización y tabulación que tiene la policía comunitaria, con el que recoge información de la comunidad frente a hechos delictivos en su barrio o sugerencias frente a los planes. A partir de la implementación del plan cuadrante, el sistema de información de emergencias y seguridad SIES, perdió atención, para centrarse en los celulares del cuadrante y el acercamiento de esa pequeña aldea a su centro policial. Lastimosamente, esta nueva propuesta no contó con un sistema de seguimiento de llamadas o control sobre las mismas, lo que no permitió obtener mayor información, ni estadística sobre los requerimientos solicitados a través de estas, las únicas solicitudes registradas en la minuta del CAI, son solo aquellas que fueron efectivas CAI y que posteriormente alimentan la base municipal. Los siguientes documentos hacen parte del cofre de herramientas que utilizan las instituciones del estado para generar el diagnóstico municipal.

Imagen No. 2

Diagnostico Policía Nacional Cauca Plan de trabajo

FORMATO PLAN DE TRABAJO [Sólo lectura] [Modo de compatibilidad] - Microsoft Excel																		
Archivo Inicio Insertar Diseño de página Fórmulas Datos Revisar Vista Complementos																		
N13 fx																		
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
1	PROCEDIMIENTO: FORMULACIÓN Y PLAN DE TRABAJO															Página 1 de 1		
2	 POLICÍA NACIONAL															Código: 2PD-FR-0004		
3																FORMATO: PLAN DE TRABAJO		
4																Versión: 0		
5	NOMBRE DE LA UNIDAD _____										DIRECCIÓN DEL SECTOR _____							
6	Objetivo No: _____																	
7	ESTRATEGIAS: _____																	
8																		
9	ACTIVIDAD O PROCEDIMIENTO	DESCRIPCIÓN					RESPONSABLES			TIEMPO	CONTROL							
10																		
11																		
12																		

Fuente: Departamento de Policía Cauca

Imagen No.3

Formato de Priorización

 POLICÍA NACIONAL	PROCEDIMIENTO: ELABORAR DIAGNÓSTICO Y PRIORIZACIÓN						Página 1 de 1				
	FORMATO: PRIORIZACIÓN						Código: 2PD-FR-0003				
							Fecha: 08/07/09				
						Versión: 0					
HOMBRE DE LA UNIDAD											
DELITOS	DELITO, CONTRAVENCIÓN O CONFLICTO	IMPACTO	FRECUENCIA (NÚMERO DE VECES QUE SE REPITE)	DIRECCIÓN (Generalización o el lugar a realizar la intervención)	HORARIO	DÍA	FACTORES ORIGINADORES DE RIESGO		CAUSAS	OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN	
							ESTRUCTURALES	SOCIO-CULTURALES	ORIGINADORAS		FACILITADORAS
	1										
	2										
	3										
	4										
5											

Fuente: Departamento de Policía Cauca

El Formato priorización señala: “Nota: otras fuentes de información corresponde a las instituciones como observatorios del delito, universidades, cámaras de comercio, secretarías de gobierno, alcaldías, que han realizado estudios y coinciden en la ocurrencia de delitos, contravenciones o problemáticas de convivencia ciudadana, en el cruce y análisis de esta información”²²⁶.

Imagen No.4

Formato de tabulación de priorización

 POLICÍA NACIONAL	PROCEDIMIENTO: DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA						Página 1 de 1	
	FORMATO: TABULACIÓN DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA						Código: 2PD-FR-0002	
							Fecha: 08/07/09	
						Versión: 0		
FECHA:	UNIDAD	ESTACIÓN	SUBESTACIÓN	CAI	LOCALIDAD, COMUNA O VEREDA	DIRECCIÓN		
GRADO	APELLIDOS Y NOMBRES INTEGRANTE PATRULLA			GRADO	APELLIDOS Y NOMBRES INTEGRANTE PATRULLA			
INFORMACIÓN GENERAL	TIPO DE VIVIENDA		NÚMERO DE PERSONAS		USO DEL SUELO			
	PROPIA	ARRENDADA	ADULTOS	NIÑOS	RESIDENCIAL	COMERCIAL		
TOTAL								
AUTORIDADES	NOMBRES Y APELLIDOS			TÉLEFONO		DIRECCIÓN		
	1							
	2							
	3							
	4							
	5							
	6							
7								

Fuente: Departamento de Policía Cauca

²²⁶ Departamento de Policía Cauca diagnóstico 2011.

Imagen No.5

Formato de diagnóstico I

 POLICÍA NACIONAL		PROCEDIMIENTO: DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA										Página 1 de 1		
		FORMATO: DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA										Código: 2PD-FR-0001 Fecha: 08/07/09 Versión: 0		
NOMBRE DE LA UNIDAD _____ Estación de Policía _____ Localidad, comuna ó vereda _____ Barrio _____														
No.	NOMBRES Y APELLIDOS	No. CEDULA	DIRECCIÓN	TIPO DE VIVIENDA		Nº DE PERSONAS		USO DE SUELO		RAZÓN SOCIAL	TELÉFONO	PROFESIÓN/ OFICIO	1- TIPO DE AUTORIDAD O CARGO	2- TIPO DE LIDERAZGO O FUNCIÓN
				P	AR	A	N	RES	COMER					
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
10														

Fuente: Departamento de Policía Cauca

Imagen No.6

Formato de diagnóstico II

 POLICÍA NACIONAL		PROCEDIMIENTO: DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA													
		FORMATO: DIAGNÓSTICO DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA													
DEPARTAMENTO DE POLICÍA _____															
No.	¿Usted ha sido víctima de algún delito?		(Escriba iniciales de las convecciones parte inferior)	¿En qué horario?	Día	¿En qué lugar o dirección?	¿Ocurren contravenciones en su sector?		(Escriba iniciales de las convecciones parte inferior)	¿En qué horario?	Día	¿En qué lugar o dirección?	¿Se presentan conflictos ciudadanos?		¿Qué Conflicto?
	SÍ	NO					¿Qué Delito?	SÍ					NO	¿Qué contravención?	
1															
2															

Fuente: Departamento de Policía Cauca

Es necesario destacar, que los formatos aquí presentados hacen parte de las herramientas desarrolladas por cooperación internacional del gobierno estadounidense, bajo la supervisión de USAID y el programa Departamentos y Municipios Seguros para el desarrollo de los planes de seguridad locales. Después de realizar una revisión y acompañar el trabajo de campo, se pudo constatar que hay falencias en la concepción de estos diagnósticos, el primer inconveniente es que no toma en cuenta el tiempo que tiene la persona en residir en el sector, en algunos casos el residente anotaba no había notado ningún inconveniente, al indagar su tiempo en el sector anotó (1) un mes, la gente es reacia a entregar informaciones relacionadas con los tipos de conflictos, horarios y días dado que en algunos casos, los delincuentes viven en el mismo lugar, además del riesgo de contestar preguntas directas, en zonas del municipio donde se presentan todo tipo de conflictos. La encuesta no señala estrato socioeconómico, no hay un espacio para sugerencias, aunque se señala en la misma la importancia de la percepción de los ciudadanos frente a su entorno.

En las comunas y su mínima expresión los barrios, es donde se puede observar, con mayor dureza los resultados de las políticas globalizadoras, aunque una ciudad a través de su estadística entrega una mirada general, es el barrio quien entrega los insumos, donde la claridad sobre la destinación de recursos o su ausencia, regala una radiografía de lo que podría considerarse la realidad, no solo de la seguridad desde la mirada policial, sino donde la palabra integral se desdibuja totalmente. La investigación permitió entender un poco más de cerca, las dinámicas de las comunas, el relacionamiento de las entidades del Estado con la comunidad, mediante la participación, que es necesario señalar es muy baja, en comparación con las exigencias de la ciudadanía frente a la inseguridad, y a la poca o nula consulta que hacen las administraciones locales dentro de la toma de decisiones a la comunidad.

Es interesante analizar, las dos caras de la implementación del política pública, si la administración municipal, todo el tiempo está llamando a la participación a la comunidad, a los resultados a la institución policial y a cumplir “indicadores” a sus funcionarios, por qué cuando se presenta un caso excepcional como el constatado en el barrio Los Sauces no se le da toda la importancia.

Muy pocos resultados se pueden mencionar como exitosos, este quizá (Sauces) es uno de ellos, donde el empoderamiento, la activa participación de la comunidad y la articulación con el personal policial generó resultados, con mayor atención porque la Comuna 5 de Popayán comprende algunos de los barrios, donde en un mismo sitio

confluye la droga, la delincuencia y las “pandillas”, radicadas, pero esta vez, es la comunidad organizada quien brilla por su unión y compromiso con el barrio. El ambiente es hostil, otros deciden llamarlo “pesado”, la oscuridad de sus casas, los daños en las fachadas, el abandono al lado de la pobreza, expendios de drogas, niños jugando, los vendedores de arepas, la gente buena del común, miradas desconfiadas y señalamientos porque los acompañantes son policías. El barrio como señalan nuestros entrevistados “no era así, pobres pero honrados²²⁷”, de unos años para acá las peleas entre “Pandillas” se lo habían tomado, las riñas, los robos y las muertes, “era difícil, iba a entrar a la casa y no se podía porque estaban fumando y lo robaban y sino le pegaban, y los niños ahí jugando, ni a la tienda podía mandarlos les quitaban todo²²⁸”. Un grupo de personas de esta comunidad con pocos recursos, pero con el corazón puesto en la idea de recuperar la libertad que perdían por estas acciones, decidieron unirse, organizarse bajo uno de los programas de la Policía Nacional y la Administración Municipal, llamado Frentes de Seguridad, que aunque en reiteradas oportunidades su nombre ha sido motivo de debate, señalando suena más militar que comunal, y que podría agudizar aún más el conflicto de un barrio si no es clara su conceptualización.

Contrario al típico Frente de Seguridad, que aunque conectados bajo un árbol telefónico, con alarmas y en el mejor de los casos con radio, ahuyenta y avisa a las autoridades sobre sospechosos, este decidió cerrar la entrada al barrio que lo hacia el lugar perfecto para que los adictos fumaran, los delincuentes evadieran responsabilidades y sus cables de luz dejaran de ser el blanco de los ladrones de cobre. Determinaron que los días de mayor “movimiento²²⁹” eran los fines de semana, de esta forma se organizaron por grupos de hasta ocho personas, que cubrían dos turnos desde las 6 de la tarde hasta las 6 de la mañana, tenían un control de las veces que la policía pasaba a visitarlos, una minuta que adicionalmente tenía una casilla de huella digital. Según señalo el oficial encargado de la zona, “se disminuyó el ingreso de delincuentes por esa ruta, los robos se anularon y pudieron retirar a los consumidores de ahí, pero todo fue por ellos, el frente de seguridad²³⁰”. Los delincuentes respetan ese cierre, y hasta el momento según señala la comunidad “no ha pasado nada,

²²⁷ Ciudadano frente de seguridad Comuna 5

²²⁸ Ciudadana Frente de seguridad Comuna 5

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ Oficial a cargo Comuna 5

llevamos un año, solo tenemos palos por si acaso, ellos ya saben que se cierra entonces no pasan por aquí²³¹”, se indagó en la Alcaldía por la dinámica de este frente, pero realmente la respuesta no paso de ser displicente “eso es otra cosa”. Según lo presentado en el plan a través de un programa nacional se deben dotar los frentes de alarmas y radios, para este caso la gestión también estuvo a cargo de la comunidad como señaló una de sus líderes “para las alarmas nos colaboró un concejal y el secretario de gobierno vino, pero hemos pedido radio y no nos han dado nada²³²”. Aunque su trabajo se ha tornado solitario y la comunicación con la Alcaldía disminuyó, cuentan con el apoyo de la gente y las muestras de cariño y respeto por el arduo trabajo “algunos vecinos vienen y nos traen café y algo las noches son frías²³³”. Los vecinos del sector aseguraron que han hecho gestiones ante la Alcaldía para que el Sena dicte algún programa educativo, pero que la respuesta es “sí, pero no hay instructores²³⁴”, sin programas sociales y educativos el sector decrece, “aquí sino tienen algo para hacer están haciendo males, no hay trabajo, ni estudio”.

Durante el tiempo de las visitas a esta comuna, hubo un cambio de personal en la policía, tanto en Comunitaria que apoya las labores de los frentes como en el equipo de vigilancia, el cambio generó distanciamiento entre la comunidad y la policía, según señalaron el nuevo grupo, era displicente y distante. Al indagar con los policías se pudo constatar que parte ello, se debe a los antecedentes que dan del barrio, la desconfianza es la primera que se presenta a mediar la relación entre los nuevos asignados y la comunidad, a veces se escucha más sobre delincuentes, que sobre el buen trabajo que se ha realizado en el barrio.

En esta visita, mientras conversábamos con la comunidad, de una de las lomas cercanas empezaron a lanzar piedras a la patrulla, la policía se alejó un poco y nosotros entramos en una casa. Luego de la entrega de información, nos dirigimos a la casa del líder comunal, con un discurso más político, nos contextualizó el barrio y la importancia de que “la administración apoye más la cultura y el deporte²³⁵”, tienen un equipo de fútbol, pero no tiene todos los uniformes, hay poco apoyo señala. Nos cuenta que hubo un cambio de personal de la policía comunitaria y “a nosotros nos

²³¹ Ciudadano Frente de Seguridad Comuna 5

²³² *Ibíd.*

²³³ *Ibíd.*

²³⁴ *Ibíd.*

²³⁵ Líder Junta de acción comunal Comuna 5

tocó mandar carta para que nos devolvieran al Patrullero, cuando uno avanza en un trabajo no lo pueden dejar como al principio, aquí la gente lo quiere y lo conoce, hay confianza, él nos ha ayudado mucho²³⁶”, este tipo de solicitudes fueron tenidas en cuenta por la policía e hizo parte de los novedades que trajo el Plan cuadrante, “la menor rotación posible para los policías, mayor acercamiento a la comunidad para que los identifique y se creen lazos de confianza²³⁷”.

El recorrido por los barrios nos expone las características de la nueva seguridad integral global, señala el incremento de políticas sociales excluyentes, la disminución de oportunidades de laborales bajo la excusa de una especialización para optar por el trabajo, débiles políticas de salud con énfasis en el control de la natalidad, especialmente en zonas de mayor pobreza, ampliación de requerimiento para acceder a los beneficios del Estado, programas sociales “adictivos”, dependientes, que enseñan y mantienen a la ciudadanía sometida a todo tipo de prácticas clientelares, y aun así, las administraciones señalan que hay participación. Esta participación de la que se habla, es aquella que se limita a “oír”, no a escuchar, pero sí a anular la posición del otro, una que imparte seguridad mediada por la vinculación de la ciudadanía para su autorresguardo, pero con el condicionamiento que debe responder como la administración requiere, no de forma independiente, tomando el control, ni demostrando que funciona mejor que las autoridades locales, de ser así, se debe inmediatamente invisibilizar, por que dejo de depender del nivel central.

Estos planes de seguridad integral, trascienden su objeto, más allá de un simple esquema de seguridad, genera una forma de pensar, de asumir al otro, de articularse, presenta un nuevo esquema sobre el rol del ciudadano metrópoli. En este sentido para lograr el esquema se trabajó en dos sentidos; por un lado la forma política para implementar la estrategia, por el otro, y no menos importante la estrategia comunicacional, consideramos sin esta articulación el proceso no hubiera progresado. Bajo la óptica de Neil Brenner y la dependencia de la trayectoria, es tan importante el inicio como la implementación, la comunicación es el elemento transversal del proceso, los medios juegan un papel importante para la “publicidad” de la política, la implementación y su legitimación.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Oficial Policía trabajo Campo

El objeto de todo este movimiento transnacional es la aceptación del proceso, el apoyo, pero ante todo la necesidad de hacer parte de él, extremar las respuestas negativas del proteccionismo nacional, (con esto nos referimos tanto a las falencias de seguridad, como los procesos económicos y sociales, que son los caballos de batalla de estas políticas globalizadoras), como puente para el ingreso a la nación, justificados en el discurso de responder a exigencias ciudadanas. De esta forma se han legitimado acuerdos comerciales, acuerdos de cooperación internacional, donde la nación ha perdido autonomía, entregando en manos extranjeras el desarrollo del país. Muestra de ello, está plasmado en los documentos de acuerdos de Plan Colombia firmado con Estados Unidos, para salvaguardar la seguridad del país de la amenaza terrorista y las formas como la misma se sustenta, al leerla con detenimiento encontramos, más allá de un acuerdo de mejoramiento nacional, una estrategia de extracción internacional.

Aunque en los documentos de acuerdos internacionales de cooperación particularmente con Estados Unidos²³⁸ se señaló la importancia de la lucha contra el terrorismo, y en ese sentido, su contribución a través del aumento de la inversión para la seguridad, implementación de estrategias, como la creación de nuevas bases en zonas de “conflicto”, creación de equipos tácticos especiales, aumento del personal en las fuerzas armadas, lastimosamente su objetivo no fue salvaguardar al ciudadano; las zonas donde se instaló este arsenal humano, fueron las de mayor riqueza natural, con ausencia del Estado, presencia insurgente en algunos casos, y objetivo de transnacionales en busca de la extracción de minerales. Páginas más adelante aclaró el acuerdo²³⁹, el gobierno nacional no cobrara impuestos, tasas y demás especiales para extranjeros, deberá garantizar estadía, alimentación y lo que sea necesario para el normal funcionamiento del equipo en el país, si bien se señalaron estas premisas para oficiales, soldados, militares americanos en el país, no fue muy diferente para los inversionistas extranjeros, cobijados por exenciones arancelarias y con cuotas muy bajas de responsabilidad social, para las zonas donde realizaron la inversión.

Bajo el amparo de estos acuerdos además, inició labores en Colombia USAID, entidad americana encargada de la metodología de los planes nacionales, locales, de seguridad integral, aunque este no es su único programa, la entidad ha señalado una alta

²³⁸ La carta de acuerdo inició en el año 1962 a partir de allí el gobierno americano ha añadido bajo el nombre de anexos acuerdos posteriores con el gobierno Colombiano.

²³⁹ Carta de acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos y Colombia. Anexo 16A

inversión en programas sociales (productivos, asistencia a desmovilizados, atención de poblaciones vulnerables y derechos humanos entre otros), pero su mayor apuesta en Colombia, fue y ha sido la consolidación de la seguridad, donde invirtió alrededor de 180 millones de dólares, quizá la segunda inversión extranjera más alta en seguridad, la primera fue Plan Colombia que asignó 465.5²⁴⁰ millones de dólares divididos para el año 2011, en 203²⁴¹ millones de dólares para programas sociales, y los 262.5 millones de dólares restantes para entrenamiento, adquisición de aeronaves y lucha contra el narcoterrorismo.

Desde el inicio del proceso hasta hoy, la ayuda americana ha disminuido paulatinamente, y llegará al punto en que Colombia se haga cargo financieramente, de todos los programas americanos instalados en el país, bajo la llamada “nacionalización²⁴²,” aunque no sabemos, como la nación en medio del déficit, va a asumir estos gastos. Por su parte, los compromisos de los acuerdos de cooperación han reducido la función del Estado, delegando la dirección de los programas de seguridad en manos de los americanos, supeditando tras los acuerdos, al gobierno nacional, departamental y municipal, que ve disminuida su función, sobre la dirección del territorio.

Finalmente el resultado del proceso de implementación, es un aumento de responsabilidades del gobierno Colombiano, frente a las decisiones de los gobiernos globalizadores, una pérdida de la autonomía, de gobernabilidad, dependencia del sistema económico, como regidor de decisiones, una economía para la seguridad, basada en la inseguridad de sus ciudadanos, una cultura que se invisibiliza y reculturiza con una ajena, que va insertándose, mientras arrolla la cultura nacional, una justicia que escasea, un gobierno dependiente, una economía inestable y una población más pobre, vulnerable y maleable.

Los programas de cooperación internacional realizan labores en todo el territorio nacional, para el caso de USAID, sus esfuerzos se han centrado en la seguridad, a través del acompañamiento a la Policía Nacional, mediante capacitaciones,

²⁴⁰ El Tiempo, Mundo, Estados Unidos hace un nuevo recorte al Plan Colombia. Disponible en <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/ee-uu-hace-un-nuevo-recorte-al-plan-colombia/8858825>. Consultado Mayo 2012

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Carta de acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos y Colombia. Anexo 16A

articulaciones con la universidades, y para las administraciones departamentales y locales, publicaciones, con el objeto de mejorar la capacidad de las administraciones en la toma de decisiones con respecto a los temas de seguridad y en ese sentido para mejorar la información estadística que produce la localidad como insumo para la mismas. En Popayán aunque el proceso ha crecido gradualmente, hace unos meses y bajo el discurso de denuncias de ciudadanos, la preocupación de los gremios, se decidió viabilizar el aumento del pie de fuerza en la ciudad.

Este sinnúmero de denuncias fueron traducidas al empuje de un proyecto mayor, la instalación de la Policía Metropolitana de Popayán, aunque planteada años atrás, necesitaba gestión para materializarse, el proyecto inició durante el período de Gobierno de Ramiro Navia (2008 - 2011) pero solo hasta el Gobierno de Francisco Fuentes (2012-2015) se consolidó, de esta forma y con las herramientas para el mejoramiento de la Seguridad Ciudadana marchando (Plan Cuadrante, Ley 1453 de 2011 y Política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana), el 20 de diciembre del 2012 el Presidente de la República Juan Manuel Santos, inauguró la Policía Metropolitana de Popayán "con un contingente inicial de 1.200 uniformados tendrán a su cargo la seguridad de la ciudad y los municipios de Sotará-Paispamba, Timbío y Puracé-Coconuco"²⁴³. El personal procede de las escuelas de formación de la Policía Nacional en Tuluá y Manizales y estará dotado de tecnología en comunicaciones, armamentos y transporte a través de cuadrantes urbanos y rurales.

El aumento en el número de efectivos, ha permitido cubrir con mayor facilidad la ciudad, señalan las autoridades municipales, lo que no ha podido lograr es que dentro de la misma, se proyecte un aumento en la inversión social, una recuperación de la cultura ciudadana, mayor acercamiento entre la administración municipal, la policía nacional y la comunidad políticas públicas construidas desde la sociedad. Según el modelo interactivo e iterativo de políticas públicas²⁴⁴ las fallas generadas en este tipo de políticas inter - nacionalizadas generadas por la falta de interacción entre los

²⁴³El País 1200 Hombres conformaran la Policía metropolitana de Popayán / Judicial/ Seguridad/ Fecha de la publicación. 19 de Diciembre de 2012. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/1200-hombres-conformaran-policia-metropolitana-popayan>. Consultado en Marzo 2013

²⁴⁴MOLINA Carlos Gerardo BID - Modelo Iterativo de formación de políticas y programas sociales. Notas de Clase. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales" INDES 2002. Disponible en <http://www.marn.gob.gt/documentos/diplomado/c02.pdf>. Consultado Marzo 2013

actores produce tres faltas graves, modelos verticales cuyo mayor influencia se encuentra en la etapa inicial, corte en las distintas visiones entre diseñadores y ejecutores de la política y la verticalidad implica que pierda el interés a medida que desciende el modelo, la evaluación se vuelve irrelevante²⁴⁵, como resultado final, la política ejecutada está muy lejos de resolver la situación problema, disminuye las posibilidades de participación, dado que la ciudadanía pierde la credibilidad frente al ejecutor de la política, crea ciclos de creación de políticas públicas, que anulan el desarrollo de una ciudad, en temas tan álgidos como la seguridad y la participación de la ciudadanía, frente a políticas que directamente afectan las comunidades. Estos modelos poco locales reducen las oportunidades de desarrollo, generan inseguridades para las inversiones locales y nacionales, invitan a la emigración de las localidades y al abandono que poco a poco se hace presente, tanto de las administraciones que por apoyo político adopta modelos extranjeros siguiendo las pautas nacionales, como para los ciudadanos que cansados de lo mismo dejan de aportar en la construcción de la política local, en este caso a los planes de seguridad.

²⁴⁵ *ibíd.*

CONCLUSIONES

A través de esta investigación se pudo analizar y reconocer aquellas políticas internacionales direccionadoras, que con la bandera de la globalización y bajo el discurso de apoyo para el desarrollo social, han venido modificando la política y trastornando toda la estructura de nación, sometiendo a los países a la pobreza, el abandono y como resultado final, la miseria. Más allá de citar desacuerdo con las políticas neoliberales, se pretendió entender y analizar como la seguridad generada a escalas mundiales ha permeado todo desarrollo local, pero además como estas mismas políticas trasiegan las dinámicas y alejan a la localidad de cualquier solución.

En este sentido, se procuró analizar el proceso de implementación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán, bajo el componente tecnológico y comunitario, durante el período 2008 - 2011, entender el contexto de las acciones adelantadas entre la comunidad y los entes gubernamentales e identificar la eficacia de la política de seguridad.

Es necesario anotar, que para este caso, la política pública no trasciende, particularmente por dos razones, la primera es que la ruta de implementación inició a partir de un acuerdo internacional, que trascendió fronteras y ordenó al Estado Colombiano la adopción de la política pública de seguridad, en segunda instancia, esa adopción se convirtió en el quiebre entre las necesidades de los ciudadanos y la pretensión económica del aumento de ingreso para los gobiernos, dada sus características se quedó simplemente en una política de gobierno, que no disminuyó la violencia como era su objeto, generó cambios en las dinámicas delincuenciales y perdió fuerza al cambio del mismo.

Como punto de introducción, la investigación retomó la discusión sobre la primacía de quien debe dirigir la sociedad, Estado o mercado, teniendo en cuenta que esta tensa relación es la que da vida a innumerables modelos económicos y sociales, sostenidos y traspasados, por igual número de planes de seguridad. En ese sentido, es necesario señalar que no hay un “acuerdo” sobre el nivel de dirigencia entre unos y otros dentro del proceso de desarrollo de una sociedad, lo que sí se puede observar es la existencia de un acuerdo sobre la presencia de los actores, invisibilizar a cualquiera de los

sujetos que actúan en el proceso de mercado limita la realidad²⁴⁶, generando un riesgo mayor de manipulación, la interacción dentro de esta relación es en últimas la que determina el modo de regulación. Para diferenciar el proceso, es necesario analizar las características propias de cada actor, el mercado limita su función a la generación de la rentabilidad en la inversión de los recursos, reduce la inversión social a la mínima expresión, aumenta el nivel de seguridad (policial – militar) para salvaguardar el interés particular, representado en la protección a las inversiones extranjeras y a las empresas nacionales para que mantengan en la nación el capital, bajo la premisa aparente de un aumento de seguridad para toda la sociedad, respaldado por medidas políticas, económicas y sociales, para su permanencia y legitimidad.

A pesar de las facultades de regulación, con que cuenta el Estado (Especialmente salvaguardar la seguridad) también se debe considerar que las actividades realizadas por los demás sujetos también son manifestaciones de regulación, la interacción entre todos originan las actividades y tendencias que determinan el mercado, finalmente y retomando a Fred Block y Peter Evans se debe considerar que Estado y Mercado son elementos recíprocamente constitutivos, que el Estado no debe ceder su papel regulador con respecto al mercado y mercado no debe ser quien organice las lógicas sociales²⁴⁷.

La globalización y sus políticas neoliberales, generaron una nueva organización en la que el mercado desdibuja el rol del Estado, mientras se apodera de los recursos destinados a la inversión social. Después de las transformaciones en Latinoamérica a partir de la crisis económica de 1980, generó una fragmentación del trabajo lo que aumento el nivel de desempleo en las naciones, la disminución del ingreso en la sociedad, la lógica neoliberal de los gobiernos, trastoco el orden establecido por el Estado de bienestar, la política social pasó de la promoción al asistencialismo, de un derecho universal a la focalización dirigida particularmente a la contención de los fenómenos de pobreza.²⁴⁸ Durante el proceso, se presentó una concentración de recursos fiscales en el financiamiento de la deuda, como parte de los experimentos de

²⁴⁶ HERNÁNDEZ Iván, RODRÍGUEZ María Cristina, MORENO Álvaro Mercado vs. Estado: un debate inconcluso en ECONOMÍA Y DESARROLLO, volumen 3 número 1, marzo 2004. Disponible en <http://www.fuac.edu.co/revista/III/III/cinco.pdf>. Consultada marzo 2012

²⁴⁷ BLOCK Fred, EVANS Peter, Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Cap. 9 Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril de 2007

²⁴⁸ VILAS Carlos, Estrategias de acumulación, Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social>. Consultada Noviembre 2013

la reforma al Estado, los organismos internacionales que realizaron los préstamos fueron quienes diseñaron y en algunos casos ejecutaron, las políticas y programas sociales²⁴⁹, exigieron las reformas de seguridad necesarias para el acompañamiento de los procesos, entre ellos Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco interamericano de Desarrollo, con sus proyectos de mejoramiento de calidad de vida (pobreza), seguridad ciudadana y políticas de paz.

La pobreza fue entendida como un fenómeno de desencaje individual y grupal transitorio, se supuso después del “momento” crisis, el mercado y la racionalidad de los actores volverían a su cauce, a través de las estrategias de política social asistencialista²⁵⁰, resultado que nunca se dio. Fue preciso trabajar en el aumento de la seguridad para garantizar la inversión extranjera, necesaria para salir de la crisis, de esta manera las políticas de seguridad a nivel nacional, se tornaron más agresivas, el aumento del desempleo por la tecnologización de las empresas, la violencia rural, y el desplazamiento a las ciudades, agudizaron la crisis. Tras esta situación, la promoción de la política social desaparece, se traslada la responsabilidad a la ciudadanía, son los mismos interesados quienes se hacen cargo, a partir de las condiciones señaladas por el mercado. Esta focalización fue la respuesta adaptativa que asumieron los gobiernos para el pago de la deuda externa, en la medida que se avanzó en la entrega de la autonomía estatal, otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, empezaron a tomar fuerza y a convertirse en los ejecutores de los programas sociales institucionales.

La desterritorialización de la economía puso en crisis la soberanía del Estado, las decisiones a partir de este momento fueron tomadas por una clase dominante global, difusora de ideología y cultura. Para disminuir la presión ciudadana frente a las políticas globalizadoras, el Estado asumió dos roles, intentando sortear las difíciles olas políticas, por una parte un rol activo, ejecutando políticas y emprendiendo acciones jurídicas, imponiendo, regulando, por otro lado y no menos preocupante, un rol pasivo, delegando atribuciones y funciones en organismos multilaterales con

²⁴⁹ *Ibíd.*

²⁵⁰ KUZNETS Simón en Estrategias de acumulación, Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social>. Consultada Noviembre 2013

beneficio a terceros²⁵¹. Bajo el lema “no tenemos otra opción, no hay alternativa” el Estado justificó sus decisiones, con la contundencia de los gases lacrimógenos, los camiones hidratantes y las balas de la policía²⁵². En los nuevos escenarios la nación perdió fuerza como comunidad de ciudadanos, hubo un mayor énfasis en la participación política, con la pretensión de la garantía de cierta igualdad en derechos y deberes, al tiempo que la democracia se consolidó con políticas económicas “amistosas” con el mercado²⁵³.

Para Carlos Vilas, la asociación entre globalización como despliegue de expresión de capitalismo y democracia como promoción de libre mercado en clave neoliberal, respondió a una nueva dinámica de política exterior gestada en escenarios después del fin del sistema bipolar²⁵⁴, esta doctrina de ampliación tuvo como objetivo el aumento de la comunidad libre mundial de las democracias del mercado. La imposición de las políticas del libre mercado mundial a lo nacional y a su vez a lo local, provocó el deterioro de la calidad de vida, el empobrecimiento de las comunidades, fracturas sociales, falta de horizontes más amplios, la respuesta neoliberal al fracaso fue claramente expuesta, aumento de la seguridad para contrarrestar los focos de tensión social. Quienes apoyan el discurso neoliberal, señalaron que bajo esta política aumentó el ingreso nacional, al mismo tiempo que mejoró en lo local, lastimosamente esta falacia está lejos de la realidad, vincular lo local a lo global ha tenido como resultado el fracaso, las pocas experiencias exitosas a nivel local, está directamente relacionadas con la habilidad de lo local para insertarse en procesos y políticas de mayor alcance²⁵⁵. Es importante reconocer los hitos que hicieron historia en la propuesta neoliberal y permitieron que hoy sea una doctrina global, para ello retomamos un poco de la historia que se hilo hasta hoy con las políticas de seguridad integral.

Retomando la historia

251 VILAS Carlos, Estado víctima o victimario, El debate sobre la soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado. Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/33-estado-victima-o-estado-protector-el-debate-sobre-soberania-y-autonomia-en-el-capitalismo-globalizado>. Consultado en Diciembre 2013

252 *Ibíd.*

253 *Ibíd.*

254 *Ibíd.*

255 *Ibíd.*

Desviando la atención y tras la expectativa generada para delimitar el poderío de uno de los actores en la tensa relación Estado, Mercado y Seguridad, se desencadenó la primera guerra mundial (1914-1918), este conflicto trajo como consecuencias una crisis económica generalizada para los países enfrentados, el Estado retomó las riendas de la economía, redujo la inversión social y destino todos sino la gran mayoría de sus recursos para sostener la ofensiva. La guerra consolidó el ascenso de Estados Unidos y Japón, quienes aumentaron desmesuradamente su comercio, gracias a la disminución de ventas de los tradicionales europeos²⁵⁶, el comercio de armas, la exportación de materias primas y la dependencia de los créditos norteamericanos para la recuperación de los países.

El Estado Benefactor retomó su función reguladora con mayor fuerza para la recuperación de las naciones después de la caída financiera de 1929²⁵⁷ y se extendió hasta entrado los años 40, su desaparición progresiva se dio después de la guerra fría, que determinó una nueva articulación del discurso orientado a mantener la seguridad en todos los niveles, para la generación de un mercado libre, que permitió las privatizaciones, la reducción del aparato estatal, la globalización económica, comunicacional y cultural. El motivador de estos cambios fue la “expansión comunista” y lo que su ingreso generó, las potencias se blindaron con el aumento de nuevas necesidades de seguridad, con ellas, herramientas²⁵⁸ plasmadas a través de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional²⁵⁹ desarrollada a partir 1945²⁶⁰ con la que garantizaron su permanencia. La doctrina consolidó la dominación de Estados Unidos sobre los países de América Latina e implantó tareas específicas a las fuerzas armadas²⁶¹, la implantación de la misma respondió a la necesidad de posicionamiento

²⁵⁶ Revista digital de historia y ciencias sociales , la primera guerra mundial consultada el 15 de octubre de 2011 en <http://www.claseshistoria.com/1guerramundial/consecuenciaseconomicas.htm>

²⁵⁷ New Deal y sistema Keynesiano

²⁵⁸ Las herramientas para la permanencia de estos nuevos protocolos internacionales de seguridad, se respaldaron y justificaron a través de la reorganización de las sociedades que intervinieron pasando por lo político, económico, lo militar y lo social

²⁵⁹ La doctrina de seguridad nacional fue una ideología desde la cual Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial en 1945, que consolidó su dominación sobre los países de América Latina, a través de ella, implantó tareas específicas a las fuerzas armadas y moldeó un pensamiento político de derecha en los países de la región. Como ideología, reconoció sus orígenes en una visión bipolar del mundo desde la que, supuestamente, occidente liderado por los Estados Unidos, representaba el bien, la civilización, la democracia y el progreso; y otra en la que la entonces Unión Soviética estaba al frente del mal, el atraso y la dictadura

²⁶⁰ VELASQUEZ Rivera Edgar, Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

²⁶¹ VELASQUEZ Rivera Edgar, Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional

de la doctrina neoliberal, sin la campaña global americana para la minimización del control y el ingreso económico norteamericano a través de la dependencia económica latinoamericana, no se hubiera podido ultrajar la democracia y tomar el poder de las naciones particularmente latinas, que económicamente empezaban a surgir. La doctrina de seguridad en Latinoamérica dislocó las democracias nacionales y firmó pactos resueltos para los gobiernos, dudosos para las naciones que aún son sometidas por los pactos de aquella época.

La doctrina neoliberal ingresó al centro de la aldea global, Latinoamérica y sus ciudades se convirtieron en espacios estratégicamente decisivos donde se desplegaron las formas neoliberales de destrucción creativa²⁶², estrategias de desmantelamiento, zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local²⁶³. En una forma más simple, los acuerdos internacionales bajo la batuta americana, dieron un vuelco total a la forma como era direccionado el Estado y como se concebía a la sociedad, el nuevo paradigma estuvo acompañado de autoritarismo, apertura internacional, corrupción, la deshumanización de los servicios sociales y el aumento significativo de la seguridad para el mantenimiento del orden y la protección de la inversión privada, se reorganiza la ciudad geoestratégicamente, con el objeto de movilizar espacios de la ciudad para el crecimiento económico orientado al mercado, al tiempo que se exilian los problemas sociales a la periferia de la ciudad.

Este proyecto de realineamiento institucional aparentemente inició en los años noventa, pero se hace posible, solo después de la implantación de la Doctrina de Seguridad Nacional, que permitiría esta nueva organización del mundo²⁶⁴. En los países latinoamericanos la doctrina adecuó las constituciones y los desarrollos legislativos como precepto constitucional, proceso que se denominó redemocratización, normas que legalizaron la implementación de las políticas neoliberales como recorte de funciones del Estado, fragmentación del trabajo, apertura económica para dinamizar la economía y aumento de la seguridad. En Colombia, se tradujo en la implementación de medidas de seguridad bajo el estatuto de seguridad de Julio César Turbay, además de medidas económicas, ampliación de la inversión social para cumplir objetivos internacionales planteados. Para adecuar,

²⁶² *Ibíd.*

²⁶³ *Ibíd.*

²⁶⁴ *Ibíd.*

justificar y sostener el proyecto neoliberal, Estados Unidos, comenzó una serie de investigaciones en los centros académicos universitarios como el Manhattan Institute y la Universidad de Georgetown, enfocadas en temas de criminalidad y violencia, analizando nuevas fuentes generadoras de control y respuestas a la inserción del ciudadano en la búsqueda de salvaguardar su seguridad. Para 1990 los investigadores concluyen que la nueva prioridad del mundo, debe dirigirse al resguardo de las personas y su calidad de vida, bajo la premisa del resguardo e inviolabilidad de los espacios públicos como elemento esencial para la vida en la ciudad y el orden.

Esta doctrina constituyó la base de la conocida teoría de las "ventanas rotas" elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, que se basa en la premisa "el crimen es el resultado inevitable del desorden"²⁶⁵, la misma inspiró a la ya famosa política de Tolerancia Cero contra el crimen instaurada en New York²⁶⁶, en ella, cualquier transgresión a la ley era castigada duramente, no cruzar la calle por los espacios establecidos, generaba detención inmediata, adicionalmente se inició la reorganización y descentralización del Departamento de Policía, se incorporaron dinámicas de gestión de empresas, así como nuevas tecnologías para el registro y el intercambio de información, paralelamente, se entabló una fuerte represión de la violencia y de la corrupción policial. El aparente "éxito" en la disminución de los niveles del crimen en New York, sumado a la instalación en los países del cono sur, del discurso centrado en la inseguridad, legitimada y tematizada, además de los acuerdos de cooperación americana en temas militares en Suramérica, impulsó una nueva lógica de seguridad y orden social.

Colombia no ajena a las dinámicas internacionales, emprendió su inserción a estas lógicas neoliberales, de la mano de la seguridad integral durante el gobierno de Julio César Turbay (1978 - 1982) y la implantación del denominado Estatuto de Seguridad²⁶⁷. La sociedad se polarizó en dos bandos, los que lo apoyaban y los que consideraban era un abuso, la violencia se apoderó de las ciudades y el estatuto fue

²⁶⁵ LEMLE Marina, Tolerancia cero: menos crímenes, más racismo en <http://www.comunidadsegura.org/es/node/320> Consultada el octubre de 2010

²⁶⁶ Encabezada por el alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, El programa Tolerancia Cero se basó en dos ejes: el endurecimiento de la política de *Broken Windows* (Ventanas rotas), con la represión de cualquier transgresión de la ley - desde cruzar la calle fuera de los sitios señalados, lanzar basura en la calle o mendicidad, y la reorganización y descentralización del Departamento de Policía.

²⁶⁷ A través del estatuto de seguridad se desplazó gran parte de los derechos de los ciudadanos y se controló por medio de la seguridad del Estado cualquier foco o intento de comunista.

relegado, la desaparición del mismo, estuvo acompañado de una amnistía, motivada por la decisión del presidente de los Estados Unidos²⁶⁸ de promover la protección de los derechos humanos. Con el ascenso al poder del presidente Carter se cerró aparentemente el ciclo de imposición de la violencia y se abrió una puerta de “apoyo”, a la defensa de los derechos humanos y la necesidad de que los gobiernos fueran los garantes de los mismos. En el plano económico, el gobierno de Turbay presentó el Plan de Integración Nacional (PIN), cuyos objetivos fueron la descentralización económica y el mejoramiento general de la población mediante la integración del país. Se le dio prelación al sector de la energía eléctrica, realizando trabajos de infraestructura en varias hidroeléctricas en Barranquilla y Cartagena. También se intensificó la exploración de yacimientos, se elaboró el proyecto minero que permitió la exploración de las minas de carbón de El Cerrejón y de níquel en Cerromatoso, abriendo las puertas de la explotación a gran escala y mejorando las condiciones para el establecimiento de inversión.

Intentando mejorar el clima económico del país para aumentar la inversión extranjera, motivado por el proyecto neoliberal, Colombia se alineó con el esquema de cooperación internacional, (Banco Mundial, BID, FMI, USAID) ícono de la dependencia de las naciones, quienes bajo la etiqueta de aliados, impulsan aspectos económicos de los países, con el interés de promover el proyecto globalizador. De esta forma se comenzaron proyectos para el tratamiento de la pobreza, mejoramiento de la educación, agricultura entre otros. Esta intervención aumentó entre los años 80 y 90, dada la proliferación y poder de los carteles de droga en Colombia, que en poco tiempo se posesionaron como uno de los más grandes a nivel mundial²⁶⁹. Es así que durante el período mencionado aumentaron las operaciones de tropas americanas en suelo colombiano, tecnología, equipos para que la fuerza pública pudiera realizar investigaciones, operativos que acabaran con los carteles de droga. A la presión ejercida por el gobierno americano frente a la necesidad de resultados en contra de los carteles colombianos, se sumó la presión política para modificar la constitución nacional, dado que no se ajustaba al proyecto neoliberal en temas de libertades, derogación del Estado de bienestar, esquemas de seguridad social, seguridad pública y poder del ejecutivo entre otros, finalmente y después de un sangriento panorama de elecciones, el nuevo gobierno hizo un llamado a la ciudadanía, que modificó la

²⁶⁸ Jimmy Carter 20 de enero de 1977 – 20 de enero de 1981

²⁶⁹ Dado los márgenes de su exportación hacia Estados Unidos y Europa

constituyente (1991), legitimó la inserción de las políticas neoliberales, apoyó el aumento de seguridad en pro de la protección del proyecto americano, bajo la gran cortina entre representantes y senadores (los constitucionalistas), se desligaron los servicios sociales de la responsabilidad del Estado y se vendió sino toda, gran parte de la representación nacional, en pro de la economía particular.

A la par de estos de estos acuerdos, los niveles internos de violencia aumentaron de forma desmesurada, las principales ciudades del país naufragaban entre sus muertos, por cuenta de la violencia entre carteles, las pocas oportunidades de trabajo, la ausencia gubernamental y la pobreza. Con este panorama, la capital del Valle del Cauca, la administración municipal de Cali, inició un proceso de indagación sobre la forma adecuada de intervenir la violencia, con una serie de investigaciones que denominaron epidemiología de la violencia, el resultado de este programa fue el empoderamiento de sus ciudadanos, asumir la violencia como enfermedad permitió disminuir sus víctimas, aumentó la confianza en el gobierno local y mejoró la calidad de vida de los habitantes, el trabajo mancomunado garantizó la subsistencia del programa que en poco tiempo fue replicado por otras ciudades. Lastimosamente al ser una iniciativa local sin apoyo continuo del gobierno nacional, se constituyó en un programa asistencialista, se menguó la ayuda en temas de desarrollo social, vitales para mantener un programa de este nivel, este desequilibrio generó rupturas con la sociedad civil, que en algunos casos encontró en grupos al margen de la ley, bandas criminales aparentes mejores oportunidades.

Para 1994 la sombra del narcotráfico tenía permeada todas las instituciones del Estado, de la misma forma que administraciones anteriores, el gobierno nacional (Samper) lideró un proceso contra la corrupción en todas las esferas del Estado. Al mismo tiempo, Antanas Mockus, asumió la alcaldía de Bogotá, y le dio un giro a la forma de hacer administración pública, fortaleció la cultura ciudadana, el trabajo mancomunado permitió que la ciudad avanzara en la construcción de modelo de ciudadano. Si bien avanzaba el país en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el mejoramiento de la cultura ciudadana, el período se vio opacado por la investigación contra el Presidente Samper (proceso 8000) que disminuyó la confianza y credibilidad en la institución estatal²⁷⁰. Como parte de los acuerdos internacionales

²⁷⁰ Comienza una campaña de descredito entre Estados Unidos y políticos nacionales como Andrés Pastrana

pactado por gobiernos anteriores, la presión internacional especialmente la americana no se hizo esperar, no solo por la disminución de “resultados” en materia de seguridad, sino por la lenta adopción de las medidas globalizadoras, que atrasó por el proyecto económico neoliberal, y desencadenó una serie de medidas que terminaron con la descertificación americana para Colombia.

La campaña de descredito de Samper, le dio el aval años después a Andrés Pastrana, que llegó a la presidencia en 1998 (2002), apoyado por el gobierno americano, una campaña mediática sobre un posible acuerdo de paz entre la administración nacional y las Farc, un sector económico descontento, un país disminuido en la legitimidad de sus instituciones, especialmente en el monopolio legítimo de la violencia. El gobierno inició acercamientos con las Farc, determinó una zona de distensión en el departamento del Caquetá, donde se descubrió realizaron toda clase de ilícitos. La situación disminuyó la credibilidad en el gobierno, ahondó la brecha entre ciudadanía y estado, los mandos militares tuvieron que retomar el control de la zona. Para recuperar la soberanía nacional, el gobierno después de la alta inversión para los diálogos, firmó varios pactos de cooperación con el gobierno americano, el más grande denominado Plan Colombia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, adicionalmente la articulación de planes más fuertes de seguridad ciudadana, necesarios para un tratado de libre comercio con Colombia, acorde además a la lucha de los aliados americanos en pro de su economía. Aunque los planes de seguridad dan sus primeros pasos en este período, es solo hasta la llegada de Álvaro Uribe al poder cuando se consolidan y toman fuerza.

Las deficiencias de seguridad del gobierno Pastrana son las banderas que retomó Álvaro Uribe para llegar al poder, aumentó la cooperación internacional en todos los niveles, al igual que la inversión en la seguridad nacional, disminuyó sustancialmente la inversión social y aumentó las medidas para respaldar la permanencia del proyecto neoliberal. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001, se generó la necesidad de salvaguardar al ciudadano, al tiempo que se obligó indirectamente a los aliados americanos a participar en las luchas. El cambio en los objetivos de la política mundial permeó todas las naciones, especialmente los aliados, a segundo plano paso el fortalecimiento del modelo neoliberal, bajo la estrategia de mercado, después del 11 de septiembre de 2001 el modelo encontró una excusa incluyente e influyente basada en la salvaguarda de la vida de los ciudadanos tras el lema de la seguridad (seguridad ciudadana), de ahí en adelante cualquier perturbación al Estado en temas de seguridad fue atacada de forma preventiva.

Con la intervención americana y la necesidad del fortalecimiento tanto de las instituciones estatales (Policiales y militares) como al gobierno local, se perdió la legitimidad en los procesos nacionales, las decisiones adoptadas durante los mismos, generaron en la localidad dinámicas inmanejables de inseguridad. Dada la adopción de las políticas de seguridad y su carácter de disposición nacional, los gobiernos locales bajo la presión del cumplimiento²⁷¹ y para evitar inconvenientes con el gobierno nacional, se dedicaron a reemplazar las informaciones entregadas por programas del nivel nacional (como Departamentos y Municipios Seguros) como si respondieran a un cuestionario, con una poca o nula investigación, menos de participación y política. El resultado lejos del éxito fue el fracaso, planes de seguridad que en el mejor de los casos eran ambiciosos por evitar ilusorios, sin diagnósticos responsables que dieran respuesta a las realidades territoriales, pero, que en cambio sí agravaron sustancialmente las dinámicas locales. El aumento de pie de fuerza y disminuyó la inversión social, lo que acrecentó significativamente el problema. El conflicto entre unos y otros desplazó a los campesinos que dejaron su tierra por guardar su vida, la ciudad los recibió con la pobreza y los gobiernos ocupados, unos en acumular, otros en seguridad, lo más fácil fue aumentar el recurso humano para proteger a los residentes, los visitantes no encontraron mayor abrigo que la calle, una denominación social y un gobierno local para el que no era rentable su sostenimiento.

Los Departamentos en algunos casos solo se dedicaron a facilitar las dinámicas nacionales, recibir e implementar proyectos, ocupados en lo macro, se olvidaron de las localidades, apartadas y necesitadas. Las ciudades del país fueron permeadas por esta mínima noción de seguridad, con ellas porcentualmente se desdibujó la posibilidad de cambio. La adopción de estos nuevos modelos ingreso al centro de la ciudad, donde bajo artículos y decretos se posesionó el proceso neoliberal, tras el manto y la necesidad del mejoramiento de la economía, se perdió la posibilidad de la inversión, se invisibilizó al necesitado para convertirlo en un sujeto asistido, un individuo que no necesita dar solo recibir y posar para las cifras, se transformó a la sociedad en mendigos, cuando no se abrió la puerta para convertirlos en delincuentes.

Este croquis nacional, se intensificó en las regiones y en poco tiempo se sumó a las realidades locales, el manejo social quedó en manos de la seguridad, en la localidad se

²⁷¹ El rendimiento de algunos gobernantes locales abre o cierra puertas dentro del gobierno nacional, quien bajo nombramientos y reconocimientos genera otras oportunidades para los ex mandatarios, seguir al pie de la letra las recomendaciones nacionales podría generar nombramientos diplomáticos en el extranjero

sintió el coletazo de un gran animal que venía a robar la poca inversión social para el monopolio de su ejercicio (violencia, armas) en pro de su beneficio. Popayán aunque alejada de los grandes procesos administrativos, resolviendo aun temas coloniales, asumió esta nueva imposición nacional. Los programas de seguridad iniciaron con un matiz de participación y defensa de derechos, progresivamente con el gobierno nacional, las políticas se fueron tornando más reactivas que propositivas, limitando al plano policial la intervención ciudadana. Fue precisamente ahí, donde esa conexión con los planos globales excluyentes tomó más fuerza, donde no fue necesaria la lupa para indagar, fue más fuerte la evidencia del daño, que el avance generado con estos programas ajenos a la naturaleza de la sociedad. La autonomía local quedó en manos de las decisiones cooperación internacional, muy pocas administraciones locales le dieron sentido a los planes y modificaron a su realidad la cartilla de seguridad. El recorrido en este sentido, dejó confundidos a los ciudadanos que se debatían entre la necesidad de un policía por casa, el exilio de las instituciones de seguridad, la desdibujada interpretación de la realidad - necesidad local y la invitación a participar en procesos que nunca llegaba.

El Gobierno de Uribe finalizó no sin antes haber generado polémica, de alguna forma dislocó el concepto de seguridad, la forma como se "hacia" política, el autoritarismo tuvo foto de democracia, las multinacionales estuvieron cerca de ser consideradas la salvación del mundo, el proceso neoliberal fue el mejor camino y lo que hizo el gobierno fue la única solución concebible a la crisis. Los falsos positivos, respuesta al exceso de fuerza, de resultados, de estadística, de poca humanidad, fueron invisibilizados, la campaña mediática de un gran despliegue militar a zonas de conflicto, el aumento del pie de fuerza, la responsabilidad de las víctimas de hacerse cargo de los victimarios en un esquema de seguridad integral, fueron su herencia.

Más allá de todo lo positivo que se le atribuye al gobierno cuyo estandarte fue la Seguridad Democrática, la evidencia demuestra una triste realidad, la deshumanización de los ciudadanos, aumento de la crisis social, política y económica cuyas consecuencias aún nos visitan. Los resultados de esta "re toma del poder" por parte del Estado, permitió que Juan Manuel Santos llegara a la presidencia, contrario a la estrategia mediática de gobierno Uribe, el economista articuló una estrategia visionaria, unió las locomotoras del desarrollo, junto con el fortalecimiento de los procesos de seguridad, la diplomacia le permitió vender más rápido el TLC al tiempo que trabajaba articulando esfuerzo entre una aparente participación de la comunidad bajo las demandas emanadas de las fallas de los programas de seguridad de Uribe, con lo que le da empuje al programa de DMS, una nueva redistribución, sin perder de vista

las sugerencias americanas.

Durante el proceso de investigación, se indagó en la gobernación del Departamento (2010) por planes de seguridad y su articulación con los programas nacionales y locales, solo se encontró en archivo una cartilla de DMS de seguridad. El plan de desarrollo 2008-2011²⁷², solo señaló la disposición para cumplir las medidas nacionales, que no son mencionadas en el mismo. De igual forma los funcionarios no ahondaron en detalles, en reiteradas ocasiones y dadas las lógicas departamentales por la inseguridad solo se hablaban de consejos de seguridad y su desarrollo correspondió a la circunstancialidad. La situación se tornó preocupante por el vacío en la función de uno de los actores principales dentro de cualquier estrategia nacional, que sirve de anclaje y comunicación entre lo nacional y lo local, si bien la función del gobierno departamental en materia seguridad debería ser activa, de diagnóstico y seguimiento continuo encontramos que la misma no va más allá de la formulación del plan de desarrollo, como resultado, política pública de seguridad incompletas, no hubo acompañamiento a los planes locales, no se realizó autoevaluación de los procesos y el departamento se convirtió solo en el mensajero, traer política pública y llevar planes locales en carpetas. Si no es claro el camino a seguir y las directrices son tan banales como el estado del tiempo, ¿cómo el gobierno nacional puede medir a través de indicadores inexistentes en el territorio el éxito de las políticas de seguridad? ¿Cómo el departamento envía informes del estado de seguridad y sus necesidades si no existen planes, en que se basa?, ¿cómo se justifica? Probablemente sean simple lógica politiquera o política, uno solo para repetir, y el que entiende para obtener lo que le sirve y presentar sus exitosos resultados. Ni que decir de las ciudades el último eslabón de la cadena, con administraciones menos peso, autonomía, con más deudas de autoridad y ni hablar de los compromisos políticos por el cargo.

Con el ánimo de entender a fondo las dinámicas de la administración municipal estos dos últimos cuatrefios, referentes a la articulación del programa de seguridad integral de lo nacional a lo local, en búsqueda de aquellos documentos que legitimaban el

²⁷² El plan de desarrollo señala para seguridad ciudadana dos objetivos: 1. Fortalecer todas las iniciativas encaminadas a lograr la convivencia ciudadana, mediante la educación y difusión de una cultura de paz bajo los principios rectores de la No-violencia. El rol de la mujer y la juventud caucana en estas tareas será prioritario; 2. Cumplimiento de la política pública de discapacidad establecida a través del Documentos CONPES SOCIAL 80, y articulación de competencias, estrategias y programas entre las distintas instituciones del Estado encargadas de atenderlas, al igual que con las organizaciones de la sociedad civil.

proceso de inserción de la política de seguridad, nos encontramos que no hay documentos que respalden el proceso, solo se encontró pequeños recortes de rendición de cuentas y una cartilla de la gestión de administración de Víctor Libardo Ramírez²⁷³ (primer cuatreno 2004-2007) según las notas de algunos de los entrevistados, los documentos reposan en las casas de quienes ostentaban el cargo. Se adelantaron acercamientos con ex funcionarios pero no se obtuvo más que negativas y silencio, solo se escucharon algunas quejas de gestión, menciones de pasillo, pero nada que diera cuenta del desarrollo del proceso, diferente a las conversaciones de pasillo y la opinión de los ciudadanos de a pie.

La administración de Ramiro Navia (2008-2011) por su parte, mantuvo el énfasis sobre la seguridad, con unos pequeños cambios. Si bien presentó un diagnóstico, del cual dos de sus estrategias son representativas para este estudio (Comunitaria y tecnológica), el mismo se quedó corto en formas de atención de la violencia, las herramientas como decretos señalan actividades, como es el caso de regulación de presencia de menores en las calles, pero no menciona que se debe hacer, a donde se deben conducir, quien acompañara el proceso, situación que genera incertidumbre y deja en el limbo la responsabilidad de la administración frente al asunto.

El plan integral de seguridad para Popayán, señaló once estrategias²⁷⁴ pero no contó con mayor justificación que la consulta a dos profesionales que si bien, habían participado en grupos de investigación no han estudiado específicamente temas de esta competencia. Por otro parte y no menos grave es la participación de la comunidad en este proceso, algunos líderes comunales señalaban que no los habían invitado, ni consultado, lo que acrecentó la brecha entre lo que la administración cree que necesita la ciudadanía y lo que la comunidad realmente necesita, la poca o nula consulta hace la diferencia entre el empoderamiento de la ciudadanía, el éxito del proceso y la inhibición de la participación de la misma, de ahí que los resultados no sean lo esperado y que las respuesta sean tan variadas en toda la implementación.

De nuevo, todos los municipios del país quedaron alineados bajo la misma lógica, como no hubo un acompañamiento y una capacitación más allá de los objetivos señalados en el plan de desarrollo, en las exigencias a la policía nacional, se volvió al

²⁷³ Este documento fue entregado por el mismo ex Alcalde dado que de su administración se encontró poca información

²⁷⁴ Cuadro No. 2 Estrategias del Plan Integral de Convivencia Ciudadana. Popayán 2008-2011. Pág. 52

reemplazo de las informaciones señaladas en las cartillas, las investigaciones o diagnósticos no fueron más allá de ser un simple producto a entregar, los documentos desaparecieron sin que nadie dijera nada, no hubo y aún no hay una articulación interinstitucional que responda a nada diferente que una jerarquía, se escribe una cantidad de decretos muy operativos pero poco efectivos, no hay un solución diferente a la instantánea que no disminuye ni genera nada, que gasta de forma desmesurada pero que al tiempo protege y hace más fuerte al problema (Ver anexo1).

Finalmente seguimos siendo el mejor laboratorio para probar, lo que no implica que este laboratorio este apto para cambiar, mientras las respuestas no salgan de la sociedad civil, mientras el ciudadano no se pronuncie no va a cambiar nada, mientras se admita la corrupción y el dinero sea la solución, estamos condenados a vivir como mendigos, la seguridad parte de aquello que nos identifica, que nos organiza, la cultura a la que defendemos, pero que lastimosamente se desdibuja bajo los intereses de unos o de todos aquellos que ponen lo particular por encima de lo colectivo, hay un elemento presente durante todo el proceso de investigación y es vital para reconocer el poder de esta macro estrategia, ninguno se siente Caucaño, este es quizás el mayor resultado de la presencia del proceso neoliberal de seguridad integral, la individualización y el desmembramiento de la cultura, del sentir para luchar, sé es ciudadano del mundo pero no local, se olvida lo propio para adoptar lo internacional, se camina bajo el sol de otro, aislar para que se piense menos y se exija menos, adormecer y acostumbrar, aceptar para legitimar esta cultura de seguridad global.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA Ricardo. El Proceso de Paz fracasado de Belisario Betancur. Disponible en <http://contrapunto.co/nota/38-el-proceso-de-paz-fracasado-de-belisario-betancur.html#sthash.w7sLas80.dpuf>

ALCALDÍA DE POPAYÁN, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad. Informe Final 2004-2007. Disponible en <http://www.ciudadblanca.com/documentos/alcaldia1.pps>

ALCALDÍA DE POPAYÁN, Plan de desarrollo municipal 2004-2007 Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su Voluntad. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50485088/alcaldia1>

ALCALDÍA DE POPAYÁN, Plan de Acción, Componente participación ciudadana 2008.
ALCALDÍA DE POPAYÁN, Plan de desarrollo “Bienestar para todos” Popayán 2008-2011.

ALCALDÍA DE POPAYÁN, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 – 2011 Disponible en: [http://popayan-cauca.gov.co/apc-afiles/66356563383661643934386531336632/Plan Integral de Convivencia y seguridad Ciudadana 20082011.pdf](http://popayan-cauca.gov.co/apc-afiles/66356563383661643934386531336632/Plan%20Integral%20de%20Convivencia%20y%20seguridad%20Ciudadana%2020082011.pdf).

ALCALDÍA DE POPAYÁN. Presentación informe final administración municipal. Disponible: http://www.slideshare.net/informedegestion/-documento-final-popayn-2009?from=share_email_logout.

BLOCK Fred, EVANS Peter, Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Colección En Clave de Sur. 1ª Edición: ILSA. Bogotá, Colombia, abril de 2007 Cap.9. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf.ori>

BRENNER Neil, PECK Jamie, THEODORE Nick (marzo de 2009) Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" Temas sociales Disponible en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>

BRUCE Michael, Narcotráfico, Violencia Política Y Política Exterior De Estados Unidos Hacia Colombia En Los Noventa Revista Colombia Internacional (Número 49/50). Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias sociales. Universidad de los Andes. Disponible en http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/colinter/bagleyvieja.htm#*

CASAS Dupuy Pablo, González Cepeda Paola. Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá. Mitos y realidades. Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/politicasBogota.pdf>

CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo, Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades, Revista Panamericana de la Salud. Vol. 5 del 4-5 2001. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49891999000400023&script=sci_arttext.

CONCHA Eastman, GUERRERO Rodrigo La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional, Revista Panamericana de la Salud. vol.12 n.4 Washington Oct. 2002. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892002001000003&script=sci_arttext.

CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. Acuerdo Número 033 de 2 de diciembre de 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011 - Ley 1453 de 2011. Disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho_penal/pdf/Ley1453de2011.pdf.

CONTRALORÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN, Auditoria al municipio de Popayán. Vigencia 2008. Alcalde Ramiro Navia. Realizado año 2009. Consultado 20 de febrero

de2012. Disponible en <http://www.contraloriapopayan.gov.co/documentos/informes/swf/INFORME%20FINAL%20DE%20AUDITORIA%20MUNICIPIO%20DE%20POPAYAN%20VIGENCIA%202008.swf>

CORPORACIÓN VISIONARIOS POR COLOMBIA, Encuesta de Cultura Ciudadana, Popayán diciembre de 2009. Disponible en http://www.slideshare.net/gveleztobar/diagnosti1-documento-final-popayn-2009?from=share_email_logout3.

CUELLAR María Mercedes. Virgilio Barco Vargas. Temas Disponible en <http://www.virgiliobarco.com/es/temas>

DANE, Boletín de prensa, Indicadores del mercado laboral 2011, 31 de enero de 2012. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf

DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS. Cartilla Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/security/citizenssecurity/colombia/politicas/planintegral.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Ernesto Samper Pizano, Salto social 1994 Pág. 78. Disponible en www.dnp.gov.co/saltosocial

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Andrés Pastrana Arango, Cambio para Construir la Paz. 1998 Pág. 306 Disponible en https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_De_sarrollo_%20Paz.pdf

EL ESPECTADOR. Tema del día: Procuraduría alerta sobre problemas en el programa de erradicación manual. 24 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo-382777-procuraduria-alerta-sobre-problemas-el-programa-de-erradicacion>

EL PAÍS, 1200 Hombres conforman la policía metropolitana de Popayán. Judicial, Seguridad, Popayán. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/1200-hombres-conformaran-policia-metropolitana-popayan>

El Colombiano, Banco “Estados Unidos anunció un nuevo recorte al Plan Colombia” en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/estados_unidos_hace_nuevo_recorte_al_plan_colombia/estados_unidos_hace_nuevo_recorte_al_plan_colombia.asp

ORTEGA G Marisol EL TIEMPO. Fecha de publicación 1 de febrero de 1992. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-25781>

EL TIEMPO, Nullvalue. Publicación eltiempo.com Sección: Otros. Fecha de publicación 13 de enero de 2002. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/nullvalue?pagina=1&seccion=27&a=2002&m=01>

FINNE Jakobsen Stine. Ciudades más seguras: Un estudio de “buenas prácticas” de los gobiernos locales en la prevención de la violencia. Serie de Publicaciones Internacionales de RCT No. 2. Disponible en http://www.dignityinstitute.dk/media/1477323/online_sp_violencepreventionstudy_colombia_pp10.pdf

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA. Boletín No. 41. Abril 2008. Seguridad y Convivencia: Violencia en una ciudad aparentemente pacífica, Popayán 2000 -2006. Grupo de Investigación Departamento de Ciencia Política LÓPEZ, José Nicolás, MONTOYA Alexander, VANEGAS Gildardo, Universidad del Cauca, Centro de estudios 2008. Disponible en http://foronacional.no-ip.org/varios/archivos_p_web/publicaciones/Foro%20Municipal%20No.41.pdf.

GOBERNACIÓN DEL CAUCA, Plan Departamental De Desarrollo: “Arriba El Cauca” Guillermo Alberto González (2.008 -2.011). Disponible en: http://portal.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/circulares/2011/pla_n-desarrollo-cauca-2008-2011.pdf

GÓMEZ Maseri, Sergio. (2008) US\$ 545 millones para financiar el Plan Colombia en el 2009 pidió gobierno de Estados Unidos al Congreso. Fecha de publicación Marzo Sección nacional/ Disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12735482

HERNÁNDEZ Iván, RODRÍGUEZ María Cristina, MORENO Álvaro Mercado vs. Estado: un debate inconcluso en ECONOMÍA Y DESARROLLO, volumen 3 número 1, marzo 2004. Disponible en <http://www.fuac.edu.co/revista/III/III/cincoa.pdf>.

KUZNETS Simón en Estrategias de acumulación, Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social>.

LEAL Buitrago Francisco. La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. En Revista de Estudios Sociales Uniandes No. 15. Junio de 2003. Pág. 74 – 87 Disponible en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>.

LEMLE Marina, Tolerancia cero: menos crímenes, más racismo disponible en <http://www.comunidadessegura.org/es/node/320>

LARRAIN Max . El Consenso de Washington ¿Gobernador de gobiernos?. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1reB_yIngOS4VPAGmSvRX4VgP63o8uQmrIIQbko6dSCA/preview?pli=1

MEDINA Medófilo, SÁNCHEZ Efraín. Tiempos de paz, acuerdos en Colombia, 1902-1994. El proceso de paz de Belisario Betancur. Alcaldía Mayor de Bogotá. Abril de 2003. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/archivos/documentos/Betacur.doc>

MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral Enero – abril No. 011 Universidad de Guadalajara * México Pág. 23-45. Disponible en; <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>

MOLINA Carlos Gerardo BID – Modelo Iterativo de formación de políticas y programas sociales. Notas de Clase. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales” INDES 2002. Disponible en <http://www.marn.gob.gt/documentos/diplomado/c02.pdf>.

MONTES Sarmiento María Alejandra, PEREA Garcés María Del Rosario ¿Cómo El Narcotráfico Ha Influido En La Política Criminal Colombiana? 1978- 1997. Universidad Javeriana Bogotá 2005. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2050.pdf>.

OFFE Clauss. Contradicciones en el Estado de Bienestar en MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral Enero – abril No. 011 Universidad de Guadalajara * México Pág. 10 Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>

OCAMPO Ramírez Augusto. El Proceso de Paz. Memorias del Dr. Augusto Ramírez Ocampo, Disponible en <http://augustoramirezocampo.com/inicio/politica-externor/>.

POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA. CARTA DE ACUERDO entre el gobierno de los Estados Unidos y Colombia

PLAN DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Experiencia Flandes Tolima en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/planintegral.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ley 1482 del 30 de noviembre de 2011. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley148230112011.pdf>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2002-2006. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Presidente Virgilio Barco Vargas. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/64.htm>

RAMIREZ Luis Jairo, Lo que va del estatuto de seguridad A la política de seguridad democrática. Pág. 2. Disponible en: <https://EstatutoSeguridadTurbaySeguridadDemocraticaUribe.doc&ei>.

RESTREPO Luis Alberto, La Globalización de la economía, el crimen y la seguridad. Revista Análisis Político No. 53 Enero a Marzo de 2005. Pág. 22-38.

REVISTA DIGITAL DE HISTORIA Y CIENCIAS SOCIALES, La Primera Guerra Mundial. en <http://www.claseshistoria.com/1guerramundial/consecuenciaseconomicas.htm>

REVISTA PODER 360° La gestión de alcaldes y gobernadores. Gran encuesta sobre la gestión de alcaldes de capitales y gobernadores de todo el país. Bien en las ciudades de la costa Caribe y mal en territorios nacionales en http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4668&pag=2

REVISTA SEMANA, Portada 7 de febrero de 2005, disponible en <http://m.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>.

RIVAS, Gamboa Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y democracia. Disponible en

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>

RUBIO Carracedo José, Paradigmas de la Política del Estado justo al Estado Legítimo. Barcelona, Anthropos, Málaga, Universidad de Málaga, Pág. 190. 1990.

SANCHEZ Pinzón Alberto. Del Estatuto de Seguridad Nacional a la Solución Política del Conflicto Interno Colombiano. Ponencia leída el 09 de abril de 2013 en Universidad del País Vasco. Bilbao. Abril de 2013. Disponible en <http://prensarural.org/spip/spip.php?article10661>

SEN Amartya Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) PNUD 1994. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>

SMITH ADAM Teoría de los sentimientos morales en <http://www.libroos.es/libros-de-filosofia/varios/4593-smith-adam-la-teoria-de-los-sentimientos-morales-doc.html>

VARGAS, Alejo, García Viviana, Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. Pensamiento Iberoamericano No. 2 Pág. 16. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/50800364/violencia-urbana-y-seguridad-publica>

VEGA Héctor. Plan Colombia. Disponible en http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3768:el-plan-colombia&catid=94:mundo&Itemid=427

VELASQUEZ Rivera Edgar, Convergencia Revista de Ciencias Sociales Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Pág. 11. 2002 Universidad Autónoma de México Disponible en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Edgar.pdf>

VILLAREAL René, Contrarrevolución monetarista en MEDINA Núñez Ignacio. Estado benefactor y Reforma del Estado. Espiral Enero – abril No. 011 Universidad de Guadalajara * México Pág. 23-45 Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/138/13841102.pdf>

VILAS Carlos, Estado víctima o victimario, El debate sobre la soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado. Disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/33-estado->

[vicitma-o-estado-protector-el-debate-sobre-soberania-y-autonomia-en-el-capitalismo-globalizado.](#)

VILAS Carlos, Estrategias de acumulación y estrategias de política social, Disponible en [http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social.](http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social)

Anexos
Informe Trabajo de Campo

Del Discurso a la práctica Plan Integral de Convivencia y Seguridad 2008-2011

**OBSERVACION Y ANALISIS
DE LOS COMPONENTES TECNOLOGICO Y COMUNITARIO
EN EL PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA 2008-2011
EN TRES COMUNAS EN LA CIUDAD DE POPAYÁN**

Informe de Trabajo de Campo

Presentado a

Comandante Departamento de Policía Cauca

Presentado por

**Ángela Isabel Rojas López
Programa de Ciencia Política
Universidad del Cauca**

**Popayán – Cauca
Febrero de 2013**

CONTENIDO

PRESENTACION.....	134
AGRADECIMIENTOS Y COMPROMISOS	135
INTRODUCCIÓN	137
1. OBJETIVOS	138
2. METODOLOGÍA.....	138
2.1 La Observación	139
2.1.1. Definir el Espacio de Observación.....	140
2.1.2. Planificar la Actividad en Conjunto	140
CONTEXTO NORMATIVO Y PLANES QUE ENMARCAN LA PRÁCTICA.....	141
2.2. NACIONAL	141
2.3. POPAYÁN.....	142
2.4. PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA PARA POPAYÁN	142
3. INFORME DE TRABAJO DE CAMPO.....	145
3.1. DEFINICION DE COMUNAS	145
CUADRO DE DEFINICIÓN DE COMUNAS	146
4. ANALISIS PRELIMINAR-	155
4.1Entorno institucional	155
5. Lecciones aprendidas	158
6. BIBLIOGRAFIA.....	159

PRESENTACION

Desde el inicio de mis estudios en Ciencia Política en la Universidad del Cauca el tema de la Administración Pública me ha suscitado gran interés especialmente en el ámbito municipal, dado que es el lugar por excelencia donde se gesta la democracia. Es ahí, en la multitud de relaciones donde surgen las demandas de políticas al Estado y los tres poderes públicos cobran sentido. Entre estos, el poder ejecutivo, es el que directamente relaciona a los representantes de la democracia con la ciudadanía.

En el contexto municipal y a la saga del poder ejecutivo, el cuerpo de Policía encuentra su realización, al garantizar la seguridad del establecimiento involucrando en su dinámica y objeto social la participación con la ciudadanía.

Paradójicamente, la imagen que la sociedad tenía hasta hace poco de la institucionalidad policial era excluyente del factor social, aspecto que tiene sus fundamentos históricos y un tanto de prejuicio en el que cada quién argumenta a favor de su criterio, asunto que no es nuestro interés porque se trata de argumentos retóricos y poco propositivos, todo lo contrario del a la motivación de esta investigación.

Por lo contrario, es nuestro interés dar cuenta del panorama que se teje hacia adelante a nivel global, el cual cobra importancia en la realización de la razón de ser del Estado, la responsabilidad que las entidades oficiales y públicas tienen de incorporar en su misión, la realización y el compromiso con la sociedad y la ciudadanía. En este espacio de responsabilidad, la fuerza policial cumple -aún en medio de contradicciones, falta de recursos y una legislación con algunas limitaciones, una labor fundamental, que aparentemente pasa inadvertida o se le resta importancia, pero cada vez cobra mayor trascendencia y poco a poco alcanza su justo lugar.

La Policía, después del sector educativo, es la institución que acoge en un momento de sus vidas a la mayor cantidad de jóvenes, cumpliendo con un hecho fundamental del crecimiento demográfico y social, en la formación de los jóvenes bachilleres. Un altísimo porcentaje salta de esta plataforma a la vida social y adulta, la experiencia que ha vivido al interior de la institución no solamente va a marcar su vida futura sino el derrotero social.

Hablamos de la formación para la vida no de un oficio en particular. Estos jóvenes deben enfrentar con su propia ingenuidad las acometidas de los hechos de inseguridad o perturbación del orden público, al mando de un hombre o mujer con mayor rango y

experiencia que valora las dificultades y garantiza en primer término la vida de sus pupilos y el cumplimiento del deber en todo lo que tiene que ver con la seguridad ciudadana. Desde una perspectiva socio-política, estos jóvenes y patrulleros son una base fundamental para el tejido social.

En el que hacer de la seguridad y el obrar institucional se observan diversidad de manifestaciones, desde la óptica de lo político en términos de lo social, características que obedecen a lo propio, a la cultura, otras ya generalizaciones de una política global. Aquello que se muestra como política pública ya es fruto de la influencia y determinamientos globales, el reto –sin poderse excluir de la dinámica mundial- es dirigir la mirada desde el establecimiento de base o las relaciones entre la comunidad y los entes gubernamentales de la cual hace parte la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que finalmente debe mostrar los resultados, responder al tiempo que disminuye la situación de violencia.

En ese sentido, la administración municipal diseñó el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán¹, que consta de once estrategias de las cuales se escogieron dos consideradas vitales para entender las dinámicas de este proceso ellas son: la Estrategia Comunitaria y la Estrategia Tecnológica, que consideramos permiten caracterizar en la práctica las relaciones que se gestan entre el ente administrativo, la Policía nacional y la comunidad, su comunicación y los resultados de la intervención de la política pública de seguridad integral en el municipio.

AGRADECIMIENTOS Y COMPROMISOS

Para estudiar e investigar es indispensable ir a la fuente y relacionarnos con los protagonistas, las personas, las instituciones que tienen el deber y compromiso de llevarla a cabo como política pública, aún más teniendo en cuenta un tema tan sensible y de tanta envergadura como lo son los planes de seguridad. Es Así, como con el apoyo de la Universidad se iniciaron las gestiones y respectivas visitas al Comando Departamental de Policía para compartir la intención de investigar, conocer cómo se desarrolla en la cotidianidad la temática en mención, encontrando amplitud y generosidad a pesar de las circunstancias propias del oficio de quienes son protagonistas, que además de vivir en constante riesgo manifiestan su compromiso por una ciudad y una sociedad en armonía y en paz en medio de las dificultades institucionales propias de cada entidad y lo delicado del oficio.

¹Alcaldía de Popayán, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 - 2011 consultado el 2 octubre de 2010 en http://popayan-cauca.gov.co/apc-aa/files/66356563383661643934386531336632/Plan_Integral_de_Convivencia_y_seguridad_Ciudadana_2008__2011.pdf.

Por eso agradecemos al Comando de Policía Cauca, al comienzo de la experiencia en cabeza del Sr. Coronel Carlos Alberto Rodríguez, haber abierto sus puertas y darnos la oportunidad de conocer desde adentro su labor, permitir entender el *ser* policía y generar espacios de discusión y enriquecimiento académico. A todos los que de una u otra forma participaron en la construcción de esta información, por compartir sus vivencias, abrir puertas y apoyar esta iniciativa, ¡gracias!

Y hoy día corresponde al Sr. Comandante Coronel Augusto Alarcón recibir nuestros agradecimientos y como compromiso pactado al inicio de la práctica de observación, entregar en su despacho el actual informe, para que conozca de primera mano la descripción y análisis que se derivan de la experiencia, como aspectos preliminares que han de ser insumo en el planteamiento de la tesis y de manera sencilla aportar en el proceso de mejoramiento de la calidad de la atención y el desarrollo de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana, en disposición de escuchar y recibir sus orientaciones.

La experiencia a pesar de ser muy puntual y limitarse a la observación(en ningún caso equiparable a una pasantía, por que nace y se autoriza como práctica de observación, la cual no genera vínculo con la entidad de manera institucional o laboral) es inmensamente enriquecedora porque permite reconocer la cara más humana y sentida de la institución, a través del trabajo en la acción directa, permitiéndonos ver cantidad de mensajes que llevan a proyectar desde la investigación teórica y práctica cómo se debe enriquecer, complementar y colaborar en la construcción de la política pública para el buen gobierno y la participación ciudadana propositiva y constructora de paz y desarrollo.

Por todo ello, nuevamente mil gracias a cada una de las personas, Comandantes, señores del grupo de vigilancia, tenientes y patrulleros, Sr. Coronel Carlos Alberto Rodríguez, Sr Coronel Edgar Aparicio, Coronel (r) Cesar Aníbal Umaña, Capitán Carlos Ulloa, Teniente Carvajal de Comunitaria, Teniente Evelyn Villa, Teniente Alex Polo, Teniente Johnny Ramírez, al personal del CICRI, y demás que acompañaron el proceso y compartieron la intensidad de sus momentos.

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de analizar y comprender la implementación de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana, desde su mirada local, a través de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana específicamente para el municipio de Popayán, se definió adelantar un trabajo de investigación que permitiera dar cuenta de las acciones encaminadas a la implementación del plan y proyectarlas hacia su mejoramiento, en el ámbito del buen gobierno y la participación ciudadana.

La investigación de campo se desarrolló con el apoyo y compañía del Departamento de Policía Cauca, en cabeza del Señor Coronel Carlos Ernesto Rodríguez, a partir del mes de Mayo de 2011 y se prolongó hasta el mes de Octubre del año 2012. Desde el inicio, el Departamento de Policía permitió nuestro acompañamiento y facilitó la información necesaria para el desarrollo de la investigación. A partir de estos acercamientos entre el Departamento de Policía y la Universidad del Cauca se generó en el mes de octubre de ese año, la primera encuesta de percepción de seguridad con participación de las dos instituciones, adicionalmente se adelantaron acciones para el trabajo de investigación interinstitucional, “Imagen institucional de la Policía, victimización y criminalidad en Popayán y Santander de Quilichao” que aún está en marcha, este trabajo conjunto dio como resultado el convenio firmado entre la Universidad del Cauca y la Policía Nacional, que actualmente se desarrolla para que sus activos puedan acceder a estudios superiores, inicialmente en Derecho en la Facultad de la misma Universidad.

Desde el Plan Integral de Convivencia 2008 – 2011, fueron analizados dos componentes: el tecnológico (el cuál refiere entre otros aspectos al “Centro Automático de Despacho”: línea de emergencia 123, adquisición y manejo de cámaras, mejoramiento de instalaciones) y el comunitario (enfocado en la relación con la comunidad: frentes de seguridad, escuelas de vigilancia y programa de policía cívica juvenil, entre otros) específicamente el proceso de observación se realizó en tres comunas (Comuna 3 – Comuna 5 y Comuna 7) y eventualmente con el Oficial de Vigilancia en toda la ciudad, lo que te permitió un contexto mayor de análisis, frente a las dinámicas de seguridad de la ciudad y la complejidad de la labor. Durante todo el proceso, se estuvo acompañado por el personal de la Policía de Vigilancia (con un Teniente a cargo) y en otras con el personal encargado de Policía Comunitaria según el caso.

La observación se realizó en torno a los casos que el CAD – línea 123 despachó, siguiendo los llamados de la comunidad, a las comunas anteriormente mencionadas, se realizó el acompañamiento hasta el final del procedimiento. Es importante reiterar que el trabajo fue netamente de observación y como tal no hubo intervención en los operativos.

1. OBJETIVOS

En el contexto amplio de la tesis el objetivo general se refiere a:

- Analizar y entender el contexto de las acciones adelantadas por los entes gubernamentales en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para el municipio de Popayán, periodo 2008 – 2011, en su estrategia comunitaria y tecnológica.
- Caracterizar la relación entre la comunidad y los entes gubernamentales en la Estrategia Comunitaria y tecnológica del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el municipio de Popayán periodo 2008 – 2011

El objetivo específico para la práctica de observación está encaminado a:

- Comprender la política pública del plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana desde el desempeño en la acción del Departamento de Policía Cauca en tres comunas de la ciudad de Popayán.
- Entender las dinámicas, la complejidad de la intervención de la policía- como ejecutor de la política de seguridad y convivencia.
- Lograr una percepción de los componentes, tecnológica y comunitaria, en su aplicación con el objetivo de desarrollar una argumentación propositiva que contribuya al mejoramiento de la relación entre la administración pública, la ciudadanía y el Cuerpo de Policía.

2. METODOLOGÍA

El estudio conlleva un objetivo implícito, que busca desde la reflexión y la praxis, comprender la política de convivencia y seguridad como método, contrario a aplicar un modelo importado, desarrollar las maneras propias locales-departamentales que permitan optimizar el desempeño de las instituciones y llamar a la ciudadanía no a la retaguarda como a vivir la seguridad por la participación, se requiere –con las herramientas y recursos existentes y los parámetros amplios- partir de la identidad regional. Para conocer la relación entre la política global y su forma de desarrollo en Colombia es necesario observar escalonadamente cómo se ejecuta en los diferentes niveles la práctica de la seguridad, teniendo en cuenta que la temática objeto de la tesis no es específicamente la seguridad nacional como asunto de Estado sino la manera como la política de seguridad se desenvuelve en la administración pública con la participación

comunitaria, relación en medio de la cual están quienes tienen en deber velar por esa seguridad: la Policía

La tesis en conjunto asume herramientas de etnografía que mediante la observación de un grupo humano, permite percibir su desenvolvimiento, a la vez describir lo que la gente hace y como interactúa entre sí, con respecto a su rol como el desempeño en la acción concreta.

Es necesario tener en cuenta que este informe reúne las observaciones en tres escenarios en el marco de la investigación - Política Pública de seguridad ciudadana - “Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán 2008 -2011”. El primero de ellos corresponde a las relaciones Policía - Comunidad, el segundo Policía - Administración Local y por último desarrollo integral, a través de estos tres momentos se consolida parte de la información que tiene por objeto la investigación. En lo que corresponde al proceso de interacción con el Departamento de Policía Cauca en la ciudad de Popayán, la metodología específica se desarrolla en torno a la observación, por lo cual no se habla de resultados, sino de observaciones.

2.1 La Observación

La observación “es una técnica del método etnográfico, se basa en la proximidad y la cercanía de las relaciones que pueden ser aprehendidas de manera selectiva a través del sentido de la vista²”. Para conocer cómo se desenvuelve la política y lograr una argumentación objetiva es importante conocerla desde adentro, como se vive, como se ejecuta, como se administra, porque la raíz de los conceptos y cambios está al interior de los grupos humanos y se dejan ver en la cotidianidad.

En situaciones de alerta, donde todo puede suceder de manera súbita es casi imposible registrar todos los elementos que se pudieran clasificar en la observación integral de un grupo, a pesar de que los sentidos se agudizan cada vivencia es nueva, sorpresiva para el investigador, situación que es positiva porque el asombro permite *ver* lo que otros ya tienen por costumbre, pero en situación de permanente riesgo hay momentos donde se continúa *viendo*, prima el sentido de supervivencia por lo que se pueden perder detalles a los cuales en un momento dado se les hacía seguimiento.

Para estar presente en el momento de los operativos, se tienen que resolver primero varios interrogantes de manera que la observación no se quede como anecdótico y supere la perturbación para quienes aceptan la intromisión del investigador. Se precisa una observación persistente y continua, que tiene en cuenta los siguientes elementos.

² VANEGAS Muñoz Gildardo, Análisis del entorno, Pág 148 Universidad del Cauca. Departamento de Estudios Interculturales. Febrero de 2010

2.1.1. Definir el Espacio de Observación

En este caso no hay propiamente una comunidad sobre la cual hacer un estudio etnográfico, porque no se está participando de las dinámicas de una comunidad específica ni son sus integrantes sujetos directos en la investigación. Para este caso, se tiene en estudio un proceso en el cual participa una comunidad y el desarrollo de este proceso es el motivo directo, el espacio en el que se vivencia la política de convivencia y seguridad ciudadana. Se establece, con el visto bueno del Comando Departamental de Policía Cauca acompañar algunos turnos diurnos y nocturnos en tres comunas de la ciudad de Popayán. Definiendo claramente que la participación se limita al acompañamiento, compartiendo con el grupo de policías que atiende el llamado de la línea 123, en la *panel* y en los lugares donde se da el hecho.

2.1.2. Planificar la Actividad en Conjunto

Al iniciar la investigación y con un objetivo claro frente al trabajo de campo, comenzó el proceso de planificación del mismo, el tiempo de observación queda determinado por la dinámica de la situación, no se establece un cronograma determinado porque el propósito corresponde a observar la política en la práctica y no a la institución misma, por lo cual finalmente el límite de tiempo es el aporte de la dinámica al estudio. La zona específica de trabajo es determinada con el Sr Coronel Edgar Aparicio teniendo en cuenta en primera instancia, la seguridad para la realización de la investigación, y en segunda espacios que pudieran ser insumos para el trabajo de investigación en mención, a partir de este momento se autoriza el acompañamiento para tres comunas, previo autorización en el horario que fuera requerido, se autoriza la movilidad en las paneles disponibles en las comunas, por seguridad no se autoriza el acompañamiento al personal en motocicleta, esta planificación lejos de empobrecer la investigación la facilitó y enriqueció los elementos a investigar.

Algunas de las pautas tenidas en cuenta durante el proceso de observación y que básicamente se relacionan con los componentes tecnológico y comunitario del Plan Integral de convivencia y seguridad fueron:

- La forma cómo se interrelacionan los actores
- La manera cómo se dinamizan las acciones frente a los requerimientos
- Tipo de relación que se genera
- La participación de la comunidad en los programas de Convivencia y seguridad, como escuelas de convivencia, frentes de seguridad.
- Acercamiento a los Comandos de Atención Inmediata – Denuncia o para solicitud de informaciones o requerimientos
- Funcionamiento de los sistemas de comunicaciones dentro del Plan Cuadrante

Registro y Análisis de los Datos que Aporta la Observación

Antes de comenzar el ciclo de observación fue necesario conocer en parte el lenguaje característico y el nombre de los objetos más empleados por el cuerpo de policía, con el fin de registrar mejor la experiencia y evitar hacer preguntas que pueden presentarse como distractores en dado momento. Se utilizan varios métodos en el registro. El narrativo con el diario de campo o la agenda, un cuaderno donde se va escribiendo los detalles que se quieren recordar y ampliar posteriormente, que se lleva día a día, en lo posible una vez terminada cada observación, a pesar del cansancio porque se puede perder detalles que se *ven* pero que por la intensidad de la situación pueden no grabarse en la memoria olvidándose en poco tiempo o con la siguiente práctica de observación.

También se empleó la grabadora de voz y en algunos casos existen filmaciones o registro fotográfico, datos que no se aportan de manera directa teniendo en cuenta la complejidad de cada situación, los mismos se utilizan como medio de apoyo para la posterior descripción y análisis según los parámetros a investigar en los componentes, especialmente para evitar la subjetividad en la lectura de los datos observados. El CAD (123) de la Policía Nacional, responde al llamado de emergencia y envía al cuerpo policial del cuadrante, sin saber propiamente que se va a encontrar (bien personas gritando, bien balas que se atraviesan) depende de la premura y la gravedad de la situación, para que se pueda generar in situ, un intercambio verbal respecto a lo acontecido. En algunos casos se pudo dialogar en el mismo instante de los sucesos con las personas de la comunidad, protagonistas del requerimiento, en otros, fue necesario solicitar un espacio para realizar una entrevista de mayor profundidad que nos permitiera entender a fondo la percepción del sujeto.

CONTEXTO NORMATIVO Y PLANES QUE ENMARCAN LA PRÁCTICA

2.2. NACIONAL

El fenómeno delincriminal en Colombia ocupa las principales páginas de periódicos y canales de televisión, visualizando el nivel de inseguridad y terrorismo con que se está estableciendo la violencia del siglo XXI, los titulares van desde asesinatos por atracos, riñas o fleteos hasta enfrentamientos entre bandas delincuenciales por territorios, el fenómeno ha llegado a tal magnitud que según cifras de la Fundación Seguridad y Democracia, *“ocho de los 10 delitos analizados en su más reciente Índice de Seguridad Urbana registran aumentos significativos y las proyecciones de los analistas indican que va en aumento”*³, las cifras de homicidios crecen en forma desmedida hoy son de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes.

³Inseguridad! Revista Cambio, p 1-3, consultada el 20 de enero de 2011 en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/842/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5892427.html

2.3. POPAYÁN

Popayán se encuentra entre las ciudades más violentas de Colombia, ubicándose como la quinta ciudad con mayor índice de violencia según el informe realizado por la Fundación Nuevo Arco Iris. La violencia dejó de analizarse como un hecho aislado dependiente solo del sujeto, hoy en día es un tema de salud pública y la misma se trata de forma integral.

Dado los significativos cambios en la política de seguridad en Popayán, se hace necesario realizar un estudio que permita analizar y entender el contexto de las acciones adelantadas por los entes gubernamentales en el *“Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para el municipio de Popayán, durante el periodo 2008 – 2011”*, en dos de sus componentes, la estrategia tecnológica y la estrategia comunitaria, además de caracterizar la relación entre la comunidad y los entes gubernamentales durante el desarrollo de las mismas.

2.4. PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA PARA POPAYÁN

Siguiendo los lineamientos del Gobierno Nacional y en el marco de la Política de Seguridad Democrática a través de su programa Departamentos y Municipios Seguros⁴ se integra a partir del año 2004 al municipio de Popayán, los planes de convivencia y seguridad ciudadana, planes que a través del programa DMS son asesorados por expertos de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset contratados por USAID⁵ que desarrollan asesorías para la construcción de políticas públicas integrales en temas de seguridad, el objeto de la misma es fortalecer la gobernabilidad local en asuntos de convivencia y seguridad, con el propósito de consolidar y coordinar las relaciones entre los entes administrativos e institucionales, y entre los mismos y la comunidad. El Plan Integral para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana Nacional, se encaminó a fortalecer cuatro pilares orientados a consolidar la seguridad y la convivencia en todo el territorio nacional, siendo estos:

1ro. Desarrollo de sistemas de información (CIEPS).

⁴ Este programa se creó con el fin de asesorar a los entes territoriales para promover y consolidar la formulación y gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en el nivel local durante el periodo 2004 – 2007. Las asesorías iniciaron en marzo de 2004 con la coordinación de expertos de la Universidad de Georgetown, la Fundación Ortega y Gasset y financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID.

⁵ La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development), mejor conocida por su acrónimo en inglés USAID, es la agencia estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no-militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado. Directamente o a través de agencias subsidiarias su objetivo es el de reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria.

2do. Fortalecimiento y apoyo a los Programas de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) liderado por el Ministerio de justicia.

3ro. Modernización de la Policía Nacional en lo que concierne a equipo tecnológico, recurso humano e infraestructura.

4to Promoción de investigaciones sobre problemáticas sociales y jurídicas, dirigida a confrontar las diferentes manifestaciones de la violencia urbana.⁶

Para el Municipio de Popayán el plan se consolidó durante el periodo de Gobierno del Alcalde Víctor Libardo Ramírez Fajardo (2004 – 2007), esta nueva visión de seguridad integral quedó plasmada en el Plan de Desarrollo como programa de desarrollo e integración social con el subprograma denominado Seguridad Ciudadana, este se enfocó en la defensa de derechos humanos, a partir de la pedagogía de la negociación del conflicto, la promoción de las iniciativas de Justicia comunitaria siguiendo los lineamientos del ministerio del interior nacional, tales como jueces de paz, conciliadores con equidad, grupos asociativos de colonias, vecinos y familias y en coordinación con la Universidad del Cauca se realizaron talleres de formación política para mujeres⁷.

En correspondencia con los lineamientos nacionales en lo que a coordinación institucional compete, el municipio aportó recursos para la reestructuración del CAI del Barrio Alfonso López, se suministró combustible para el cabal cumplimiento de las instituciones como Batallón, Policía Nacional, DAS, CTI, se creó el CAI Móvil, en los barrios se iniciaron gestiones para los Kits de alarmas y cámaras para los frentes de seguridad, además de gestiones para la compra y el mantenimiento de las cámaras de seguridad instaladas en los diferentes puntos de la ciudad⁸. Se capacitaron líderes comunales (del casco urbano y rural) como conciliadores en equidad, se implementaron 52⁹ frentes de seguridad rural y 120¹⁰ municipales que fueron dotados de alarmas y radios móviles integrados a la frecuencia de la Policía Nacional.

Se lideraron programas de desarme de pandillas infantiles y juveniles, además se desarrollaron programas encaminados a la promoción de cultura ciudadana, el sentido de pertenencia tanto para propios como para las colonias de las diferentes partes del país que se encuentran asentadas en el municipio, con el propósito de generar una

⁶Plan de convivencia y seguridad ciudadana Experiencia Flandes Tolima en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/planintegral.pdf> Consultado 21 de septiembre de 2010

⁷Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su voluntad. Informe Final 2004-2007

⁸Ibíd.

⁹Ibíd.

¹⁰Ibíd.

cultura ciudadana, que se vio materializada en la consolidación de la Cátedra Popayán en los colegios¹¹.

Estas acciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sumadas a los diferentes programas sociales, a las veedurías ciudadanas y al seguimiento de la administración municipal, permitieron según el informe final de gestión de la administración a través del observatorio del delito la disminución del 12.35% de las muertes violentas¹² en la ciudad.

Para el período comprendido entre el año 2006 a 2010, la presidencia de la república en cabeza del reelecto presidente Álvaro Uribe Vélez, presenta el Plan de Desarrollo Nacional, denominado “Hacia un Estado Comunitario: desarrollo para todos”¹³, enfocado a respaldar y mantener su política de seguridad democrática, que para el segundo mandato llegó con más fuerza, respondiendo a las exigencias de la política global, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Para este nuevo cuatreño, la política nacional se enfoca en el fortalecimiento de las instancias encargadas del diseño y la ejecución de la política, con la que se pretende disminuir los delitos de impacto¹⁴, generar una mayor y mejor comunicación entre la Policía Nacional y comunidad, la implementación del sistema integrado de emergencia y seguridad (SIES)¹⁵, la consolidación de un modelo de policía comunitaria la prevención de la violencia intrafamiliar y la prevención de la delincuencia común entre otras ¹⁶. A la par el gobierno nacional en busca de mayor vinculación entre la policía y la comunidad no solo en el momento en que se es víctima de un delito sino en su prevención, lanza el Plan Cuadrante,¹⁷ con este programa se pretende consolidar el apoyo de la institución policial con la comunidad y un mayor impacto frente al delito.

En el año 2008 inició el período de gobierno el señor alcalde RAMIRO NAVIA (2008-2011) quien acatando las nuevas disposiciones nacionales, formuló dentro del plan de desarrollo municipal, estrategias con el objeto de disminuir el nivel de criminalidad en el municipio. El objetivo de la política fue “Crear e implementar una Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana, coherente y acorde con la realidad de nuestro municipio, por medio de programas y actividades de alto impacto social que lleguen a la

¹¹ Alcaldía de Popayán, Plan de desarrollo municipal 2004-2007 Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta ciudadana ejecutando su voluntad.

¹² Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su voluntad. Informe Final 2004-2007

¹³ Presidencia de la República. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y seguridad democrática. 2002-2006.

¹⁴ Presidencia de la República. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y seguridad democrática. 2002-2006. Pg. 62

¹⁵ Dicho sistema, tiene por objeto fijar los parámetros generales para la implementación de un centro de gestión de emergencias y seguridad que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad.

¹⁶ Presidencia de la República. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y seguridad democrática. 2002-2006. Pg. 63

¹⁷ *Ibíd.*

comunidad, recuperando la Cultura ciudadana como el pilar fundamental para construir sociedad”.¹⁸ El plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para Popayán se encontró justificado por los “altos niveles de conflictividad en los cuales prevalece la violencia intrafamiliar, el abuso sexual de niños y el abandono de la juventud.” Con esta perspectiva, el plan se enfocó en la generación de una participación activa de la comunidad, con las instituciones del Estado, para ello Secretaria de gobierno encargada de articular el plan con los diferentes estamentos, coordinó el proceso que culminó con once (11) estrategias específicas¹⁹, a través de cada una de ella se pretendió debilitar la acción delincencial al tiempo que la comunidad colabora con las diferentes instituciones del estado en la prevención de aquellos factores que permiten la comisión de delitos.

3. INFORME DE TRABAJO DE CAMPO

El trabajo se desarrolló entre el 7 de mayo de 2011 y el 30 Octubre de 2012, el mismo se dividió en cuatro partes de las que se deriva el proceso de observación. Un primer momento corresponde a las relaciones Policía – Comunidad, el segundo Policía – Administraciones locales - Comunidad y por último desarrollo integral, finalmente un cuarto momento que corresponde a la percepción de la comunidad.

Dado el nivel de complejidad del trabajo de análisis, se fue necesario seleccionar tres comunas características, de las cuales se derivaría la información representativa de la muestra. Para ello, en compañía del personal del Departamento de Policía Cauca se definieron las comunas, uno, tres, cinco y siete que posteriormente se redujeron a las comunas tres, cinco y nueve. El trabajo de observación inició en el CAD del Departamento de Policía Cauca, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de este proceso, es el análisis de la estrategia tecnológica del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Popayán, comprendido entre los años 2008 -2011.

3.1. DEFINICION DE COMUNAS

La decisión sobre la definición de comunas para la investigación, estuvo motivada por el nivel de caracterización de la zona y el posible aporte al trabajo de observación, es decir, características como: acceso a la comuna, tipos de delitos existentes, garantías de seguridad, niveles de comunicación con la comunidad. A partir de esta primera clasificación y el acompañamiento al Oficial de Vigilancia, se pudo tener un panorama general de la implementación de la política Nacional de Convivencia y Seguridad y la

¹⁸Ibíd.

¹⁹ Estas son: estrategia participativa, estrategia operativa, estrategia educativa y formativa, estrategia saludable, estrategia comunitaria, estrategia integradora, estrategia de conformación de redes de apoyo, estrategia tecnológica, estrategia normativa, estrategia investigativa, estrategia coercitiva

forma cómo se desarrolla el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana en lo local. A continuación presentamos una clasificación de las comunas y zonas visitadas durante el proceso de investigación.

Cuadro No. 1

CUADRO DE DEFINICIÓN DE COMUNAS

COMUNA	COMANDANTE	TURNOS	EVENTUALMENTE
Tres	Te. Evelyn Villa	Diurno - Nocturno	Comuna 8
Cinco	Te. JhonnyRamírez	Diurno - Nocturno	Comuna 4
Siete	Te. Alex Polo	Diurno - Nocturno	Comuna 2
Uno	Comisario	Nocturno	Comuna 1
Dos	Comisario	Diurno - Nocturno	Comuna 6
CAD	Sargento Antonio Ospina / turno	Diurno - Nocturno	Comando de Policía

Fuente: Propia

I PARTE

Este primer componente del estudio relaciona el trabajo en el CAD del Comando de Policía Cauca y el trabajo de observación en las tres comunas. Dada las particularidades de algunas de ellas, no fue posible de todas tener material filmico o fotográfico. Al ingresar al CAD se nos explica cuál es la función que cumple cada miembro, su ubicación, equipos y procedimientos. Según la estadística observada la mayoría de las llamadas son personas molestando, se realizó un breve recuento del resumen que produce el sistema después de cada turno. No se permiten registros fílmicos o fotográficos de ningún tipo.

Recomendaciones CAD 123 – Celulares del Cuadrante

Durante el período de observación encontramos:

- Un número de llamadas está ligada a familiares o amigos de las personas que laboran dentro del CAD, es conveniente iniciar campañas en casa, para la buena utilización de las líneas de emergencia.
- La línea es además utilizada para avisar al personal el tipo de uniforme que se deberá utilizar, esto desdibuja el respeto y real uso de la línea de emergencia.
- Es necesario concertar con las demás instituciones que deberían hacer presencia como Cruz Roja, Defensa Civil y demás, un lugar en el que confluyan y participen todos los entes. Dado los múltiples casos que se presentan en los cuales no se puede intervenir por no tener la capacitación necesaria, ejemplo de ello primeros auxilios, que normalmente es responsabilidad de los cuerpos de socorro.
- Dentro del Plan Integral se encuentra estipulado un proyecto para el mejoramiento de la planta tecnológica existente en el CAD, pero hasta el momento

no se tiene conocimiento de modificación alguna. Esta falencia hace colapsar el sistema que se traduce en una mala percepción que tiene la comunidad, como teléfonos constantemente ocupados o “no contestan”, situación que empieza a generar inconformidad y quiebre dentro de las relaciones Policía – Comunidad, por una aparente ausencia.

- Es necesario apuntar al mejoramiento de las calidades humanas, por medio de capacitaciones para el manejo de las relaciones con la comunidad, tanto para quienes reciben las llamadas en el CAD, como para los que se encuentran respondiendo las llamadas en el cuadrante.
- El nivel de información que pueda obtener quien llama, determina la tranquilidad, la confianza, eficiencia, eficacia en una emergencia.
- Se debe reconocer que en todo momento hubo disposición a la entrega de información para posterior estudio, lo que representa un compromiso con el mejoramiento en todos los niveles y una disposición al cambio.

A partir de las modificaciones del plan cuadrante, donde las llamadas son recibidas en un celular que hace parte del cuadrante, es necesario mencionar que se debe establecer una forma de registro y control, dado que la información que se obtiene es mínima y sin respaldo.

TRABAJO EN COMUNAS

Los casos que se presentan a continuación, son aquellos que se presentaron de forma repetitiva durante el trabajo de campo, en ellos se centran nuestras observaciones y recomendaciones en todos los niveles del proceso.

Tipos de Casos

1. Tránsito (conducir en estado de Embriaguez)
2. Violencia intrafamiliar asociada con Alcohol
 - 2.1 División de Patrimonio
3. Requisas y controles
4. Lesiones personales
5. Robo
 - 5.1 hurto
 - 5.2 desarme
6. Menores relacionados con el consumo de Alcohol
 - 6.1 Plan menores.

Del Discurso a la práctica Plan Integral de Convivencia y Seguridad 2008-2011

Comuna	Tipo de Caso	Quien Atiende ²⁰	Requerimiento	Procedimiento	Observaciones
2	1	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Reten de tránsito solicita revisar automóvil que se desplaza en sentido contrario al control que realiza la policía, en la glorieta de brisas - Norte.	El oficial solicita al conductor bajar la ventanilla y parar, a lo que él responde dándose a la huida, dos cuadras más adelante es interceptado por la patrulla. El conductor insiste en que se encuentra bien para manejar pero no puede sostener su cabeza, de las tres personas que lo acompañan solo una se encuentra sobria pero no maneja. El conductor decide dejar el carro e irse a dormir. Después de un constante de insultos por parte de los tres acompañantes y el intento de empujar al carro contra la patrulla, llega la grúa para llevar el carro a los patios.	<p>*Una de las grandes falencias del Plan Integral es el trabajo generado en torno a la cultura ciudadana, que debería ser el eje transversal del todo el proceso.</p> <p>*No existe respeto a la vida, menos a las autoridades, se concibe desde el ciudadano un sentimiento de competencia, el reto por encima de la regla.</p> <p>*Es necesario la capacitación al personal de la policía en el tema de códigos y normas, para que el ciudadano no asuma los requerimientos como un capricho o una forma de "molestar", sino el respeto a Constitución Nacional.</p> <p>*Se tuvo que esperar casi dos horas para la llegada de la grúa, en ese sentido es necesario trabajar en la agilidad de los procedimientos, entre más tiempo pasa se exponen a un entorpecimiento del procedimiento, sea porque se agitan los ánimos o terceros empiezan a presionar.</p>
4	1	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Se inmoviliza una moto en la cra 8 que incumple el decreto de motos hasta las 11 de la noche	El oficial y el personal que la acompaña sigue una moto hasta la Cra 8 que incumple el decreto de la alcaldía ,no tránsito para motocicletas desde las 11pm al acercarse el señor ingresa a un establecimiento, y niega que la moto se haya movilizado, es notorio su nivel de alcohol. Realizan llamado al personal de tránsito para que se encargue de la situación. Al momento del arribo de estos, las personas que departían con el señor se	<p>*La ley está por encima de los funcionarios con quienes se tenga algún tipo de relación, es necesario crear una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley y a sus representantes.</p> <p>*Es necesario crear puentes y canales de buenas relaciones, generar una coordinación entre las entidades encargadas de mantener el orden y la administración local.</p>

²⁰ Se excluye el nombre propio de la persona porque es irrelevante a la investigación.

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

				<p>acercan y discuten con el personal policial, recordando lo que se consideran son sus funciones, y lo desinformados que están al desconocer las relaciones cercanas con la administración municipal que desautorizara cualquier decisión. Piden refuerzos, dados que es un grupo grande de personas. Durante el proceso se reciben constantemente malas expresiones y en dos momentos la compañera del dueño de la moto, intenta agredirnos físicamente. Las groserías se repiten durante todo el proceso. Finalmente llega el personal de policía de tránsito y la grúa, se inmoviliza el vehículo.</p>	<p>*Es necesario mejorar las relaciones y las comunicaciones entre la Policía y la comunidad y viceversa.</p> <p>*Es recomendable presentar evidencias de los procedimientos que se realizan, especialmente en aquellos casos en los que los ciudadanos se encuentren en estado de embriaguez, con el objetivo de evitar las falsas denuncias y realizar seguimiento a los procesos.</p>
3	2	<p>Rango: Teniente</p> <p>Cargo: Oficial de Vigilancia</p>	<p>Violencia intrafamiliar agresión física</p>	<p>Se recibió un llamado de emergencia, el personal policial explica que es un caso de violencia intrafamiliar asociado con el Alcohol. Al llegar al lugar encontramos a una señora con una bebe de 3 años, expresa que su compañero la ha golpeado y minutos antes se había llevado a la bebe con dos amigos en una camioneta, todos se encontraban con alto nivel de alcohol. Proceden a realizar las averiguaciones respectivas, y ante el nivel de agresividad del hombre, se conducen a la Uri para presentar la respectiva denuncia. En la Uri confluyen familiares entre ellos una persona de la fiscalía pariente indirecto del agresor quien determina que lo mejor es realizar un acuerdo y no generar una denuncia, se realiza una anotación tanto en la Uri como en la minuta del CAI.</p>	<p>*Es necesario que todo el personal policial cuente con capacitaciones en manejo y negociación de conflicto, actualizándose constantemente, de esta forma puede intervenir e incidir de forma positiva en el momento en que se presente este tipo de casos</p> <p>*La incidencia de los planes integrales de convivencia y seguridad dependen en gran medida de dos elementos que se han vislumbrado a lo largo de la investigación: El primero de ellos tiene que ver con el nivel tanto de la articulación interinstitucional, como el nivel de comunicación con la comunidad. El segundo está ligado al diagnóstico que dará cuenta de las acciones a adoptar, es decir de la construcción territorial que se haga del plan nacional.</p>
3	2.1	<p>Rango: Teniente</p> <p>Cargo: Oficial de</p>	<p>Riña Familiar por patrimonio</p>	<p>Reciben llamado de emergencia ante una riña familiar, al llegar al lugar se encuentra dos grupos de personas unas dentro de una casa y otras sobre el andén de la misma, reclamando que quienes están en la casa, han ilegalmente realizado modificaciones en un inmueble</p>	<p>*Es de vital importancia tener nociones mínimas en derecho, entre ella la instancia encargada en ese tipo de procedimientos. El silencio ante las preguntas de la ciudadanía genera desconfianza en los procesos, entre mayor sea la capacitación del personal mejor es la comunicación y el servicio que presta a la comunidad.</p>

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

		Vigilancia		que se encuentra en proceso de sucesión, dado que no han sido autorizadas, solicitan a los policías tomar medidas para que se castiguen y no se permitan más modificaciones a la casa. Sin más información se solicitan cerrar la obra y esperar la sanción del juez.	*Es necesario en compañía de la administración municipal realizar un seguimiento y acompañamiento a los procesos de violencia intrafamiliar que se presentan dentro de las comunas, tanto para estar en constante comunicación y generar confianza, como para evitar hechos lamentables por la poca intervención en el proceso.
8	3	Rango: Teniente	Controles de Tránsito – Fin de semana	Para conocer de cerca el trabajo policial, nos llevan a un retén que realiza la policía de tránsito frente al cementerio Central, el encargado nos explica el objetivo del procedimiento: Detener personas que en estado de embriaguez estén conduciendo. Nos explican los niveles de medición de alcohol y sobre cuales se inmoviliza los autos.	*Los planes preventivos deben estar acompañados de herramientas pedagógicas, que permitan al ciudadano identificarse con la cultura de la prevención. *Preguntar al ciudadano sobre la percepción de los planes permite una continua retroalimentación de los procesos, pero además la legitimación de los planes, participación ciudadana y una apropiación a través de la construcción de lo propio. *Sin una campaña cultural, una correcta difusión de programas como “entregue las llaves” y un compromiso interinstitucional, es difícil generar el respeto y la concientización necesaria para estos procedimientos, en cambio se va a generar malestar, la comunidad asumirá un reto pasar por encima de los procedimientos y finalmente el objetivo de concientizar para evitar tragedias se convierte en un problema para el personal y la institución que en algunos casos termina vinculada a procesos que desgastan institucionalmente.
4	3	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Requisas	Al salir de la Estación Popayán, ubicada en el Barrio Bolívar, se observa en el parque una persona escondiéndose, proceden a requisarla y encuentran una papeleta de marihuana y una pipa rudimentaria que estaba “armando”. El personal de la policía toma la papeleta y la pipa y se la lleva. Nos explica que no es suficiente para conducirlo o procesarlo.	

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

9	4	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Lesiones personales	Reciben una llamada de emergencia en la que señalan hay un hombre con una herido, solicitan la verificación de la información. Al llegar al sitio señalado se encuentran a dos (2) a hombres uno de ellos con una puñalada en el lado derecho del abdomen, proceden a llamar la ambulancia pero notifican que tardará en llegar. Ante la posibilidad de la muerte del herido se procede a ingresarlo en la parte de atrás de la panel, dado el nivel de alcohol que tiene se rehúsa a subir señalando que no ha hecho nada. Finalmente con la ayuda del hombre que lo acompaña ingresa y es llevado al Hospital Susana. Fue necesaria la intervención del oficial para que fuera atendido, en primera instancia porque el personal no encontraba la forma de bajarlo de la panel y dos por que dado el estado de embriaguez sumado a la herida, y posible caída por la anteriores el médico no lo quería atender antes de ser “limpiado”.	* Hace falta una mejor comunicación y hacer equipo con las entidades respondientes en los procedimientos y en algunos casos re humanizarlos, más allá de cumplir un simple capricho, está la vida de seres humanos en juego, en este sentido es necesario concertar un espacio donde todas las entidades estén presentes y se genere un compromiso en la atención de este tipo de emergencias, hacer equipo hace la diferencia y marcaría un hito en la procesos de relacionamiento interinstitucional en la ciudad. Resalto la labor del oficial quien acompaño al herido y se encargó de que fuera atendido,
9	5	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Menores	Atienden un llamado de la comunidad por una fiesta en la que hay alrededor de 40 menores, en el barrio Santa Helena. Al llegar al lugar se observa que los menores se encuentran consumiendo licor, se procede a preguntar por el dueño de casa, quien con su esposa son los organizadores. Los menores se encuentran entre el antejardín de la casa y la calle. El teniente intenta dispersar a los muchachos y que vayan a sus casas, pero estos no atienden el llamado de atención. A los pocos minutos se inicia una gran pelea, entre todos los asistentes a la fiesta, se alcanza a ver a un muchacho que rápidamente el oficial retira, detrás de él, vienen otros amenazando de muerte al joven, pero además intentado golpearlo, el personal que atendió el llamado intenta dispersarlos, pero ante la cantidad y los pocos	*El tema de menores es crítico en la ciudad, la poca continuidad en los programas y la baja o nula comunicación con ellos genera su aislamiento y rebeldía. Es urgente concertar planes con continuidad con el apoyo de las instituciones educativas, JAC, administración y policía, cuyo objetivo sea el ingreso a la educación superior, cultura ciudadana, empoderamiento de la política pública de la juventud. *Conocer el problema permite tomar medidas acertadas en ese sentido el manejo y negociación de conflictos es una herramienta vital tanto para el trabajo policial como herramienta para los menores, tolerancia y paciencia evita tragedias.

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

				efectivos en la escena en minutos todos rodean la panel intentando sacar al menor, ante la situación empezamos a realizar fotografías de estos jóvenes que inmediatamente se dispersan. El menor expresa que es de Cali, y esta de fin de semana donde un primo. Se acompaña el menor hasta la casa donde lo esperaban sus familiares.	
2	5	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Menores	Al salir de formación en la comuna 2, encontramos en una esquina un grupo de niños quizá entre los 11 y 13 años, amontonados, que al parar la patrulla deciden retirarse. Al acercarnos a verificar encontramos que sobre el jardín del andén donde estaban, dejaron tres cuchillos, condones y marihuana. Algunos de los menores esperan en la mitad de la cuadra, viendo el procedimiento, el patrullero insiste en que se retiren, finalmente se van.	*A partir de los programas comunitarios que desarrolla el Comando de Policía (ej. DARE), se considera necesario integrar un trabajo con padres de familia, que le permitan a la familia conocer los entornos y las situaciones que se enfrentan en las diferentes comunas de la ciudad. *De nuevo hay una actitud retadora frente al cuerpo policial, que en gran parte es creada por la ausencia de una relación de comunicación y las diferentes dinámicas de la comuna, no hay una cultura de la legalidad y menos de cultura ciudadana y la mejor relación es generar el peor ambiente para que nada funcione.
4	6	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Hurto (menores)	Mientras estábamos con estacionarias entre la Calle 5 con Cra 4, escuchamos voces de auxilio y personas señalando que acaban de robarle el celular a un señor, quien señalo que el sujeto estaba armado y corría hacia la calle 7, el patrullero salió corriendo, el dueño del celular también intentando alcanzar al muchacho, el patrullero lo detiene y le solicita una requisita, en ella encuentra en el lado derecho del jean una pistola tipo "changón". El celular robado se lo llevo su compañero quien huyó del lugar. Le leen sus derechos y proceden a llevarlo a la Uri "donde se materializa sus derechos mediante el acto del buen trato en presencia de la defensora de familia". Se deja a disposición de la	*Los espacios de recreación, pedagogía, los oficios, la educación superior, las oportunidades alejan a los niños y los jóvenes de los delitos. *Es necesario articular a la Universidad, el Sena, los Colegios de la zona, la administración y la policía con motores en programas de capacitación, recreación, deporte, arte. * Aproximadamente media hora después llegan sus padres, preocupados por el hecho, aún mas señalan que su hermano mayor esta recluido en una correccional de la ciudad y ellos intentaban mantener al menor lejos de problemas. El joven expresa que quiere estudiar diseño pero que las posibilidades las

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

				fiscalía.	ve lejos, frente a este tipo de complejas situaciones se deben generar puentes institucionales, de acompañamiento y seguimiento pero además de posibilidades de estudio y capacitación con otras entidades. Esto genera en la ciudadanía otra percepción de la institución policial, el acompañamiento genera confianza, aleja a los jóvenes de la delincuencia y con estos elementos se avanza en la cultura ciudadana y la sana convivencia.
2	7	Rango: Teniente Cargo: Oficial de Vigilancia	Plan Menores con Alcaldía	Acompañamos el Plan Menores, que realiza la administración municipal y el Departamento de Policía, se atendió un caso que según señala el Señor Secretario de Gobierno Freddy Paz es el más triste, una niña de 14 años en compañía de un hombre de 30, con permiso de su familia “hasta donde estos casos se nos salen de las manos”	<p>*Los planes de menores deben realizarse continuamente, y estar acompañados de campañas pedagógicas tanto para padres como para hijos.</p> <p>*Es necesario un programa articulado para menores y con esto es necesario referir: Decretos acordes a la realidad de las situaciones, con normatividad, actividades específicas para cada entidad un rumbo claro, lastimosamente los decretos municipales en este sentido señalan una regla por presencia de menores después de las once de la noche (por citar ejemplo), pero no señalan más, El compromiso social frente a este tipo de situaciones debe ir más allá de una retención, es necesario consolidar el trabajo interinstitucional y comunal en pro del avance tanto en cultura ciudadana como en apoyo evitando que estos menores sean blanco de la delincuencia común, que aprovecha esta ruptura relacional para atraer con dulces promesas a los menores.</p> <p>La institución policial debe ser un estandarte en este sentido, ya que es ella la que atiende en primera instancia este tipo de situaciones, se considera necesario generar un espacio de discusión propositiva, de diagnóstico profundo frente a las situaciones que se presentan diariamente, de esta forma, la institución debe generar alianzas con la</p>

Del Discurso a la política pública Plan Integral de Convivencia y Seguridad Popayán 2008-2011

					academia y las instituciones, asociaciones comunales presentes en las diferentes zonas de la ciudad y realizar un trabajo articulado, que haga frente a las necesidades no solo de seguridad, sino a las dinámicas que invitan a delinquir.
--	--	--	--	--	---

4. ANALISIS PRELIMINAR-

4.1 Entorno institucional

Antes de entrar en el objeto concreto producto del estudio y respondiendo al compromiso pactado al inicio de la investigación, frente a los hallazgos, las consideraciones y recomendaciones que anteriormente fueron presentadas en el cuadro No. 2, consideramos importante empezar a tejer a través del contexto institucional, en ese sentido nos referiremos a cuatro puntos específicos:

1. Recurso Humano
 - 1.1 Tipo de personal
 - 1.2 Orientación
 - 1.3 Acompañamiento
2. Articulación Interinstitucional
 - 2.1 Relacionamiento y comunicación frente a entidades
3. Comunicación y cultura ciudadana
4. Innovación

Recurso Humano –

1.1 Tipo de Personal

Debido a los cambios de la política pública y con la intención de mejorar continuamente el servicio de policía, es determinante fortalecer las capacidades humanas dentro de la institución, dado que el trabajo está directamente ligado con la comunidad, además recordemos que la Institución es quien recibe buena parte de los jóvenes bachilleres de la ciudad, sin mencionar que de la dinámica de esta relación también depende el éxito de la labor. En este sentido durante el proceso de investigación pudimos diferenciar dos tipos de policía:

1. Policía por convicción
2. Policía por trabajo.

El primer grupo entiende su responsabilidad en el proceso de articulación con la comunidad, es propositivo, está comprometido con la labor institucional que se resalta en el momento de atender un caso y en su trato constante con las instituciones intervinientes. El segundo grupo, asume la labor como trabajo con un horario establecido, su motivación en la mayoría de los casos es la estabilidad laboral, evita intervenir en procesos más allá de la labor pactada y sostiene una relación displicente con la comunidad. Aunque la institución, ha tenido avances en este sentido, y ha

implementado propuestas como **SEA, “Todos con el mismo corazón”** aún hay mucho por construir dentro de la “forma” como se relacionan ciudadanos, la Policía y la administración municipal, ese espacio que pierden las instituciones del estado frente a la ciudadanía son espacios cooptados por la delincuencia, ganados con facilidad frente a diferentes ausentismos, aumentando de esta forma los niveles de delincuencia y perdiendo credibilidad, confianza frente a la ciudadanía, que deja de percibir al cuerpo policial como un apoyo convirtiéndolos en enemigos.

1.2 Orientación al Servicio

Retomando la idea anterior es necesario ahondar en el fortalecimiento de la relación con la ciudadanía, con campañas al interior de la institución policial, más allá de un buen trabajador se necesitan policías comprometidos, que se sientan policías, que amen su trabajo. Posteriormente se podría buscar una metodología que permita medir el nivel de identificación con el servicio, que genere una identidad frente al trabajo, esta identidad permite un compromiso con la institución más allá de un horario, asignación salarial u obligación.

1.3 Acompañamiento

A partir de lo encontrado durante trabajo de campo, consideramos vital que durante el trabajo policial se haga periódicamente un acompañamiento, es decir retomar el proceso de identidad policial y la motivación hacia el servicio, a través del talleres dinámicos, motivadores que puedan dar cuenta del estado de estos dos elementos con regularidad, esto permitirá tomar medidas preventivas en caso de ser necesarias, apoyo adicional para el personal que lo necesite y la consolidación del servicio policial.

2. Articulación Interinstitucional

La Policía como cuerpo del Estado debe articularse y nutrirse con entidades que no solo apoyen su trabajo de seguridad, sino además capaciten el personal para su relacionamiento con la comunidad, por ejemplo, decisiones de campo, alertas tempranas, y en el caso de la línea de emergencia puedan ser un apoyo para quien está reportando, tanto psicológicamente como en respuesta a primeros auxilios. No es claro hasta qué punto se podría considerar, pero creemos que más allá de un trabajo en específico de seguridad tiene muchas implicaciones, es necesario mediar en este sentido con entidades como bomberos, defensa civil, u otras encargadas de prestar

estos servicios para que sean un bastón adicional en prevención pero además en la actuación. Relacionamiento Interinstitucional nos compete a todos.

3. Comunicación y cultura ciudadana

La comunicación es transcendental para el relacionamiento con la comunidad, el lazo que se construye va a ser el apoyo necesario para mantener un cuadrante seguro, más allá de un resultado a corto tiempo, permite la generación de relaciones de confianza, apoyo y el aprendizaje conjunto. Con ello la ciudadanía no se sentirá invadida en su espacio, sino por el contrario acompañado, su percepción dependiendo de su relacionamiento cambia frente a la labor policial, compartirá informaciones en caso de ser necesarias, demostrando su apoyo. En lo concerniente a cultura ciudadana, el trabajo debe articularse con las Universidades y la administración buscando generar dentro de propios y visitantes identidad, estas acciones generaran en los ciudadanos la protección de los espacios comunes, lazos de solidaridad y posiblemente encontremos códigos identitarios con los que cada uno aporte al mejoramiento y respeto a la cultura ciudadana,

4. Innovación

Es necesario que todos los proyectos de intervención social²¹, con mayor razón los concernientes a la seguridad tengan en cuenta la creatividad y la innovación social, según la Cepal²² se pueden señalar seis claves para que un proyecto de sea “exitoso”, basado en el nivel de impacto que pueda tener dentro de un territorio, para ello se considera necesario:

1. Amplia participación de la comunidad en diferentes etapas del proyecto, desde la definición de las necesidades que le dieron origen, la consideración y selección de las alternativas para atacar el problema, la ejecución y el seguimiento del mismo.
2. Capacidad de construir alianzas con el sector público, organizaciones de la sociedad civil nacional o internacional. Debe haber una visualización de esa alianza con el Estado, hay que construir alianzas entre los diferentes sectores de la comunidad.
3. Sinergia entre el conocimiento ancestral, comunitario y el conocimiento técnico o “moderno”.

²¹ Entendiendo estos como aquellos cuyo objetivo es incidir positivamente dentro del mejoramiento de calidad de vida de un determinado territorio con respuestas creativas

²² Nohra Rey de Marulanda autora de la publicación titulada “De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe

4. Apropiación de la innovación por parte de la comunidad; incluyendo no sólo a sus líderes sino también al conjunto de los beneficiarios participantes en las acciones.
5. Liderazgo individual, interno o externo a la comunidad. Surge de las dificultades que se van presentando a lo largo del proyecto por su aporte en la solución de problemas que afrontan líderes elegidos por la comunidad.
6. Liderazgo institucional, que igualmente puede ser interno y externo a la comunidad²³.

5. Lecciones aprendidas

*Enorme creatividad en comunidades pobres para buscar soluciones a sus difíciles condiciones de vida.

*En general, sólo cuando un proyecto comienza a mostrar éxito logra la atención de un gobierno local.

* Los proyectos exitosos generalmente tienen largos periodos de ensayo y error (altibajos).

* El apoyo y acompañamiento externo a la comunidad (nacional e internacional) es muy importante.

*Aunque la nueva gerencia señala la importancia del servicio al cliente, recordemos que estamos atendiendo ciudadanos, la seguridad es un derecho de todos, no solo un servicio.

* Es también crítico que quienes dan apoyo externo, entiendan la importancia de la participación y la apropiación del proyecto por parte de la comunidad.

* Los proyectos exitosos entienden la importancia de entrenar y capacitar a la comunidad en donde actúan.

*Los proyectos exitosos tienen conciencia de la importancia de una relación positiva entre costos y resultados.

* Cuando se logra participación del sector empresarial su impacto puede ser muy significativo.

* Para los gobiernos y ONG's que apoyan los proyectos, es importante considerar la fragilidad de los logros que obtienen de los grupos excluidos y pobres y la necesidad de apoyo por periodos considerables.

²³ Ibíd.

6. BIBLIOGRAFIA

Alcaldía de Popayán, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2008 - 2011 consultado el 2 octubre de 2010 en http://popayan-cauca.gov.co/apc-aa/files/66356563383661643934386531336632/Plan_Integral_de_Convivencia_y_seguridad_Ciudadana_2008__2011.pdf

Alcaldía de Popayán, Víctor Libardo Ramírez Fajardo. La Carta Ciudadana Ejecutando su voluntad. Informe Final 2004-2007

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, capítulo II. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2002-2006. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Plan de convivencia y seguridad ciudadana Experiencia Flandes Tolima en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/planintegral.pdf>

REVISTA Cambio ¡Inseguridad!, páginas 1-3, Disponible en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/842/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5892427.html

REY de Marulanda Nohra “De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/41582/innovacion-social-politica-publica-2010.pdf>

VANEGAS Muñoz Gildardo, Análisis del entorno, Universidad del Cauca. Departamento de Estudios Interculturales. Febrero de 2010 Pág 148

