



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas

Carolina Ortega Contreras

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2016

El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas

Carolina Ortega Contreras

Trabajo final de maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas

Director:

PH.D. en Filología, Master of Arts, Especialista Líder en Seguridad Ciudadana (BID),
Andrés Restrepo Restrepo

Codirector:

PH. D. en Ciencias Económicas y Sociales, Magíster en Estudios Europeos, Especialista
en Derecho Público, Administrador Público,
Marco Romero Silva

Línea de Investigación:

Políticas de paz, seguridad y defensa

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Bogotá D.C., Colombia
2016

A Matías Ocampo Ortega.

Regalo de Dios.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por permitirme estudiar, ampliar mis conocimientos y poder aplicarlos. Gracias Dios por darme sabiduría, por abrirme nuevos caminos y permitirme alcanzar mis sueños. Sin tu misericordia jamás lo hubiera logrado.

Gracias al profesor Andrés Restrepo Restrepo, director del presente trabajo, por su tiempo dedicado y generosidad al compartirme sus valiosos aportes y experiencia, pero sobre todo, por creer en que esta tesis constituye un aporte importante para la comprensión de la seguridad ciudadana en el país y la región.

Quiero agradecer a mi familia por su condescendencia, fidelidad, amor y apoyo en todo tiempo: Andrés Ocampo y Matías Ocampo fueron las personas que más me motivaron y acompañaron en este proceso. Gracias a Francisco Ocampo y Margarita Poloche por su apoyo incondicional en todo tiempo. Gracias a mis padres, Edgar Ortega y Carla Contreras por impulsarme a creer y a crecer con cada proyecto. Gracias a mis hermanas y a mi tía Yolanda Ortega por su interés manifiesto y comprensión.

Agradezco a la Universidad Nacional de Colombia por abrirme una vez más sus puertas y posibilitarme acceder a una educación de alta calidad. Finalmente, doy gracias a la Policía Nacional de Colombia por haber sido la entidad en donde no solo alcancé numerosas metas a nivel profesional, sino también donde aprendí gran parte de lo que es ahora uno de mis mayores intereses: la seguridad ciudadana.

Resumen

El presente trabajo tuvo la pretensión de verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia durante el periodo 1991 - 2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública en materia de seguridad ciudadana. Atendiendo al enfoque teórico de Pierre Muller, se encontró que la definición de políticas de seguridad ha dependido estrechamente de la percepción de lo que un actor o mediador considera “riesgo, problema o amenaza principal”. El referencial de seguridad se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global “supranacional” que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos. Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente en mayor medida en las ciudades que en el nivel nacional), se trató en definitiva, de un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten una transformación indiscutible en el abordaje de la seguridad ciudadana en el país. El tránsito se ha venido produciendo de manera sucesiva, pero no de forma radical o contundente.

Palabras clave: referenciales, política pública, seguridad del Estado, seguridad ciudadana, Colombia.

Abstract

The present research aimed to verify the transition from national security to citizen security in Colombia during the period 1991 - 2013, by means of identification and characterization of the references included in the principal governmental policies of national order, to elaborate the suggestions of public policies concerning to citizen security. According to Pierre Muller theoretical approach, it was possible to find that the definition of security policies has closely depended on the perception an actor or mediator considers a “risk, problem, or main threat”. The reference of security has been built or deconstructed, depending on the case, according to a supranational global reference that responds to national security logics, widely spread throughout different governments.

Although, between 1991 and 2013 the citizen security agenda was included in the national and subnational state order work (paradoxically to a greater extent in the cities than in a national level), definitely it was a gradual and progressive coming that does not correspond to an absolute and unequivocal change of values that enable an undeniable transformation in the approach to citizen security in the country. Transit has been produced successively, but not in a radical or forceful way.

Keywords: reference, public policy, national security, citizen security, Colombia.

Contenido

	Pág.
Resumen	XI
Lista de figuras	XIII
Lista de gráficos	XVIII
Lista de tablas	XV
Introducción	1
1. Problema y estado de la cuestión	5
1.1 Problema.....	5
1.2 Estado de la cuestión	17
1.2.1 Marco teórico de la seguridad.....	17
2. Marco Teórico	34
2.1 Aspectos generales del abordaje por referenciales de política	35
2.2 Elementos metodológicos para la aplicación del enfoque.....	39
3. Emergencia del referencial de seguridad ciudadana en Colombia a través de la formulación de políticas públicas (1991 - 2013)	45
3.1 Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994).....	45
3.2 Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998).....	52
3.3 Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)	58
3.4 Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006).....	67
3.5 Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010).....	78
3.6 Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)	86
4. ¿Tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia?	97
5. Conclusiones y recomendaciones	104
5.1 Conclusiones.....	104
5.2 Recomendaciones.....	108
A. Anexo: matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante	119
Bibliografía	235

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Diagrama de la violencia	5
Figura 2-1: La agenda de la segurabilidad.....	26
Figura 3-1: Evolución del marco teórico de la seguridad: distribución de responsabilidades de la Fuerza Pública en Colombia	33

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfico 1-1: Homicidios por 100.000 habitantes 1990 – 2003.....	7
Gráfico 2-1: Lesiones (delitos) por 100.000 habitantes 1990 – 2003.....	8
Gráfico 3-1: Hurto 1990 – 2003	9
Gráfico 4-1: Tasa de delitos nacional vs tasa de delitos promedio para las 4 principales ciudades.....	11
Gráfico 5-1: Muertes directas del conflicto en Colombia 1998 – 2008.....	13
Gráfico 6-1: Periodización del conflicto armado a partir de la evolución de los combates de las FF.MM y las acciones de las FARC (Enero 1990 – Abril 2011).....	14
Gráfico 7-1: Combates por diadas en Colombia (1989 – 2008).....	16
Gráfico 8-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Cesar Gaviria Trujillo).....	51
Gráfico 9-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Cesar Gaviria Trujillo).....	52
Gráfico 10-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Ernesto Samper Pizano).....	57
Gráfico 11-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Ernesto Samper Pizano)	58
Gráfico 12-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Andrés Pastrana Arango).....	65
Gráfico 13-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Andrés Pastrana Arango).....	67
Gráfico 14-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Álvaro Uribe I).....	77
Gráfico 15-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Álvaro Uribe I).....	78

Gráfico 16-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Álvaro Uribe II).....	85
Gráfico 17-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Álvaro Uribe II).....	86
Gráfico 18-3: Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Juan Manuel Santos).....	96
Gráfico 19-3: Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Juan Manuel Santos).....	96

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1: Tasas de criminalidad para los principales delitos en Colombia (2003-2013)	10
Tabla 2-2: Número de documentos relevantes analizados según tipo documental	40
Tabla 3-5: Paradigmas de la seguridad en PISCC Bogotá Humana	111

Introducción

Los últimos años en Colombia se destacan como una época de cambio en materia de seguridad. Las transformaciones en su abordaje se relacionan en buena medida con las exigencias impuestas por las dinámicas de la violencia asociada al comportamiento no convivente, es decir, a la violencia criminal -crimen organizado y crimen común- y a la violencia política -violencia de conflicto- (Durán, Fonseca & Restrepo, 2009). Estos tipos de violencia, definidas como problema central en el presente trabajo, con el paso de los años han buscado ser resueltas a través de políticas públicas o iniciativas de Estado.

Paralelamente se evidencia un viraje hacia otras formas de concepción de la seguridad y del manejo de la seguridad tras la pérdida de vigencia de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. Rivas (2005) argumenta que lo anterior ha significado cambios importantes en Colombia al igual que en otros países de la región. Esta Doctrina se tradujo en el país en un tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad del Estado en donde conceptos como el de “enemigo interno”, jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad. Entonces la seguridad estaba prácticamente orientada por las lógicas militar y policial tanto del crimen como de las violencias. La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en práctica la seguridad constituye un proceso en curso que mantiene un desarrollo gradual.

Dicho desarrollo se caracteriza, entre otras cosas, por el surgimiento de nuevas visiones que introducen normas o valores orientados a gobernar la seguridad desde perspectivas alternativas. En otras palabras, por la búsqueda de nuevas formas de manejar las distintas violencias bajo concepciones de seguridad que van más allá de lo meramente militar y policial, como es el caso de la seguridad ciudadana.

Pese al desarrollo presentado, hipotéticamente se puede afirmar que el enfoque de seguridad ciudadana asumido e implementado en Colombia durante los últimos veintidós años, presenta una serie de falencias que ponen en entredicho el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana. Tal es la razón por la que se consideró importante verificar si, en efecto, hubo un tránsito de un referencial a otro entre 1991 y 2013 o si se trató de la aparición de nuevas nociones, como se venía infiriendo previamente. Se estimaron estos años como periodo de análisis porque la llegada de la Constitución Política implicó una ruptura en términos de concepción del Estado, comprensión y administración de la seguridad. En paralelo, para el año 2013 se venía implementando una política pública de orden nacional para la seguridad ciudadana, que recogiendo experiencias y lecciones aprendidas del pasado, constituyó un avance sustancial para el abordaje integral de la violencia y el crimen, trayendo consigo visiones alternativas alrededor de la seguridad.

Se encontró que el ejercicio de comprobación o negación de la hipótesis planteada se podía desarrollar aplicando un enfoque de análisis interpretativista, originado por la escuela francesa de políticas públicas y que se centra en la dimensión cognitiva de las políticas para comprender su origen o cambio. Teniendo como uno de sus exponentes a Pierre Muller, el análisis por referenciales parte del supuesto que cada actor posee un universo cognitivo diferencial (referencial), conformado por valores (manera de ver), normas (manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), que le brinda un marco mental para concebir una política pública y materializarla en lo real. Para el análisis de referenciales es fundamental conocer la racionalidad de los actores, el papel de la administración pública y las redes que se articulan a su alrededor.

Así las cosas, el presente trabajo tuvo como objetivo general verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia durante el periodo 1991 - 2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública en materia de seguridad ciudadana. Para ello, a través de una investigación de tipo cualitativo centrada en fuentes secundarias, se describió el problema de investigación y se presentó un marco teórico de algunos de los niveles de percepción que existen alrededor de la seguridad: seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana. Posteriormente el trabajo se focalizó en analizar algunos tipos documentales considerados relevantes para el

tema¹, a fin de encontrar proposiciones y categorías que revelaran los referenciales emitidos por cada período de gobierno presidencial, entre 1991 y 2013.

Claramente, el proceso de identificación de referenciales a partir de la revisión y análisis documental es una tarea que además de dispendiosa, parte de la interpretación semántica y del examen de discursos, por lo cual el margen de subjetividad en el ejercicio es un riesgo que esperó superarse con la exposición literal o precisa de documentos y su respectivo análisis en el desarrollo discursivo de esta tesis. En el Anexo A del presente trabajo de grado se ubica el soporte del ejercicio.

Contrastando los hallazgos preliminares con evidencia empírica fue posible encontrar algunas falencias permanentes al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad. Tales brechas permiten concluir que si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente en mayor medida en las ciudades que en el nivel nacional), se trató en definitiva, de un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten una transformación indiscutible en el abordaje de la seguridad ciudadana en el país. Evidentemente, el tránsito se ha venido produciendo de manera sucesiva, pero no de forma radical o contundente.

Finalmente la experiencia permitió redactar una serie de recomendaciones que pueden ser útiles para la posterior formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana o para el desarrollo de nuevas y más complejas investigaciones.

¹ Fuentes consultadas: información jurídica (leyes, decretos nacionales), planes de gobierno (nacionales); políticas, programas o estrategias sectoriales; sentencias e información producida por algunas entidades estatales.

1. Problema y estado de la cuestión

1.1 Problema

“La violencia es un fenómeno que tiene diferentes manifestaciones, es decir, no hay una única violencia. Es de múltiples orígenes y cumple múltiples propósitos” (Durán, Fonseca & Restrepo, 2009:136). Según los autores, es posible identificar un posible esquema sobre las diferentes formas de violencia directa que afectan la seguridad de las personas (Figura 1-1). Si bien este esquema omite otros desarrollos teóricos sobre la violencia, como la violencia cultural o la violencia estructural propuestas en el triángulo de la violencia de Galtung (s.f.), incluso, violencias asociadas al comportamiento que afectan la convivencia tales como la violencia interpersonal o la violencia intrafamiliar - doméstica; se decidió que el problema central identificado para el presente trabajo se concentrara en presentar la violencia visible asociada a la criminalidad y la violencia asociada al conflicto armado, lo anterior dadas una serie de restricciones de acceso a la información sobre las manifestaciones de estas “otras violencias”, no muy ampliamente capturadas en registros administrativos o presentadas a través de diagnósticos.

Figura 1-1. Diagrama de la violencia



Fuente: Durán, Fonseca & Restrepo (2009)

Así las cosas, Durán, Fonseca & Restrepo (2009) proponen dos grandes tipos de violencia: 1. La violencia asociada a fines criminales en donde se ubica el crimen organizado y el crimen común, y 2. La violencia política evidente a través de la violencia de conflicto. *“El límite entre crimen organizado y violencia política es difuso, debido a la existencia de diferentes formas de interacción entre estas dos. La naturaleza del crimen organizado no es difícil de diferenciar del crimen común o individual”*. Además, *“no necesariamente todo crimen supone violencia en daño intencional causado a una persona. Sin embargo, no distinguir entre ellas conduce a perder la apreciación del fenómeno violento”* (Durán, Fonseca & Restrepo, 2009:136).

A. Violencia criminal² en Colombia 1991 – 2002

Haciendo la anterior salvedad, es importante partir señalando que *“la última década en Colombia [1990 – 2000] se caracteriza por el aumento considerable de ciertas modalidades delictivas y de violencia [directa]. Esta tendencia es particularmente notoria en algunas ciudades del país”* (Rivas, 2005:90). Podría afirmarse que la paulatina urbanización del conflicto armado, el tráfico de drogas, la transnacionalización del crimen, entre otras formas de violencia criminal y política, han incidido sustancialmente en las condiciones de seguridad en Colombia (Rivas: 2005). En este orden de ideas, Rivas (2005) afirma que:

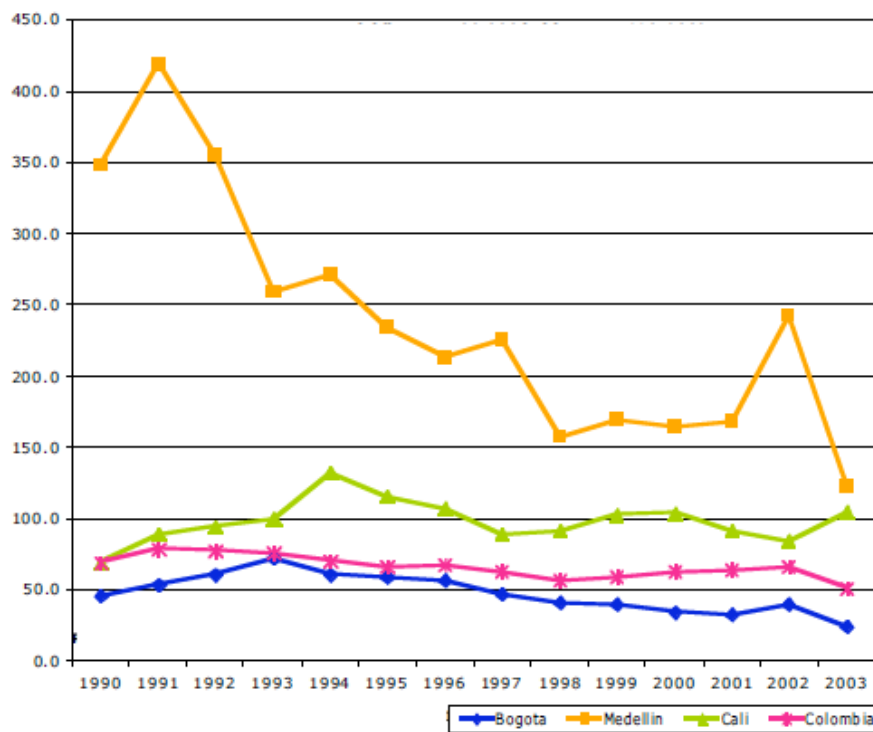
“En efecto, en los últimos años y de manera creciente las ciudades del país han sido escenario de modalidades de crimen y violencia propias del conflicto armado, así como de aquellas modalidades ligadas al tráfico de drogas. Esto, no obstante, sin dejar de ser escenario para otras modalidades de crimen y violencia no necesariamente ligadas al conflicto armado que vive el país o al narcotráfico. En este sentido, vale la pena subrayar que la paulatina urbanización de tales formas de violencia y delincuencia también ha estado acompañada por la creciente porosidad entre aquellas modalidades delictivas asociadas con la llamada

² Para el presente ejercicio académico se delimitó el concepto de violencia criminal a aquella que se manifiesta por medio de acciones violatorias del Código Penal. Vale aclarar que la actividad delictiva no necesariamente se relaciona con violencia criminal, por ejemplo, no todas las lesiones personales son provocadas por una actuación criminal, en Colombia en su mayoría se derivan de problemas de convivencia como las riñas, lo que indica que las lesiones son desencadenadas por otras fuentes de violencia (doméstica e interpersonal).

delincuencia común y aquellas modalidades consideradas como propias del conflicto armado y el narcotráfico” (p. 90).

En Colombia la violencia junto con sus tendencias pueden describirse a partir de estadísticas policiales, ya que al ser datos de criminalidad registrada permiten medir la eficacia de la reacción social y estatal frente a la misma (Restrepo, 2008), además de tener la ventaja de presentar un cubrimiento espacial y temporal más amplio que otras fuentes (Rivas 2005:94). Ahora bien, con todo y las variaciones por el subregistro de datos³ y su incidencia en la exactitud de la información, puede afirmarse que la manifestación del crimen organizado y el crimen común a través de delitos constata un escalonamiento de la violencia criminal para este período.

Gráfico 1-1. Homicidios por 100.000 habitantes 1990 - 2003



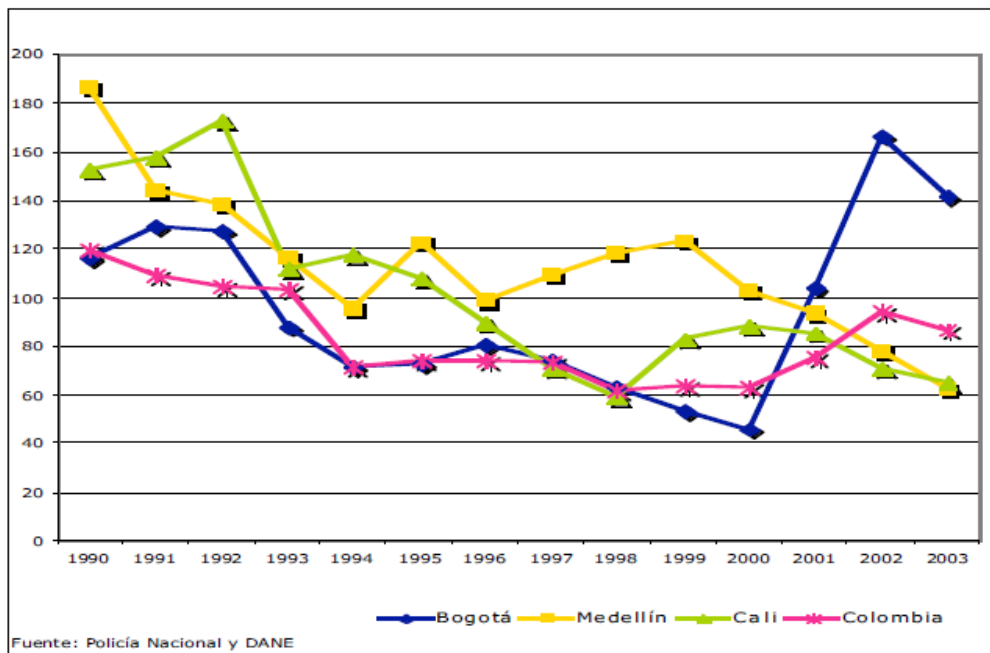
Fuente: Rivas (2005) con base en Policía Nacional y DANE

³ Entre las causas de subregistro se encuentra la baja denuncia ciudadana de algunos delitos como las lesiones personales o el hurto a automotores.

En referencia a la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, en el Gráfico 1-1 se evidencia la prevalencia del delito en la ciudad de Medellín, que mantuvo un promedio superior a las demás ciudades comparadas. En términos generales es clara la fluctuación en la tasa durante este período y, *“a pesar de la reducción significativa tanto en el país como en Medellín y Bogotá, para 2003 las tasas de homicidio por lo general siguen siendo muy elevadas para estándares internacionales”* (Rivas 2005:97).

Las cifras referentes a lesiones personales también permiten aproximarse a dinámicas de violencia criminal (Gráfico 2-1). Entre 1990 y 2003 el promedio en la tasa de lesiones personales en Bogotá, Medellín y Cali fue de 103, 122 y 110 respectivamente. En este mismo periodo la tasa promedio para el país fue de 91. A excepción de Bogotá en donde la tasa de lesiones aumento en 22%, Medellín, Cali y el país experimentaron reducciones notables (Rivas 2005:97-98).

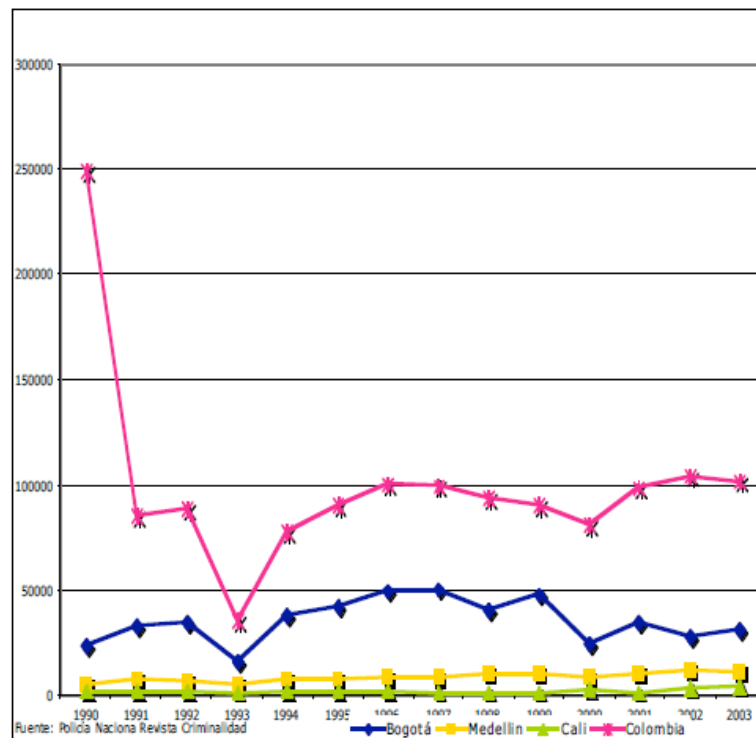
Gráfico 2-1. Lesiones (delitos) por 100.000 habitantes 1990 - 2003



Fuente: Rivas (2005) con base en Policía Nacional y DANE

El comportamiento del hurto (Gráfico 3-1) muestra que existen cambios importantes tanto en la magnitud como en las tendencias de este delito en Bogotá, Medellín, Cali y en el país. Como una tendencia general para el período comprendido entre 1990 y 2003 se observa que en las tres ciudades los años pico se concentran hacia la segunda mitad del periodo. Para el país la fluctuación entre el valor mínimo y el máximo, por el contrario, ocurre a comienzos del período (Rivas, 2005: 101).

Gráfico 3-1. Hurto 1990 - 2003



Fuente: Rivas (2005) con base en Revista Criminalidad – Policía Nacional

B. Violencia criminal en Colombia 2003 - 2013

Mejía, Ortega & Ortiz (2014) presentan una evolución de las tasas de criminalidad en Colombia para los delitos más comunes en el período 2003 -2013. Como se aprecia en la Tabla 1-1, los delitos asociados a la criminalidad urbana (violencia criminal) han tenido aumentos muy pronunciados, mientras que aquellos delitos asociados a los grupos armados ilegales y al conflicto armado han mostrado reducciones significativas (violencia política).

“Mientras que durante los últimos 10 años las tasas de secuestros y de atentados terroristas disminuyeron en un 87% y 41% respectivamente, las tasas de hurto a personas y a residencias aumentaron en 146% y 48% respectivamente durante el mismo lapso de tiempo. En cuanto a los indicadores de crimen violento, la tasa de homicidios disminuyó en un 42%, pasando de un nivel de 56 homicidios por cada 100,000 habitantes en el año 2003 a un nivel cercano a 32 en el 2013. Por el contrario, las lesiones personales, otro indicador de crimen violento y de violencia interpersonal, mostraron un fuerte aumento durante los últimos 10 años (casi 130%), pasando de 77 lesiones personales por cada 100,000 habitantes en 2003 a más de 176 en el año 2013” (Mejía, Ortega & Ortiz, 2014: 4).

Tabla 1-1. Tasas de criminalidad para los principales delitos en Colombia (2003-2013)

Tasa por delito ¹	2003	2013	Variación	
Delitos contra la vida e integridad personal				
Tasa de Homicidios ²	56.21	32.33	42.48%	↓
Tasa de lesiones personales ²	76.80	176.40	129.69%	↑
Tasa de violencia intrafamiliar	142.40	144.80	1.69%	↑
Delitos contra la libertad personal individual				
Tasa de secuestros	5.07	0.63	87.49%	↓
Delitos contra la seguridad pública				
Tasa de ataques terroristas	3.01	1.76	41.40%	↓
Delitos contra el patrimonio económico				
Tasa de hurto a personas	76.99	189.22	145.77%	↑
Tasa de hurto a comercio	39.06	42.41	8.58%	↑
Tasa de hurto a residencia	31.50	46.48	47.56%	↑

¹Todas las tasas son calculadas por cada 100,000 habitantes.

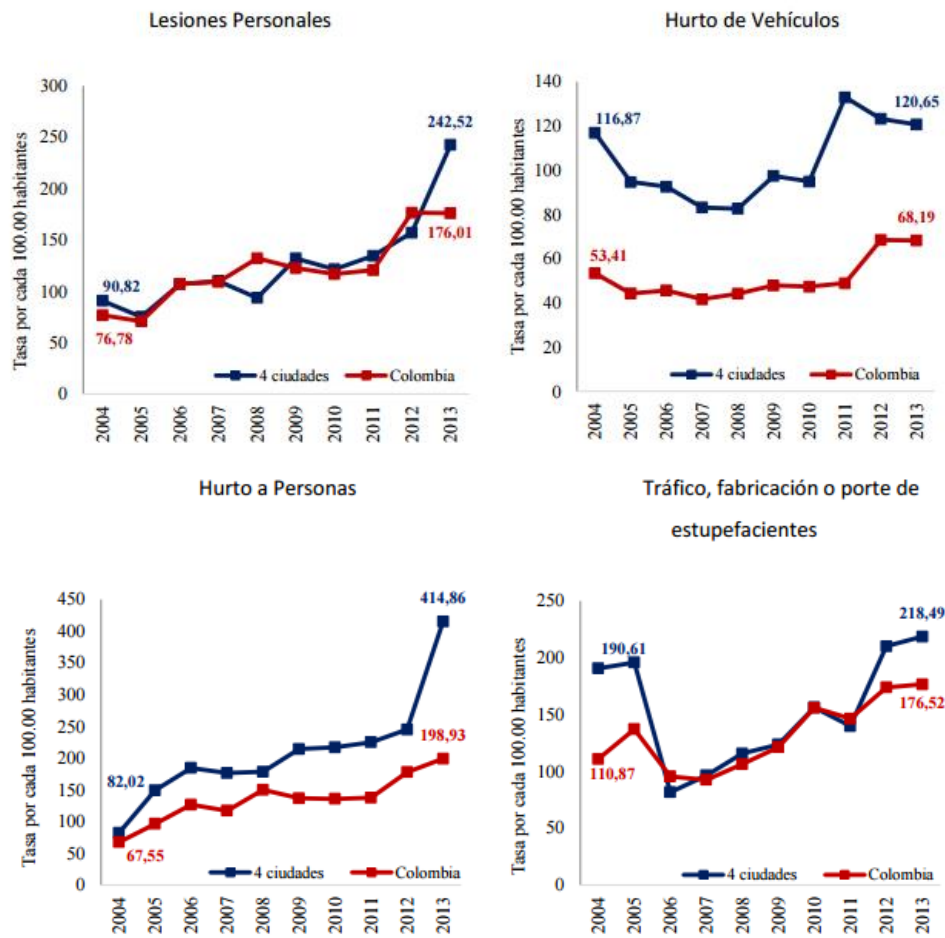
² Estas tasas son calculadas teniendo en cuenta el datos de la Policía Nacional, y son más altas cuando se usan los datos de Medicina Legal.

Fuente: Mejía, Ortega & Ortiz (2014)

Mejía, Ortega & Ortiz (2014) afirman que durante el período 2003 – 2013 se evidencia una tendencia creciente a la violencia criminal urbana y de las problemáticas de convivencia ciudadana materializadas en aumentos en el número de lesiones personales, en el hurto a personas y en el tráfico y fabricación de estupefacientes. En el Gráfico 4-1, los autores muestran no solo que las tasas de criminalidad son más altas en las ciudades

grandes que en el resto del país⁴, sino también que el deterioro en las cifras de las ciudades ha sido más pronunciado que en el resto del país.

Gráfico 4-1. Tasa de delitos nacional vs tasa de delitos promedio para las 4 principales ciudades



Fuente: Mejía, Ortega & Ortiz (2014) con base en datos DIJIN, Revista Criminalidad y Series de Población DANE.

⁴ Las ciudades referenciadas fueron Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla puesto que concentran cerca del 30% de la población total del país.

C. Violencia política en Colombia 1991 - 2013

El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad (2013), señala cualitativamente algunos de los impactos y los daños causados por el conflicto armado en Colombia:

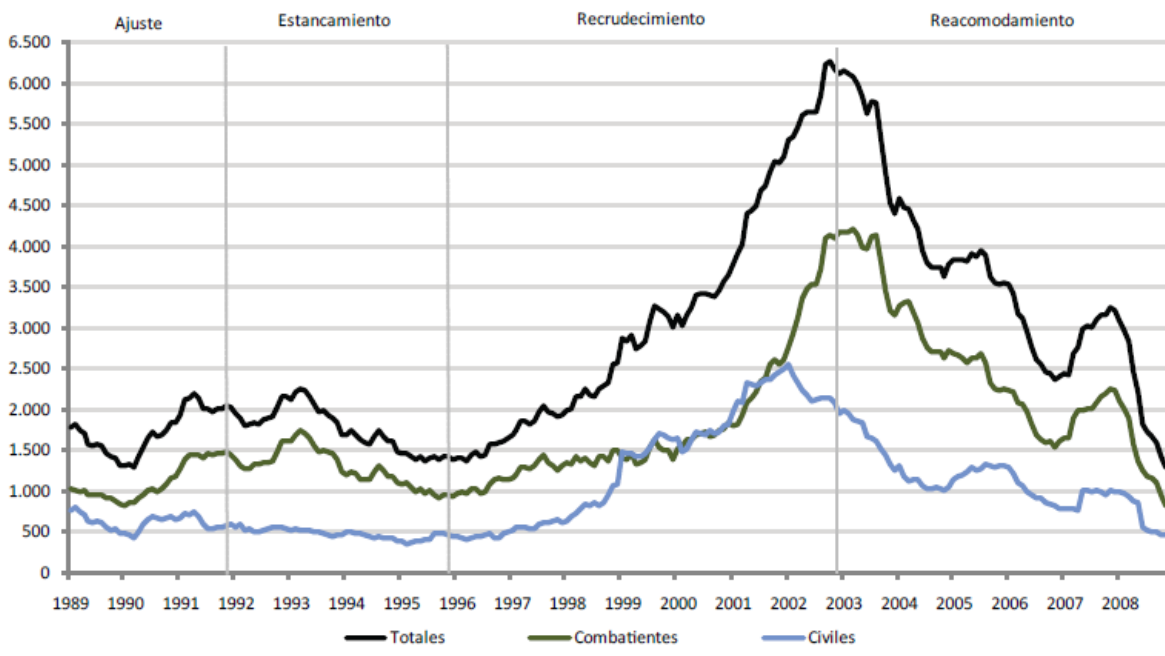
“La violencia prolongada durante más de 50 años y su progresiva degradación han generado impactos y daños devastadores tanto para las víctimas, familiares, comunidades y organizaciones e instituciones públicas, como para el conjunto de la sociedad colombiana. Los impactos son complejos, de diverso orden, magnitud y naturaleza. Esto debido a que en su configuración inciden varios aspectos, entre los que se pueden contar: las características de los eventos violentos sufridos (el grado de sevicia, la intencionalidad del grupo victimario, el carácter intempestivo de los hechos, el lugar de ocurrencia, etcétera.); el tipo de victimario, las modalidades de violencia, las particularidades y los perfiles de las víctimas (es decir, si vivieron los hechos directa o indirectamente); su edad, género, pertenencia étnica, condición de discapacidad, experiencia organizativa, adscripciones políticas y religiosas); el tipo de apoyo recibido (familiar, comunitario e institucional, durante y después de que ocurrieron los hechos); las respuestas sociales frente a los hechos y a las víctimas (manifestaciones de solidaridad o rechazo); y las acciones u omisiones del Estado, en especial de las Fuerzas Militares y de Policía y de la justicia, pues son los organismos encargados de brindar protección a la población”. (CNMH, 2013: 259)

De acuerdo con el CNMH (2013) las dimensiones de la violencia política y de la violencia de conflicto muestran que el conflicto armado colombiano es tan abrumador que si se toma como referente el ámbito interno, los muertos equivalen a la desaparición de la población de ciudades enteras como Popayán o Sincelejo. Es preciso reconocer que la violencia que ha padecido Colombia durante muchas décadas no es simplemente una suma de hechos, víctimas o actores armados. Esta es, en esencia un producto de acciones intencionales que se inscriben mayoritariamente en estrategias políticas y militares, y se asientan sobre complejas alianzas y dinámicas sociales. Desde esta forma de comprender el conflicto se pueden identificar diferentes responsabilidades políticas y

sociales frente a lo que ha pasado en Colombia en las últimas décadas (CNMH, 2013: 31).

Granada, Restrepo & Vargas (2009), por su parte, presentan una periodización del conflicto armado en Colombia durante el período 1998 – 2008: ajuste, estancamiento, recrudecimiento y reacomodamiento. En el Gráfico 5-1 es posible aproximarse a los costos humanitarios del conflicto por etapa (muertes directas de civiles y combatientes).

Gráfico 5-1. Muertes directas del conflicto en Colombia 1998 - 2008

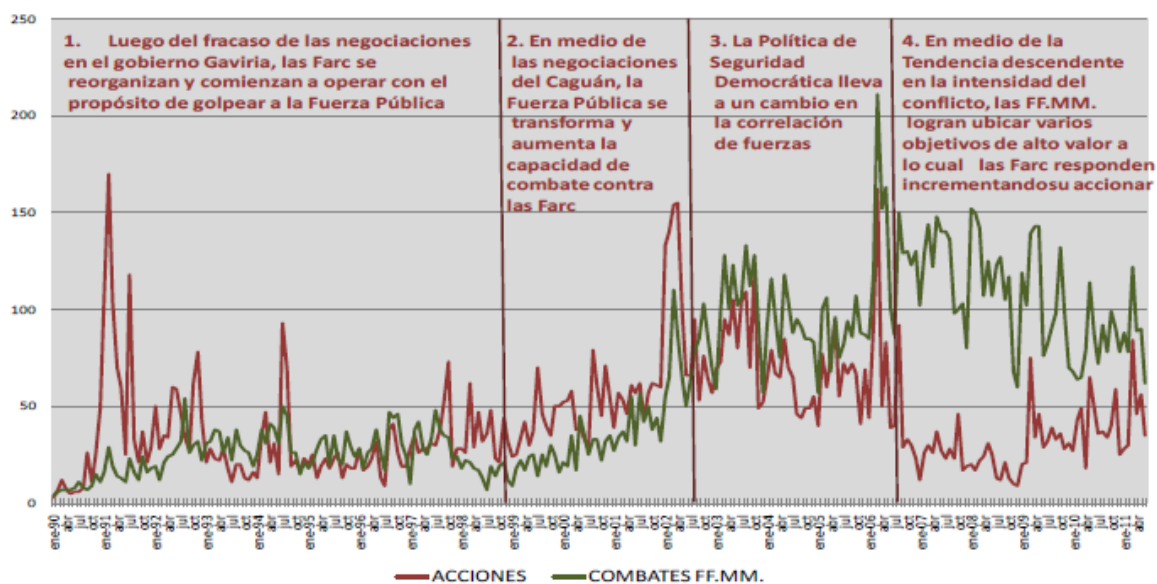


Fuente: Granada, Restrepo & Vargas (2009)

Según la periodización del conflicto dada por los autores, el *ajuste* refiere la continuidad de la guerra y la necesidad de “ajustes” en la estrategia confrontacional; el *estancamiento* obedece a un período de declive estratégico y retroceso del desarrollo militar de las organizaciones insurgentes; el *recrudecimiento* responde al escalamiento del conflicto y a la victimización de civiles como instrumento de guerra; y el *reacomodamiento* se da en razón a la transformación de la violencia y los grupos que hacen parte del conflicto durante estos años.

Ahora bien, siguiendo a Arias (2008) a lo largo de sus más de cuatro décadas el conflicto armado en Colombia se ha transformado y ha sido enfrentado de diversas maneras por los gobiernos sucesivos. Es así como, por ejemplo, en términos de enfrentamiento militar durante el período Enero de 1990 – Abril de 2011, se evidencia la disminución progresiva en las acciones de las FARC (uno de los actores del conflicto) y el incremento en la respuesta de las fuerzas militares (Gráfico 6-1).

Gráfico 6-1. Periodización del conflicto armado a partir de la evolución de los combates de las FF.MM y las acciones de las FARC (Enero 1990 – Abril 2011)



Fuente: Arias (2015) con base en Echandía (2011)

Granada, Restrepo & Vargas (2009) afirman que *“la guerra en Colombia es un fenómeno de larga duración, variable intensidad y gran heterogeneidad en la violencia. En esta contienda se han enfrentado durante la mayor parte del tiempo, tres polos: las guerrillas, las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos paramilitares”* (p. 35). Para el período de análisis del presente trabajo (1991 – 2013) un evento crucial en el conflicto puede encontrarse a comienzos de la década de los noventa, cuando dos de los principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELN, se apartaron de los procesos de paz de esa época, algunos de los cuales sí condujeron a la desmovilización de otras guerrillas, entre ellas, el Movimiento Quintín Lame, el M-19, el EPL y el PRT (Granada, Restrepo & Vargas, 2009:35).

Entre 1991 y 1994 las FARC y el ELN se reestructuraron, aumentaron su cobertura territorial y desplazaron algunas de sus estructuras hacia otros territorios: zonas aisladas, marginales y menos densamente pobladas (*período de ajuste y estancamiento*). A partir de 1996 se presenta un cambio sustancial en la dinámica del conflicto por el incremento en su intensidad, la frecuencia de los ataques y los combates. Dicho periodo terminó hacia el año 2002 cuando se alcanzó la mayor intensidad del conflicto armado con las fuerzas estatales a la ofensiva y con la actividad de los grupos guerrilleros indicando un declive estratégico (*período de recrudescimiento*) (Granada, Restrepo & Vargas., 2009:36).

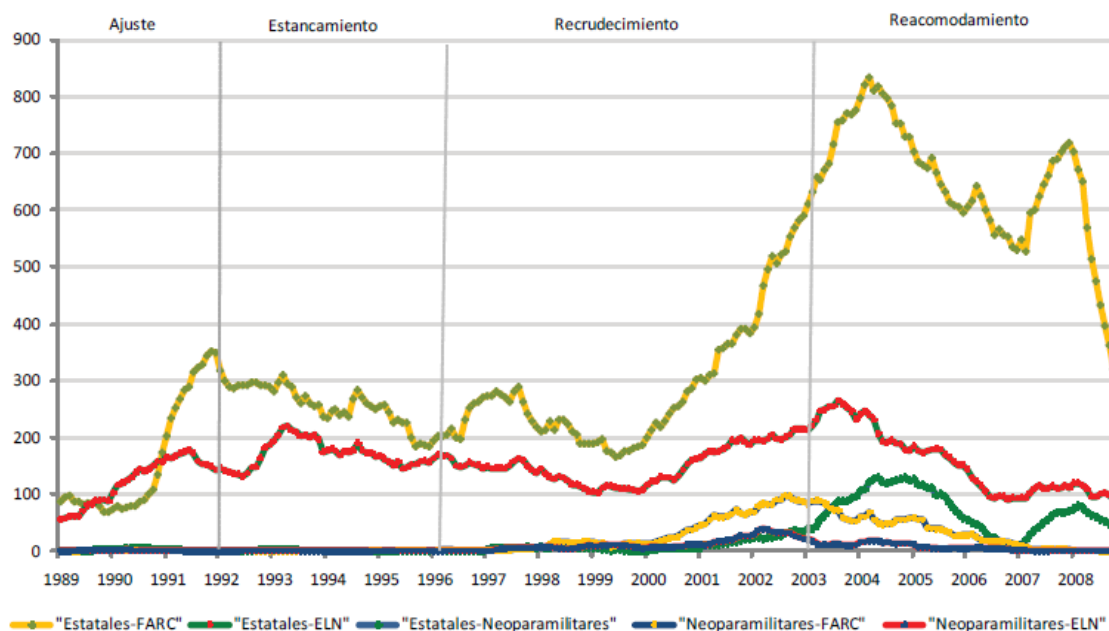
“La dinámica de escalamiento de la guerra en el país, en ese momento, se explica por diversos factores, entre los cuales es pertinente destacar las ofensivas de los grupos guerrilleros, la articulación de la mayoría de los grupos paramilitares en una sola organización (AUC) y el despliegue de su estrategia de violencia contra la población civil y, finalmente, la transformación, modernización y avances tecnológicos de las fuerzas estatales y su respuesta a la ofensiva insurgente” (Granada, Restrepo & Vargas, 2009:36).

En el Gráfico 7-1, Granada, Restrepo & Vargas (2009) presentan la convergencia de múltiples actores en el conflicto armado durante el período (1989 – 2008). *“La dinámica total de los combates se explica por la iniciativa militar de las fuerzas estatales que, por un lado, aprovechan su superioridad bélica ganada y la expansión de su aparato de guerra para .desplegar una gran ofensiva contrainsurgente y, por el otro, para persuadir y presionar a los grupos paramilitares disidentes del proceso de desmovilización”* (Granada, Restrepo & Vargas, 2009:52).

Para cerrar el anterior recuento, es importante mencionar que para el mes de Noviembre de 2012 se instaló una nueva mesa de diálogos en La Habana (Cuba), entre el gobierno de turno y la guerrilla de las FARC. Es así como un nuevo proceso de paz dio inicio, logrando para el año 2013 un acuerdo general para la terminación del conflicto, un acuerdo parcial sobre desarrollo rural integral y un acuerdo parcial sobre participación política. Buscando aprender sobre las lecciones del pasado, el gobierno nacional del momento ha mantenido una postura de no otorgamiento de zonas de despeje, ha

buscado acompañamiento y verificación internacional y ha llevado a cabo los diálogos en medio del conflicto, es decir, sin cese al fuego por parte del Estado.

Gráfico 7-1. Combates por diadas en Colombia (1989 – 2008)



Fuente: Granada, Restrepo & Vargas (2009)

Conclusión preliminar

Tanto las manifestaciones de la violencia criminal (crimen organizado y crimen común) como de la violencia política (violencia de conflicto) permiten inferir que las afectaciones a las condiciones de seguridad de los ciudadanos para el período de tiempo analizado (1991 – 2013) fueron sufriendo cambios cualitativos importantes, mutando hacia otras formas de violencia complejas, afectando la vida diaria de los ciudadanos, deteriorando su calidad de vida, generando miedo y desconfianza e impidiendo el goce de los derechos constitucionalmente consagrados. *“La inseguridad es un fenómeno de mil cabezas que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro, homicidio. Sin embargo, no es ni tiene por qué ser una condición permanente”* (DNP, et. al. 2010: I).

Esto obligó, como se verá posteriormente, a los distintos gobiernos a orientar acciones de prevención y control del delito y las distintas violencias, de acuerdo a perspectivas particulares. Claramente, la intervención de dichas formas de violencia directa ha variado con el tiempo de acuerdo a la política pública de seguridad formulada⁵ y, por supuesto, al referencial de seguridad que el gobierno de turno haya apropiado.

Tal problema de inseguridad y manifestación permanente de violencias pone de manifiesto la necesidad de verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia durante el periodo 1991 - 2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública en materia de seguridad ciudadana. Por tanto, seguidamente se presenta un marco teórico de algunos de los niveles de percepción que existen alrededor de la seguridad y, más adelante, se expondrá el resultado del análisis de los diferentes tipos documentales que contienen los referenciales emitidos en cada período de gobierno presidencial.

El fin último del ejercicio será corroborar o negar la hipótesis concerniente a que el enfoque de seguridad ciudadana asumido e implementado en Colombia durante los últimos veintidós años, presenta una serie de falencias que ponen en entredicho el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana.

1.2 Estado de la cuestión

1.2.1 Marco teórico de la seguridad

Gómez (2010) afirma que durante más de cuarenta años la gran mayoría de los Estados Nación abordaron el tema de la seguridad desde el referencial de la “Seguridad y la Defensa”, propio de la Guerra Fría.

⁵ Como se explicará en el Capítulo 3, no siempre se formularon en el país políticas públicas tal y como en la actualidad se conocen, por tanto, la formulación de planes, programas, proyectos y estrategias se asumió en el presente trabajo como formas de acción del Estado que buscan resolver situaciones consideradas socialmente problemáticas (como la inseguridad).

“Esta tendencia limitaba el tema de la seguridad a la preocupación por los enemigos internos y externos del Estado e incluía entre sus categorías de análisis la contraposición entre los dos modelos económicos y políticos imperantes: el capitalismo, que tenía su mayor representante en los Estados Unidos y el Socialismo liderado por la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). Este enfoque centraba su atención en la carrera armamentista y en el desarrollo de tecnología para la guerra, dejando de lado las preocupaciones de los ciudadanos en su vida cotidiana” (Gómez, 2010:11).

Para 1990, la Organización de Naciones Unidas dio a conocer una nueva lectura del tema a partir de los referenciales “Desarrollo Humano Sostenible” y “Seguridad Humana Integral”, planteados en el informe anual de 1994.

“Esta nueva aproximación tuvo gran acogida en América Latina, lo que permitió a su vez desarrollar diferentes acercamientos al referencial de seguridad ciudadana en la región; a partir de los aportes que han realizado a través de estos años organismos internacionales tales como: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, la Organización de Estados Americanos –OEA, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL, la Organización Panamericana de la Salud –OPS, que por ejemplo hace una lectura de la violencia desde la perspectiva de salud pública y la Comisión Andina de Naciones –CAN. Al respecto es necesario resaltar que esta última logró la firma de la Declaración de la Seguridad Ciudadana en Sudamérica en Septiembre de 2005. De igual forma, es importante destacar los aportes de la academia y de un grupo de profesionales que en la región empiezan a construir una línea de investigación en la materia”. (Gómez, 2010:11).

Este proceso de transición de un referencial de seguridad y defensa nacional a otro referencial más amplio e integral se dio en América Latina, en un contexto de profundos procesos de democratización en el cono sur después de las dictaduras militares y de la pacificación en América central, logrados los acuerdos de paz en cada uno de los países afectados por la violencia insurgente. De igual manera, el paso se dio como resultado de nuevos pactos sociales en la mayoría de los países a través de procesos democráticos, la reorientación de los partidos políticos y los procesos de descentralización.

“El surgimiento de un concepto de seguridad más integral, que reconoce la consustancialidad entre las diferentes dimensiones de los ciudadanos, menos centrado en las armas y más consciente de la dignidad de los seres humanos, de la necesidad de tranquilidad que estos buscan en su vida cotidiana, así como el liderazgo por parte de las autoridades locales en los temas de convivencia y seguridad ciudadana, ha dado como resultado una nueva forma de aproximarse a los problemas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen” (Gómez, 2010:11).

Teniendo en cuenta el anterior contexto, es importante señalar que existen múltiples aproximaciones teóricas que identifican variados niveles de percepción sobre el referencial de seguridad. *“La seguridad tiene diversas adjetivaciones y definiciones que corresponden a una visión ideológica y conceptual, ajustada a realidades propias de cada nación o región” (González, s.f.:5).*

Vale señalar que el estrecho margen conceptual de la seguridad ha venido *“borrando un conjunto de diferencias importantes, no solo semánticas sino políticas, considerándolas como sinónimos o como relaciones intrínsecas” (Vargas, 2010:32).* El debate académico y político es permanente y parece inacabado, sin embargo, tomando algunos elementos teóricos generales se presenta a continuación un breve esbozo sobre la evolución de los distintos referenciales de seguridad.

A. Seguridad

La seguridad, en el sentido restringido que la democracia liberal le otorga, se orienta hacia el alcance de tres grandes derroteros: 1. La protección de la vida (integridad) y bienes de las personas, 2. El desarrollo ambiental, y 3. El desarrollo económico.

En este orden de ideas y desde una perspectiva Weberiana, *“los Estados deben hacerse cargo del gobierno de la seguridad mediante la legítima aplicación de la fuerza física” (Shearing & Wood, 2007:25).* Por ende, entre las principales funciones del Estado, se cuenta otorgar seguridad a sus miembros.

La formulación moderna, pero a la vez tradicional, del referencial de seguridad *“parte del Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: la*

garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública: esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo, y no para la utilidad particular de aquellos a quien ha estado confiada". (González, s.f.:6).

Por su parte, Foucault (2006) concibe la seguridad como todos aquellos dispositivos disciplinarios tendientes a vigilar y castigar, que se consolidan a partir del siglo XVIII a través de la regulación, la normalización, la prevención y en donde la libertad es necesaria para su funcionamiento. La seguridad para el autor se desarrolla a partir de tres momentos:

- a. Cuando se fija un mecanismo legal o jurídico: una ley y un castigo para el sujeto que le infrinja.
- b. Cuando se establece un mecanismo disciplinario: o la ley encuadrada en mecanismos de vigilancia y corrección.
- c. Cuando se constituye el dispositivo de seguridad: estrechamente ligado al mecanismo de disciplina y las tecnologías de seguridad (canal que reactiva y transforma las técnicas jurídico - legales y disciplinarias) (Foucault 2006: 22-27).

Desde una concepción criminológica se reafirma la distinción entre sentidos "objetivos" y "subjetivos" del término seguridad, *"en especial como respuesta al impacto que produce el miedo al delito en las sensibilidades colectivas y en las conductas que buscan seguridad"* (Shearing & Wood, 2007:14). La dimensión objetiva de la seguridad se *"basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima de alguno o varios tipos de delito, es decir en el riesgo real"* (Curbet & Gómez, 2009: 28). La dimensión subjetiva, ha estado ligada con la percepción de seguridad de las personas y el temor a la delincuencia, lo que indica que se trata más de un riesgo percibido (Curbet & Gómez, 2009).

Citando a Zedner (2003) Shearing & Wood (2007) afirman que:

"La seguridad es un Estado y un medio para llegar a él. Como Estado, la seguridad sugiere dos condiciones claramente diferenciadas. Y como condición objetiva, adopta una serie de formas posibles. En primer lugar, es la condición de ausencia de amenaza: el estado hipotético de la seguridad absoluta. En segundo

lugar, se define por una neutralización de las amenazas: el estado de encontrarse protegido. En tercer lugar, es una forma de evitar o no exponerse al peligro. En tanto condición subjetiva, la seguridad también sugiere tanto la condición positiva de sentirse a salvo, como la ausencia de ansiedad o aprensión que se define negativamente por contraste con la inseguridad” (p. 14-15).

Para abordar con claridad conceptual el presente trabajo, se considera bastante ajustada esta última definición, en el sentido que la seguridad implica ausencia de riesgo, peligro, ansiedad, amenaza y certeza del disfrute de derechos.

“La amenaza en sí, dentro de su propio espacio, y en relación con las personas, se puede considerar como un hecho posible, contingente, que puede darse o no, y que viene de terceros, es externo y ajeno. Igualmente, el riesgo en esta eventualidad referido también a la persona (...) puede considerarse como cualquier cosa que pueda provocar daños, cualquier tipo o probabilidad de daño; o, la probabilidad de que suceda un evento, impacto o consecuencia adversa”. (González, s.f.: 7).

B. Seguridad del Estado

Citando a Ibañez (2005), Cortés, Parra & Durán (2012) afirman que la seguridad del Estado, también denominada seguridad nacional, *“es inmanente para garantizar la existencia, la permanencia, la continuidad y la estabilidad de la comunidad política”* y resulta *“necesaria para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación y por lo mismo la soberanía, la independencia, la integridad territorial nacional, el régimen y el orden constitucional”* (p. 108).

De acuerdo con el Artículo 217 de la Constitución Política de Colombia la seguridad del Estado o nacional es tarea de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en tanto deberán los anteriores preceptos.

El término se utilizó para *“designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de la revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de armamentos nucleares”* (Bello, 2013 citando a Leal, 2003). El concepto de seguridad del Estado o nacional surge después de la Segunda Guerra Mundial y está altamente influenciado por la doctrina de la contención del enemigo interno, predominante de la

Guerra Fría y posteriormente se transforma a la Doctrina de Seguridad Nacional, que tuvo alto impacto en América Latina (Bello, 2013).

Así las cosas, en América Latina la doctrina se fundamentaba en el concepto de la seguridad como eje esencial de la sociedad, a partir del control militar del Estado. Como es sabido, en un principio el enemigo fue el comunismo presente en la Unión Soviética y Cuba y la lucha fue abanderada por Estados Unidos. En la región, *“el enemigo interno estaba conformado por grupos de guerrilla o agentes comunistas. Sin embargo, cualquier opositor al Gobierno podía ser calificado como enemigo interno”* (Bello, 2013:9).

De esta manera *“la Doctrina de Seguridad Nacional fue una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por parte de los militares”* (Bello, 2013 citando a Leal, 2003). El concepto, por tanto, sirvió de soporte al nuevo militarismo surgido en la década de los setenta en América Latina *“lo que llevó a considerar como manifestaciones subversivas gran parte de los problemas sociales”* (Bello, 2013).

Consecuente con lo anterior, Leal, Bulla, Llorente & Rangel (2000) afirman que en Colombia:

“es necesario elaborar una nueva noción de seguridad nacional que articule de manera dinámica el conflicto interno con una actualización de la visión de defensa nacional y las nuevas misiones de los ejércitos después de la Guerra Fría (...) En este sentido deben revisarse y actualizarse a la luz de los cambios globales y de sus incidencias a nivel regional” (p. 74)

Claramente, *“el tema de seguridad no se puede abordar en términos exclusivamente militares, fortaleciendo la fuerza pública y demás organismos de seguridad del Estado, aumentando el gasto militar en detrimento del gasto social e inversión”* (Vargas, 2010:16). Dichas desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo, a pesar de que la Guerra Fría terminó y enemigo comunista supuestamente desapareció (Vargas, 2010:17).

C. Seguridad pública

En los años ochenta inició en América Latina un proceso de democratización, originado por presión ciudadana y por la comprensión por parte de los gobiernos de Estados

Unidos de considerar a los regímenes militares innecesarios para la región. Para ellos, los retos subversivos habían desaparecido casi por completo y el panorama militar había variado de manera drástica. (Leal, 2003). De igual forma, las críticas al comportamiento político castrense ligadas con la necesidad de redefinir las funciones militares tradicionales e implementar sistemas democráticos garantes de los derechos y libertades ciudadanas, posibilitaron la aparición de nuevos enfoques de seguridad: la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

En este apartado se hará referencia al primero -seguridad pública-. Cortés, Parra & Durán (2012) afirman que esta clase de seguridad es brindada de manera exclusiva por el Estado, por tal razón la identifican como un elemento superior y cohesionador de la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana:

“La seguridad pública es el componente de la convivencia que comprende y abarca tanto la seguridad del Estado como la de todas las personas a las cuales deben proteger las autoridades. Por ello, la función militar de defensa y la función policial de preservación, conservación y sostenimiento de la convivencia tienen relaciones manifiestas, pues comparten un espacio común. Su actuación no se concibe desligada, pues se relacionan y complementan” (p. 105).

Según los autores, la seguridad pública recurrentemente se ha relacionado con tres acepciones a saber:

- a. Es la seguridad que se debe prestar en los entornos públicos, abiertos al público o espacios públicos cuando trascienden a lo público.
- b. Es lo opuesto a seguridad privada, es decir, la seguridad a cargo del Estado y que debe ser brindada a todos los ciudadanos.
- c. Refiere a seguridad interior que vela por la protección del Estado, especialmente en su gobernabilidad (Cortés, Parra & Durán, 2012:106).

La seguridad pública, en términos generales, busca mantener las condiciones del orden público vigente⁶ a través del control (principalmente). Para ello, hace mayor énfasis en el despliegue de capacidades policiales y legales.

Podría afirmarse que por la multiplicidad de la violencia criminal y la violencia política en Colombia, la seguridad pública ha sido atendida tanto por las Fuerzas Militares como por la Policía Nacional, situación que ha desembocado en una confusión de sus roles y misiones. Como se señaló previamente, Cortés, Parra & Durán (2012) no cuestionan dicha situación, por el contrario, encuentran necesarios y no desligados tales espacios comunes. Sin embargo, Pardo & Novoa (2008) encuentran algunas dificultades en tanto la situación impide diferenciar claramente el concepto de enemigo:

“como alguien que hay que destruir o someter hasta que cese su intención de hacer daño. A diferencia de las fuerzas militares, la policía no tiene enemigos. Eso es muy claro en la doctrina policial, pero no necesariamente en su proceder puesto que muchas de las misiones que se le encomiendan implican un comportamiento militar. Al mismo tiempo el Ejército ha adquirido funciones de policía” (p. 76)

Lo anterior se evidencia, entre otros aspectos, a través del desbordamiento del uso de la fuerza por parte de la fuerza pública, la violación de derechos humanos y la pérdida de legitimidad del cuerpo policial.

D. Seguridad ciudadana

En el marco del proceso de las transiciones a la democracia emerge el referencial de seguridad ciudadana *“como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios”* (OEA, 2009:8). Dicho enfoque se afianza en la región⁷ *“a partir de la década de los noventa”* (Dammert, Alda & Ruz, 2008:6).

⁶ Entendido como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas (mercado), el ejercicio pacífico de derechos y libertades y la ausencia de alteraciones y violencias.

⁷ Cabe destacar que el referencial de seguridad ciudadana no es utilizado por igual en todos los países de la región, en algunos países se emplea el referencial seguridad pública (Chile), urbana

De acuerdo con el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA), el enfoque está centrado “*en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político*” (OEA, 2009:8).

Así las cosas, la seguridad ciudadana se diferencia de la seguridad nacional (externa) y de la seguridad pública (interna), en tanto estas últimas se constituyen desde una concepción estado-céntrica, mientras la primera desde la ciudadanía. Rico & Chinchilla (2002) afirman que existe una relación entre la noción de seguridad y las de libertad, derechos humanos, democracia, criminalidad, orden público, etc., por tanto la seguridad ciudadana puede aportar de manera considerable al desarrollo económico y social de un país.

Según Carrión (s.f.) la seguridad ciudadana conduce a la existencia de un orden ciudadano que elimina las amenazas de la violencia de la población y posibilita la convivencia segura. Busca dar seguridad a la ciudadanía (en entornos tanto urbanos como rurales) por medio del ejercicio público y privado de los derechos y deberes. Este referencial requiere de nuevos actores para enfrentar la inseguridad, entre los que se encuentran los municipios (autoridades político administrativas) por ser instituciones estatales próximas y concedoras de la sociedad, los medios de comunicación que son instancias de socialización fundamentales, las universidades en el campo de la formación y la investigación, los ciudadanos como corresponsables en la garantía de la seguridad, la empresa privada, etc.

Para viabilizar la seguridad ciudadana se requiere de reformas al cuerpo policial y al sistema de justicia, también de una política económica que destine más recursos a las políticas sociales que a las políticas de seguridad; una política cultural que establezca bases de tolerancia e integración social; políticas urbanas que fortalezcan el espacio público y atenúen la segregación urbana; y políticas sociales que generen salud, empleo y educación (Carrión, s.f.).

(Argentina), democrática (República Dominicana) e incluso humana en muchos países de Iberoamérica (Dammert, Alda & Ruz, 2008:6).

Además de las generalidades señaladas, Gómez (2010) afirma que esta nueva aproximación busca:

- Asumir los temas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen desde una perspectiva analítica, que permita realizar estudios objetivos de los fenómenos. En este orden de ideas, resulta claro para todos los actores que los temas de seguridad y convivencia no pueden seguirse manejando desde la lógica de la voluntad y las percepciones aisladas de la realidad por parte de algunas autoridades.
- Atender las necesidades de los ciudadanos en relación con los temas de inseguridad y violencia implica el trabajo coordinado, interinstitucional e intersectorial de las instituciones que tiene competencias y funciones en la materia.
- La aproximación de las autoridades a estas problemáticas debe ser integral toda vez que es necesario desarrollar acciones preventivas, disuasivas, reactivas y de fortalecimiento de la justicia. Atender las problemáticas de violencia e inseguridad requiere la inversión de recursos por parte de las autoridades en sus diferentes niveles de gestión (nacional, departamental y municipal).
- Las políticas, programas, estrategias y acciones que se diseñen e implementen deben partir de la perspectiva de los derechos humanos y generar dinámicas de confianza entre los ciudadanos y de estos hacia las instituciones, de forma tal, que aumenten los niveles de capital social y de credibilidad de las instituciones.
- El referencial de seguridad ciudadana reconoce la importancia y pertinencia de la participación de los ciudadanos en los programas, estrategias y acciones que se desarrollen con el fin de disminuir las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad que se presentan en una jurisdicción.

Ahora bien, Beliz (2007) articula el concepto de segurabilidad como elemento cohesionador de la gobernabilidad en el marco de la seguridad ciudadana (Figura 2-1).

Figura 2-1. La agenda de la segurabilidad



Fuente: Beliz (2007)

Beliz (2007) sustenta su esquema entendiendo *“la gobernabilidad como la disposición de la sociedad para aceptar como vinculantes los productos de su sistema político, traducidos en normas e instituciones y encaminados a expresar valores y expectativas de la propia ciudadanía”* (p. 8). Para el autor el término implica una respuesta positiva a una pregunta de fondo: ¿puede la sociedad ser dirigida en base a mínimos criterios de convivencia, debido al desencanto de la política y a la crisis del Estado? Respondiendo a la pregunta; Beliz afirma que cuando la violencia emergente no tiene múltiples formas sino que se trata de múltiples violencias que incluso pueden tener la misma forma, se revela la urgente necesidad de responder con un tipo particular de estrategia a cada tipo particular de violencia, con el trabajo estatal y comunitario adecuadamente organizado (Beliz, 2007).

De acuerdo con el autor, la segurabilidad surge en consecuencia, como un concepto asociado íntimamente a cuatro dimensiones: 1) La gobernabilidad, a través de un proceso que procura construir legitimación y eficacia; 2) La sustentabilidad de las políticas en términos de ciudadanía y empoderamiento real de sus actores; 3) La responsabilidad de las instituciones comprometidas en su asociatividad y su

coproducción; y 4) La glocalidad de sus traducciones operativas, contemplando simultáneamente los fenómenos de globalización y localización de las políticas públicas a través de un rol preponderante del gobierno de las ciudades.

Desde esta óptica, Beliz (2007) señala que:

“La seguridad ciudadana se relaciona con un proceso que, para ser exitoso, necesita incluir: 1) Generación de alianzas y movilización integral de todos los asociados; 2) Diagnósticos precisos y participativos sobre las causas y efectos de la violencia, la inseguridad y la criminalidad, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos tendientes a establecer políticas integrales que reflejen la multicausalidad del fenómeno; 3) Desarrollo de planes de acción precisos y legitimados, con clara atribución de responsabilidades para cada actor; 4) Seguimiento y evaluación de sus procesos, resultados, productos e impactos; 5) Comunicación y participación de los ciudadanos”. (p. 8)

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, es importante hacer dos salvedades, a propósito del citado Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA). La primera:

“El concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de seguridad pública, seguridad humana, seguridad interior u orden público” (OEA, 2009:8).

Y la segunda:

“Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de seguridad pública, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario (...) la misma expresión seguridad pública, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado” (OEA, 2009:8).

El Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (OEA, 2009) señala que la seguridad ciudadana se concibe como un enfoque integral dentro de los referenciales existentes sobre seguridad:

- a. Una de las dimensiones de la seguridad humana.
- b. Políticas públicas.
- c. Propuestas de políticas de prevención y control frente al delito o violencia interpersonal o social.
- d. En un sentido amplio, medidas de garantía a los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo.

Para finalizar y tratando de aportar mayores elementos a la discusión teórica, es necesario precisar que en materia de intervenciones de seguridad ciudadana existen dos experiencias relevantes, alrededor de las cuales se consolidaron paulatinamente dos visiones de la gestión de seguridad ciudadana. La primera, propuesta durante la gestión del Alcalde de Barcelona (España) Pasqual Maragall, que hacia el año de 1983 empezó a contemplar y proponer la seguridad a partir de la construcción *Estado – ciudadano* buscando la garantía en el territorio de los derechos y las libertades públicas, con un alto compromiso desde los ciudadanos con la autoprotección, la corresponsabilidad en la gestión de la seguridad y el ejercicio colectivo de la ciudadanía. Este enfoque desencadenó un amplio uso de acuerdos y pactos entre las personas⁸.

La segunda, un poco más divulgada, se aplicó con vehemencia luego del evento del 11 de Septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos) a través de quien fuera en su momento Alcalde, Rudolph Giuliani, quien basó su gestión en la observancia y aplicación de la denominada “*teoría de las ventanas rotas*” elaborada por James Wilson y George Kelling que predica que:

⁸ Esta visión fue impulsada en Bogotá (Colombia), principalmente durante la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón, quien promovió el denominado “Pacto por la Convivencia y la Seguridad Ciudadana” en Bogotá durante 2005, y luego otros nueve pactos de gestión corresponsable con la seguridad ciudadana, de la mano con varios gremios y organizaciones de la ciudad.

“Si en un edificio aparece una ventana rota, y no se arregla pronto, inmediatamente el resto de ventanas acaban siendo destruidas por los vándalos. ¿Por qué? Porque es divertido romper cristales, desde luego. Pero, sobre todo, porque la ventana rota envía un mensaje: aquí no hay nadie que cuide de esto” (Argandoña, 2004).

Una vez que se empiezan a desobedecer las normas que mantienen el orden, tanto el orden como la comunidad empiezan a deteriorarse, por ende es apremiante mantener niveles de “tolerancia cero” frente a la infracción.

Tales experiencias muestran dos fuertes vertientes de la seguridad ciudadana, que para el caso de Colombia y como se explicará más adelante, se han incorporado en las acciones del Estado de acuerdo al referencial que el gobierno de turno aplique: las políticas de mano dura, cero tolerancia y contención del delito, y las políticas que conciben la seguridad ciudadana como un bien público que genera condiciones de aplicabilidad y goce de derechos.

E. Seguridad humana

“En los últimos años, los aportes de la academia y de los organismos internacionales especializados han permitido un acercamiento más certero al concepto de seguridad ciudadana, diferenciándolo también del concepto de seguridad humana, construido en los últimos quince años a partir, fundamentalmente, de las elaboraciones realizadas en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (OEA, 2009:8)

Al respecto, este último en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 afirma que el concepto de seguridad se ha interpretado de forma estrecha durante mucho tiempo, en cuanto a seguridad del territorio contra la agresión externa (seguridad del Estado o nacional). En otras palabras, dicho enfoque conservador ha relacionado a la seguridad más con el Estado-nación que con la gente (PNUD, 1994).

Una consideración del concepto básico de seguridad humana, que claramente constituye la orientación más progresista hasta el momento desarrollada, según PNUD (1994) debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- a. La seguridad humana es una preocupación universal: hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.
- b. La seguridad humana está centrada en el ser humano: se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto y paz.
- c. Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- d. Los componentes de la seguridad humana son interdependientes: el hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo (PNUD, 1994:25-26).

Dicho lo anterior, PNUD (1994) define la seguridad humana a partir de dos acepciones.

“En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país” (p.26)

De igual forma, PNUD (1994) identifica dos componentes fundamentales en el referencial: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad, y ubica como principales amenazas contra la seguridad humana las siguientes:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud

- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política

Desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano en 1994, el referencial de seguridad humana se ha venido discutiendo de acuerdo a los cambios globales emergentes y a la orientación política de los países. En el debate hay diferencias entre las posturas: las mayores divergencias presentes en los discursos giran en torno a la relación entre soberanía nacional, no intervención y seguridad humana (Álvarez, 2012). *“Algunos estados creen que la utilización del concepto es una forma de intervenir en los asuntos internos de los países afectando su soberanía”* (Álvarez, 2012:68).

Por tal razón, Álvarez (2012) corrobora que *“las instituciones académicas tenemos una importante responsabilidad en la discusión sobre los temas referidos a la seguridad y su vinculación con el desarrollo y los impactos de los temas transnacionales y de la globalización en las nuevas conceptualizaciones”* (p. 57).

Aún más cuando en las encuestas de opinión de América Latina, la inseguridad siempre aparece entre los primeros lugares de preocupación y existen fuertes demandas a los gobiernos de la región (Álvarez, 2012). *“En la medida en que seamos capaces de reconceptualizar la seguridad y dentro de ella concordar las diferentes dimensiones de la seguridad humana podremos avanzar de manera importante en la cooperación internacional”* (p. 57).

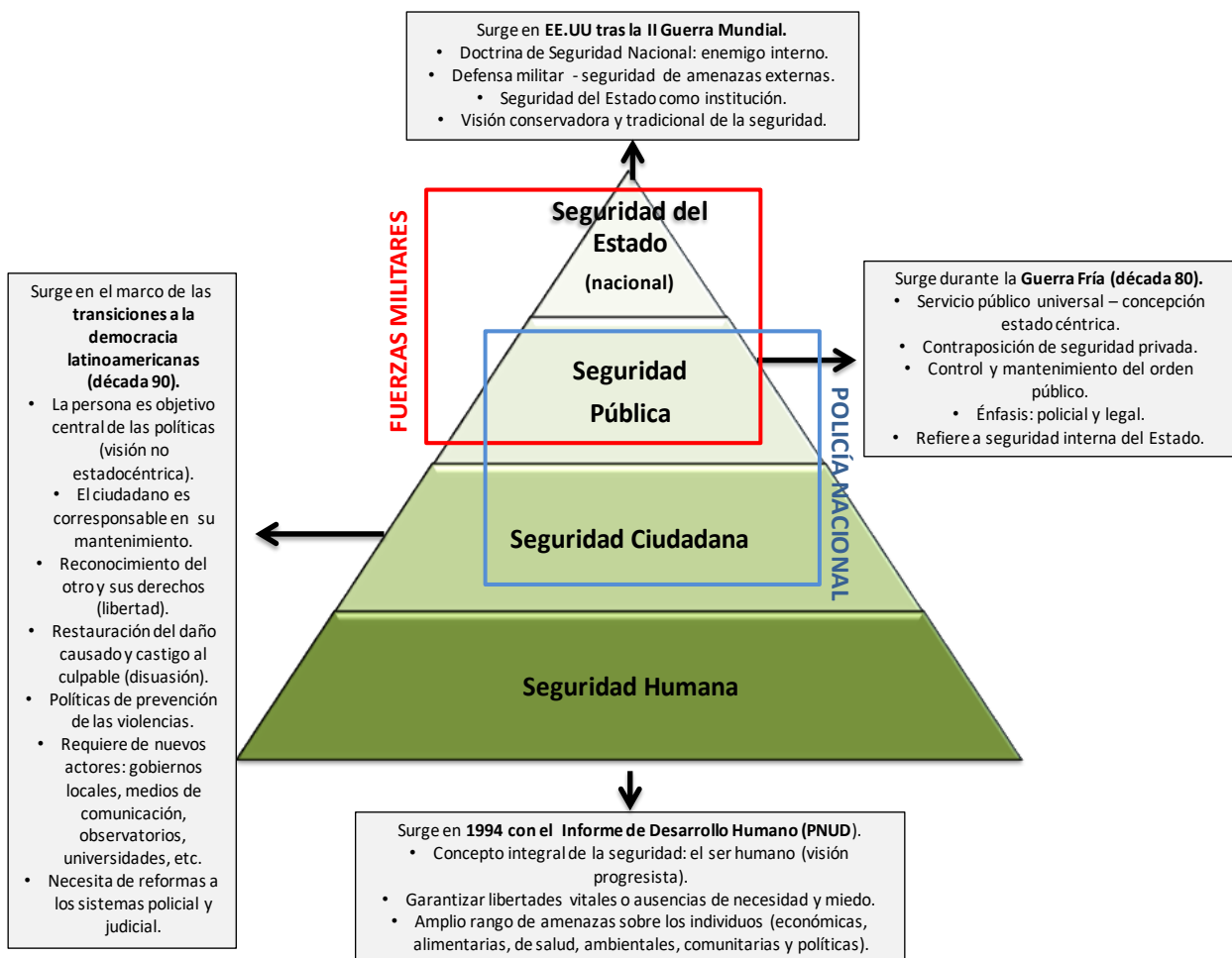
Conclusión preliminar

A lo largo de la descripción del marco teórico de la seguridad, se ha identificado que la multiplicidad de referenciales en torno a la misma, ocasionalmente traducidos en políticas públicas, atañen a una visión ideológica y conceptual subjetiva ajustada a realidades propias de cada nación o región.

La Figura 3-1 presenta un esquema de la evidente evolución del marco teórico de la seguridad, que resume el origen y principales características de cada referencial y señala el ámbito de actuación de la Fuerza Pública en Colombia tradicionalmente empleado

para la operacionalización de los mismos. Dichas responsabilidades han sido definidas por tres vías principales: 1. Constitución Política de 1991, 2. Políticas públicas orientadas por diversos referenciales, 3. Lógicas de tolerancia “consuetudinaria” o aceptación sectorial y 4. Paradigmas internacionales incluidos en la política doméstica. En el Capítulo 3 se ampliará el argumento.

Figura 3-1. Evolución del marco teórico de la seguridad: distribución de responsabilidades de la Fuerza Pública en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica.

2. Marco teórico

El ciclo de la política propuesto por Laswell (1956) y Jones (1970) ampliamente utilizado como herramienta de análisis de políticas, propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas. Sin embargo, por propender una objetividad científica tradicional este enfoque ignora en parte elementos extra-rationales que intervienen en la producción de políticas (Roth, 2010). Según Lozano (2008),

“las políticas públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de Estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación en los cuales se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad, sostenibilidad en el tiempo, por parte de autoridades estatales; además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles” (p. 4).

Por su parte, Roth (2002) define una política pública como:

“el conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 27).

El trabajo a evidenciar en el presente escrito tendrá en cuenta dichas definiciones de política pública y pretenderá romper la rigidez que otorga el enfoque secuencial de Jones, al introducir los factores que explican la dinámica y tendencias de los distintos referenciales de seguridad en el país. Se trata entonces de la aplicación de un enfoque integracionista, como lo es la perspectiva del análisis por referenciales de política (seguidamente aclarada).

De otro lado, es de importancia esclarecer que cuando se menciona el concepto “tránsito” a lo largo del presente trabajo se hace referencia al paso de un estado o punto a otro (RAE). Bien lo afirma Habermas (2008) citando a Hegel (s.f.) *“nuestro tiempo es un tiempo de nacimiento y de tránsito a un nuevo período”* (p. 16). El tránsito trae implícito un movimiento, la llegada de algo nuevo, renovador o esperado. Dicho en estos términos, el tránsito implica una ruptura entre un imaginario o paradigma y otro, lo que Muller llamaría, el paso de un referencial global a otro referencial sectorial.

2.1 Aspectos generales del abordaje por referenciales de política

Muller (2002), destacado representante del enfoque francés de políticas públicas, señala que una de las principales características del análisis de políticas públicas por referenciales es el hecho de que se pretende entender el Estado a partir de su acción. *“Al proceder de esta manera, el análisis de políticas ha contribuido a romper una visión que hace del Estado, bajo diversas formas, una empresa de dominación substituyéndole una concepción centrada en la capacidad del Estado para resolver problemas”* (p. 23).

El autor afirma que este enfoque se concentra en la función cognitiva de la acción pública, desarrollada por numerosos autores que subrayan el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas. Ellos han pretendido mostrar que la acción pública se organiza alrededor de *marcos* que constituyen el universo cognitivo de los *actores* y son relativamente estables en el tiempo.

“El análisis cognitivo de las políticas públicas es fundamentalmente una teoría del cambio en la medida que se propone un enfoque que toma en cuenta a la vez las restricciones de las estructuras sociales y las márgenes de libertad de los actores.”

Para abordar esta cuestión del cambio (...), es posible apoyarse en una definición libremente inspirada de Peter Hall sobre las transformaciones de las políticas económicas británicas: hay cambio de política pública cuando es posible constatar: 1. Un cambio de los objetivos de las políticas, y más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública; 2. Un cambio de los instrumentos que permiten concretizar y poner en movimiento la acción pública en un campo determinado; y 3. Un cambio de los marcos institucionales que estructuran la acción pública". (Muller (2002: 126).

Se puede anotar que estos trabajos se cruzan con los enfoques neoinstitucionalistas que consideran que las instituciones contribuyen en la puesta en forma del sentido que los actores dan a su acción. Se podrá observar la existencia de mapas mentales a través de los cuales los actores de una política pública perciben y, entonces, construyen lo real, eliminando algunos elementos y seleccionando otros. Esto permite llegar de nuevo a la noción de *trayectoria* que designa el proceso a través del cual estos marcos van a encarnarse en unas instituciones y enmarcar las elecciones de los actores, limitando su margen de juego (Muller, 2002:95-96).

Lo anterior, permite inferir que:

"elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública" (Muller, 2002:97-98).

El referencial corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad. Por ejemplo:

"la definición de una política de defensa nacional depende estrechamente de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretende atribuir al ejército de la nación. Según se trate de defender el país en las fronteras, de asegurarse algún puesto en el concierto mundial de las naciones o de difundir un mensaje revolucionario, la representación del ejército variará lo mismo que el referencial de la política pública de defensa" (Muller, 2002:98).

Muller (2002) señala que en cada caso, el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de *normas* prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de objetivos. Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. Por eso, la elaboración del referencial de una política pública corresponde entonces a un doble mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real, para definir un programa de acción política.

El análisis por referencial debe ser delimitado en el tiempo y el espacio y hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- a. El problema de la racionalidad de los actores: alude a argumentos, lógicas de acción, etc.
- b. El papel de la administración pública y el aparato institucional: medio decisonal central.
- c. Las redes de actores que intervienen.

En su enfoque Muller (2002) afirma que como estructura de significación, el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes: unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes.

- a. *Valores*: son las representaciones más fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que está por descartar.
- b. *Normas*: definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores.
- c. *Algoritmos*: son las relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Se asemeja a la “receta” o “fórmula” del actor para llegar a un fin.
- d. *Imágenes*: dan significación a lo que se hace inmediatamente, sin tener que hacer largas curvas discursivas. Constituyen un elemento central del referencial.

De igual manera el referencial de una política pública puede descomponerse en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y unos operadores de transacción que definen la relación global – sectorial (actores sociales, corredores de políticas públicas o expertos).

- a. *El referencial global* es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales.
- b. *El referencial sectorial* es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión.

La búsqueda de agentes en virtud de la capacidad que tengan para ubicarse entre dos universos de sentido constituye un paso obligado para cualquier análisis de política pública. La literatura sobre la acción pública ofrece numerosos ejemplos de este tipo de agentes a quienes según sea el caso se les conoce como actores sociales, expertos o corredores de políticas públicas. Para el enfoque referencial, se denominan *mediadores* y se caracterizan por su capacidad para establecer un puente entre dos espacios de acción y de producción de sentido específicos: lo global y lo sectorial. Los mediadores son los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial. Por ello, son los mediadores del cambio entre un referencial y otro.

En cuanto a las redes de actores, Muller (2002) afirma que estas remiten a numerosas formas de articulación entre grupos sociales y el Estado. El autor distingue cinco tipos de red a saber:

- a. *Red temática*: reúne a actores alrededor de un problema o una reivindicación como la defensa de un proyecto de ley. Sus participantes pueden ser numerosos y su identificación con la red es variable.
- b. *Red de productores*: se organiza alrededor de un interés económico específico.
- c. *Red intergubernamental*: se refiere al agrupamiento en el plano horizontal, de autoridades locales o territoriales.
- d. *Red profesional*: remite la existencia de profesiones organizadas en el plano vertical y fuertemente unidas alrededor de una competencia.

- e. *Comunidad política*: es una configuración estable de la cual unos miembros seleccionados e interdependientes, en el plano horizontal y a la vez vertical, comparten un número importante de recursos comunes y contribuyen a la producción de un output común (Muller, 2002:100-101).

Finalmente, es importante presentar una precisión de Muller. El referencial no constituye sólo un sencillo recurso que los grupos en competición pueden manipular como quieren. Las ideas, las creencias y las visiones del mundo no tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales. Eso significa que un actor no podrá constituir cualquier sistema de creencias en función de sus necesidades estratégicas, porque las creencias son el resultado de un proceso muy complejo entre el lugar de un grupo, en la división del trabajo y la identidad construida a partir de ese lugar. (Muller, 2002:106).

Es imposible estudiar la construcción de un referencial sin analizar las características del grupo que realiza esta operación, sus estrategias y su posicionamiento en el seno del campo del poder. No existe ninguna relación de poder que no sea mediatizada por una producción de significación. El referencial de una política no se trata solamente de ideas, sino de ideas en acción.

2.2 Elementos metodológicos para la aplicación del enfoque

Muller afirma que “*no existe un marco metodológico estándar para el análisis de políticas públicas*” (p. 149). Podría decirse que la misma sentencia aplica para el abordaje analítico a partir de referenciales de políticas públicas, en tanto este no es ampliamente conocido o aplicado al interior del mundo académico. El presente trabajo abordó el tema desde la *génesis de las políticas públicas (formulación)* en materia de seguridad en Colombia durante el período 1991 - 2013. Tal decisión fue tomada para guardar coherencia entre el marco teórico empleado y el análisis realizado, en la medida que Muller (2002) afirma que un referencial se gesta a partir de representaciones construidas e imágenes que se quieren intervenir. Son estas representaciones e imágenes las que dan origen a las políticas públicas.

Con tal aproximación se identificaron procesos sociales, políticos, económicos, culturales y administrativos, posibilitados a partir del reconocimiento de una situación socialmente problemática compuesta por imágenes a intervenir. Junto a esto, la inclusión del tema en la agenda de acción pública y la toma de decisión de los mediadores (actores sociales, corredores de políticas públicas o expertos), permitieron el nacimiento y el tránsito de referenciales de políticas públicas de seguridad en el país.

En cuanto a la identificación de referenciales, el ejercicio partió de la siguiente definición:

Referencial global: Seguridad del Estado

Referencial sectorial: Seguridad ciudadana

De esta forma, la seguridad del Estado es un referencial global porque representa lo que a nivel general ha venido entendiéndose en la materia. Según Muller (2002), *“está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad (...) el referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales”* (p. 118 - 119) El referencial sectorial es seguridad ciudadana porque representa un sector menor supeditado, eventualmente, al referencial global. *“Esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial”* (Muller, 2002: 122).

Ahora bien, como afirma Lozano (s.f.),

“parte del soporte documental del referencial son los documentos, en ellos se encuentran las proposiciones, gráficas, mapas, citas, bibliografías, índices; su disposición en el texto (orden, relaciones, remisiones, continuidades y discontinuidades) y su relación con las lógicas expositivas que las soportan van configurando formas argumentales y de construcción de evidencia” (p. 5).

“La publicación es una dimensión constitutiva de la configuración del fenómeno público/privado y hace referencia a principios y acciones orientados a revelar o dar a conocer, oralmente o por escrito, aquello que necesita ser divulgado entre quienes requieren considerarlo o acatarlo; sin los procesos y dinámicas de la

publicación estatal no es posible entender la coproducción, circulación y uso de referenciales de política” (Lozano, s.f.:4).

Haciendo tal precisión y, para efectos de evitar la atomización de fuentes de información, el trabajo se focalizó de manera exclusiva en analizar algunos tipos documentales considerados relevantes para el tema⁹, en total cuarenta y ocho, a fin de encontrar proposiciones y categorías que caracterizaran los diferentes referenciales emitidos por período de gobierno presidencial, entre 1991 y 2013 (Tabla 2-2).

Tabla 2-2. Número de documentos relevantes analizados según tipo documental

Número de documentos relevantes analizados según tipo documental								
Período presidencial	Leyes	Decretos nacionales	Planes nacionales	Políticas / programas / estrategias	Constitución política	Sentencias	Documentos de entidades	Total documentos relevantes
Cesar Gaviria Trujillo (1990 a 1994)	3	4	1	1	1	0	0	10
Ernesto Samper Pizano (1994 a 1998)	1	0	1	2	0	0	1	5
Andrés Pastrana Arango (1998 a 2002)	1	2	2	3	0	2	0	10
Álvaro Uribe Vélez (2002 a 2006)	2	2	2	2	0	0	1	9
Álvaro Uribe Vélez (2006 a 2010)	0	1	1	4	0	0	1	7
Juan Manuel Santos Calderón (2010 a 2013)	2	1	0	2	0	0	2	7
Total								48

Para ello, se diligenció el instrumento presentado a continuación (adaptado de Lozano, s.f.) y que se ubica como soporte de la actividad en los anexos (Anexo A).

MATRIZ PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE REFERENCIALES POR DOCUMENTO RELEVANTE	
Presidente y período	Delimitación de la acción pública por actor y temporalidad.

⁹ Fuentes consultadas: información jurídica (leyes, decretos nacionales), planes de gobierno (nacionales); políticas, programas o estrategias sectoriales; sentencias e información producida por algunas entidades estatales.

MATRIZ PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE REFERENCIALES POR DOCUMENTO RELEVANTE	
gubernamental	
Mediador	Actor social, corredor de la política o experto interviniente.
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Nombre del documento en donde se ubican las proposiciones que identifican la situación en la que se crea y opera el referencial.
Entidad que lo emite	Nombre de la entidad responsable de la producción del documento.
Fecha de publicación	Fecha de publicación del documento.
Tipo documental	Descriptor para la identificación del documento (leyes, sentencias, estudios, decretos, informes, reportes, etc.)
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Se describe la clasificación del referencial según corresponda: global (seguridad del Estado) o sectorial (seguridad ciudadana).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	La construcción del referencial objeto de estudio es redactada a partir de la literalidad de los documentos trabajados (se identifican las páginas en paréntesis).
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Es enunciada para plantear y justificar la creación o puesta en uso del dispositivo (aspectos relacionados con obstáculos, requisitos, condiciones que es necesario promover o construir para poder realizar los objetivos de la política). La definición del problema a partir de los referenciales de los mediadores (imagen a intervenir), es una pieza clave que define el rumbo de la acción pública o de gobierno en materia de seguridad.
Características de lo	Se trata de un análisis preliminar que devela brevemente la

MATRIZ PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE REFERENCIALES POR DOCUMENTO RELEVANTE	
enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	percepción del mediador y su referencial, integrado por normas, imágenes, valores y algoritmos. Las inferencias son deducidas de la información trabajada (tomada del documento), por tanto, no constituyen suposiciones.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ubicación de vínculos o estructuras entre actores que promueven e intervienen en la formulación de una política.
Instancia desde la que se enuncia	Desde que espacio se enuncia, es decir, campo del saber, campo de gestión, organización, unidad organizacional, etc.
Público a quien va dirigido lo enunciado	A quien o a quienes se dirige lo enunciado. Tipo de públicos que se configuran a partir de la enunciación.

Claramente, el proceso de identificación de referenciales a partir de la revisión y análisis de tipos documentales es una tarea que parte de la interpretación semántica y del examen de discursos:

“Los referenciales pueden aludir a categorías, conceptos o palabras claves que se encuentran contenidas en proposiciones de diferente naturaleza. De estos conceptos o categorías se predicán cosas; en momentos se las define, se indica de donde son tomadas; pero en otros casos se hace uso de ellas incorporándolas a descripciones relacionadas con estados de cosas (situaciones, contextos, etc.), utilizándose las como “palabras nodales” en el desarrollo de análisis; o en ocasiones para caracterizar un estrato, grupo, condición, calidad, etc.

Existen categorías, por ejemplo, como “Estado de derecho”, “Situación de vulnerabilidad”, “Madre cabeza de familia”, “Descentralización”, “Costo de transacción”, “organismos del orden nacional”, “seguridad democrática”. De estas categorías se predicán cosas y con ello se plantean “ideas”; son precisamente estas predicaciones las que progresivamente le dan contenido a la categoría y van generando el referencial”. (Lozano, s.f.:6)

Por lo anterior, las diferentes proposiciones y categorías que se pretendió ubicar en los documentos fueron las siguientes (adaptado de Lozano, s.f.):

- a. Proposiciones que se ocupan de describir y/o analizar situaciones relacionadas con problemas, a partir de los cuales es preciso redefinir intervenciones de Estado y rediseñar acciones de orientación de política.
- b. Proposiciones en las que se definen directrices de política pública. Este tipo de orientaciones se centran en criterios, lineamientos, valores guías que encaminan la intervención de Estado; igualmente establecen competencias generales y sus ámbitos, responsables de actuaciones, y en ocasiones fuentes de financiación, entre otros.
- c. Proposiciones en las cuales se identifican y hacen uso de slogan relacionados con la intervención y asociado a acciones gubernamentales, programas, proyectos, organizaciones, servicios, etc.

Posterior a la búsqueda de proposiciones o categorías que caracterizan los diferentes referenciales y a la sistematización de información en matrices, se procedió a analizar el contenido de los mismos identificando su evolución, actores (mediadores) y redes intervinientes; especificando trayectorias, infiriendo conclusiones y determinando las recomendaciones a lugar en materia de formulación de políticas públicas de seguridad. En esta línea, se cuantificaron los datos cualitativos en búsqueda de presentar a través de información estadística nuevas apreciaciones.

Encontrar el papel de la administración pública y el diseño o rediseño del aparato institucional en cada gobierno, así como aproximarse a una comprensión de la racionalidad de los mediadores -argumentos y lógicas de acción – fue bastante útil para ubicar o entender los diferentes referenciales.

Cabe anotar que en cuanto a la formulación se tuvieron en cuenta algunas etapas adyacentes al proceso, como lo son el reconocimiento de situaciones consideradas socialmente problemáticas, la incorporación de estas en la agenda de actuación pública y, como tal, el diseño de la política o el lineamiento de Estado.

3. Emergencia del referencial de seguridad ciudadana en Colombia a través de la formulación de políticas públicas (1991 - 2013)

3.1 Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)

Antes de expedirse la nueva Constitución Política de Colombia, incluso, un poco antes de formular su Plan Nacional de Desarrollo, a través del Decreto 2790 de 1990 o Estatuto para la Defensa de la Justicia, Cesar Gaviria reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos jurídicos existentes para la seguridad de las personas. Respondiendo a la coyuntura que atravesaba el país, descrita en la situación que para el momento se definió como problema *“el orden público se alteró por perturbaciones de bandas terroristas, organizaciones delictivas y narcotraficantes. Por lo anterior, se presentaron importantes pérdidas de vidas de miembros de la comunidad y jueces”* (Presidencia de la República, 1990); Gaviria inicia el diseño e implementación de una serie de medidas, que si bien respondieron a necesidades en lo concerniente al referencial global imperante hasta el momento en el país, es decir, a la seguridad del Estado y, en palabras de Muller, a su *“universo cognitivo”* basado en el neoliberalismo económico y la nueva gestión pública; también sentaron la base para la emergencia de un nuevo referencial: el de seguridad ciudadana.

El Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994 *“La Revolución Pacífica”* fue un plan bastante generalizado enfocado en lo económico y lo social. El título del documento permitiría pensar que Gaviria, como principal mediador de esta política, considera la paz como la convergencia de múltiples sectores. Sin embargo esta idea no quedó allí plasmada. Aparte de señalar que se *“fortalecerá la justicia y la seguridad”* (DNP, 1991:7), las estrategias del Plan no contenían acciones concretas en materia de seguridad.

El documento caracteriza al Estado como débil, sin la capacidad suficiente para atender todas las responsabilidades y demandas que se le exigen, por tal razón se justifica el posicionamiento de nuevas normas y valores, como son la apertura de la economía, el equilibrio fiscal y monetario, la disminución de la intervención del Estado y las garantías de las libertades públicas. Se trataba, en definitiva, de la emergencia de un “nuevo liberalismo” en Colombia que vendría a permeear múltiples sectores, entre ellos el de la seguridad. De manera inicial, para Gaviria la paz era el resultado de una economía eficiente y productiva, sin embargo, con el paso del tiempo sus acciones a favor de la seguridad y la paz evidencian que el tema se comprendió con mayor amplitud.

Con la sanción de la Ley 23 de 1991 se crean algunos instrumentos para descongestionar los despachos judiciales y transferir competencias a otras instancias para atender necesidades de seguridad de las personas, implementando dispositivos que previnieran el escalamiento del conflicto a ámbitos penales. Lo anterior, constituye un aporte sustancial a la seguridad ciudadana, dado que se empieza a considerar la ejecución de los hoy denominados Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como una herramienta clave para la contención de la violencia criminal (ver categorización crimen organizado y crimen común en el capítulo 1). Claramente, los niveles de percepción de los mediadores de esta Ley se orientan hacia un referencial sectorial de seguridad ciudadana, al estimar como normas y valores la efectiva atención de contravenciones, la prevención de la violencia, el fortalecimiento del sistema judicial por medio de su descongestión y la conciliación para resolver conflictos entre las personas.

Tras la expedición de la carta constitucional de 1991 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, se establecen directrices, roles y misiones para actores como el presidente, las autoridades político administrativas y la fuerza pública, a fin de responder a los dos tipos de referenciales objeto del presente trabajo, la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana. De la mano con la fórmula máxima de establecer un “Estado social de derecho”, emergen nuevas normas, valores e imágenes.

En materia de referencial global, seguridad del Estado, se habla de soberanía, seguridad exterior e integridad territorial. Para ello en el Artículo 189 de la Constitución se afirma que:

“corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa: dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República; conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente; promover la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la nación (...).”

Dado lo anterior, se asigna la responsabilidad de mantener la seguridad del Estado (defensa de la Nación) a las fuerzas militares constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (Artículo 217).

En lo concerniente al referencial sectorial, seguridad ciudadana, si bien se menciona la necesidad de mantener el orden público (categoría abordada por gobiernos precedentes), resulta novedosa la estimación constitucional que se le otorga a la convivencia pacífica, a garantizar los derechos y libertades públicas, a respetar la dignidad humana y a fomentar la autoridad de policía; no entendida esta solamente desde la actividad del cuerpo de policía (Policía Nacional) sino como la articulación entre *función* -estructuras gubernamentales para la gestión administrativa-, *poder* -normas- y *actividad* de policía -aplicación de medidas correctivas- (Policía Nacional de Colombia, 2008). Lo anterior permite considerar que desde la Constitución Política de Colombia se determina que la atención de la seguridad ciudadana no corresponde solamente a una institución o entidad, por el contrario, intervienen múltiples actores con diferentes roles y responsabilidades (alcaldes y gobernadores, por ejemplo).

Durante el período de gobierno de Cesar Gaviria es de destacar la expedición del Decreto 2615 de 1991:

“Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los

Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”.

De acuerdo a lo considerado por Muller, además de la racionalidad de los actores y las redes que se conforman alrededor de la acción estatal, el papel de la administración pública y del aparato institucional es fundamental para el análisis por referenciales de política. Para este caso, Gaviria refuerza la institucionalidad existente y crea instancias adicionales destinadas a la administración de la seguridad a nivel regional, departamental y municipal, bajo la lógica de afianzar la coordinación interinstitucional y las acciones de las autoridades en materia de seguridad ciudadana (función de policía). A través del Decreto 2615 de 1991, se ratifica el algoritmo (Muller) o “fórmula” que en la Constitución se esbozó: la seguridad es una preocupación y una responsabilidad colectiva que exige el concurso y la participación de todos los sectores de la población.

Durante la ejecución de dicho Decreto se concreta el despliegue de la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, en donde además de fortalecer la justicia (imagen reiterada en el gobierno de Gaviria) y poner a funcionar los comités de orden público, se incluye una medida adicional importante para el referencial de seguridad ciudadana, esta es, la búsqueda de la participación comunitaria para la solución de problemas de orden público.

Otro factor a destacar por esta fecha es que el presidente Gaviria nombró por primera vez a un Ministro de Defensa no uniformado (Rafael Pardo Rueda) después de casi cuarenta años en los que diferentes generales ocuparon el cargo. Lo anterior denota su interés por dar una connotación diferente al sector a través de una mayor autonomía para la toma de decisiones, la incorporación de nuevas ideas o prácticas y, en definitiva, corresponder a las dinámicas derivadas de la Constitución de 1991.

Ahora bien, con la reestructuración del Departamento Nacional de Planeación desarrollada a través del Decreto 2167 de 1992 y la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad en dicha entidad, empieza a emerger en la agenda estatal el concepto de “*política pública para los sectores de defensa, justicia y seguridad*”, promoviendo la necesidad de realizar seguimiento, control y evaluación sobre planes, programas y proyectos de inversión en la materia. Hasta el momento anteriores gobiernos poco o nada hablaban de política pública, y mucho menos, de política pública para la seguridad. Lo que impulsaban era una suerte de acciones aisladas o atomizadas que respondían a

coyunturas o demandas sociales específicas y que se presentaban como estrategias del Estado para enfrentar la violencia criminal y la violencia política en el país. Fue durante el gobierno Gaviria que se empezaron a crear “estructuras” para la seguridad ciudadana, fortaleciendo dicho referencial y posibilitando a su vez la emergencia de políticas públicas concretas.

Otra de las acciones importantes en este período fue la expedición de la Ley 62 de 1993, comúnmente llamada “Ley de la Policía”, a través de la cual se expidieron una serie de normas para la Policía Nacional que regulaban sus actividades, se creó un establecimiento público de seguridad social y bienestar para los miembros de la entidad y se dio orden administrativo a los recursos provenientes de aportes privados para la seguridad ciudadana. Casi que por primera vez, con esta Ley se incluyó explícitamente el término “seguridad ciudadana” en la agenda pública.

La Ley 62 de 1993 constituye una norma más a favor del referencial de seguridad ciudadana en el país, que para este periodo de gobierno afianzó imágenes como la naturaleza civil de la Policía Nacional, normas como la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones para el servicio de policía o valores como el ejercicio de derechos y libertades públicas y la convivencia pacífica (previamente estipulados en la Constitución).

En cuanto al referencial global, seguridad del Estado, la Ley 104 de 1993 fue un referente claro de justicia transicional, reinserción de guerrilleros y milicias populares a la vida ciudadana. Siendo una Ley enfocada en menguar la violencia política (violencia de conflicto) a través del establecimiento de parámetros para un proceso de paz (definición de la calidad de víctima, desmovilización de personas vinculadas a grupos subversivos, etc.); llama la atención la inclusión en el texto de algunos elementos propios del referencial sectorial -seguridad ciudadana- tales como “convivencia” y con esta sus descriptores o categorías: “salubridad”, “ambiente”, “tranquilidad” y “seguridad” (Londoño, 2014). Con ello se buscaba eliminar cualquier tipo de perturbación a los ciudadanos, lo que permite inferir que los mediadores de la Ley comprendieron que la seguridad del Estado es solo una parte del universo a intervenir. En el conflicto las personas requerían de mayores garantías a sus derechos y libertades, se trataba entonces, de buscar un marco de justicia transicional para la convivencia.

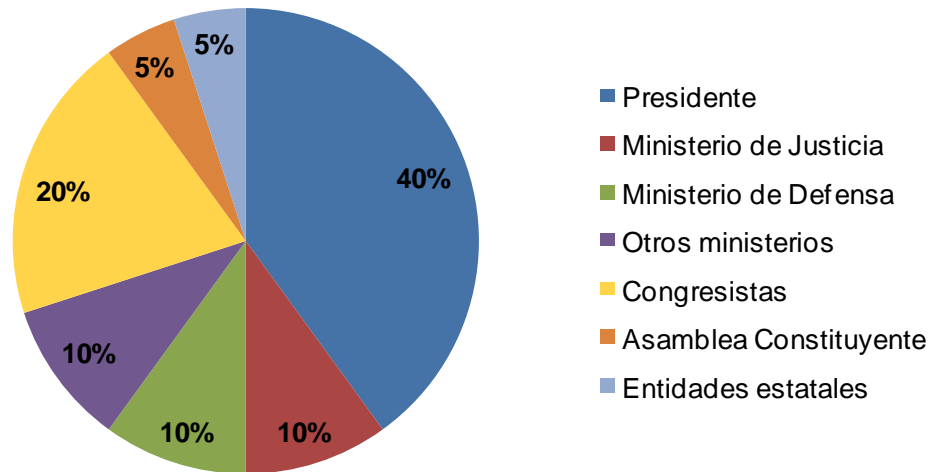
Es importante precisar que durante el periodo de gobierno de Cesar Gaviria Trujillo (1991 – 1994) se dieron avances importantes en materia de seguridad ciudadana: desde la generación de estructuras administrativas para su funcionamiento y la presencia de una tecnocracia que movilizó y posicionó el referencial, hasta el empeño por la disminución de brechas o vacíos en las instancias de despliegue del mismo (sistema de justicia y su capacidad de sanción del delito). Aunado a lo anterior, este gobierno incluyó en la agenda de Estado la necesidad de construir política pública para la seguridad ciudadana, en la cual esbozó elementos importantes –que aluden a su sistema cognitivo de valores, imágenes, normas y algoritmos- como son la participación ciudadana, los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, el enfoque descentralizado de intervención por parte de autoridades locales, la protección a los derechos humanos y el mejoramiento del sistema carcelario.

Tales resultados corroboran la tesis de Muller cuando afirma que la acción pública está dada por marcos cognitivos y estos se encarnan en las instituciones permeando la elección de los actores (Muller, 2002). Por otro lado, si bien hasta la fecha no existían textos de política pública tan estructurados o planificados como los que en la actualidad es posible encontrar, tal ejercicio del gobierno Gaviria sentó bases importantes para la formulación de políticas de seguridad a nivel local y nacional, brindando esperanzas para un eventual tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia.

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 1 a la 10 - Anexo A), de un total de diez fuentes consultadas se identificó, mediante un ejercicio de interpretación semántica, el porcentaje de enunciación¹⁰ de los mediadores de política pública de acuerdo a su pertenencia a una entidad u organización (Gráfico 8-3). Como se explicó en el capítulo anterior, para Muller (2002) los mediadores son actores sociales o expertos agentes que están en medio de los dos referenciales (global – sectorial) y generan cambios.

¹⁰ La enunciación corresponde al número de veces durante el periodo de gobierno estudiado en las que un mediador es mencionado en la formulación o publicación de un documento dado su rol de influencia, este inferido a través de discursos, textos introductorios, créditos de autoría, firma de proponentes, etc.

Gráfico 8-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Cesar Gaviria Trujillo)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Como se evidencia en el Gráfico 8-3 el mediador que más reflejó participación en la producción de leyes, decretos, planes nacionales y programas estatales en materia de seguridad del Estado o seguridad ciudadana fue el Presidente de la República (40%). La intervención de algunos ministerios, incluyendo el de Justicia y el de Defensa fue importante (10%), sin embargo no tan incidente como la del Congreso de la República (20%), probablemente porque la actividad legislativa fue amplia en este periodo de tiempo. Las entidades estatales y la Asamblea Nacional Constituyente también colaboraron en el posicionamiento de determinadas imágenes, normas, algoritmos y valores en algunos documentos (5%) (Justicia, libertades públicas, convivencia pacífica, política pública, etc.).

Por otro lado, el análisis de referenciales incluye la identificación de redes de actores que trascienden sectores, clases, grupos sociales o administrativos tradicionales (Muller, 2002). Su función principal es *“entrar en contacto y articularse a unos procesos de conflicto, de negociación y de coalición”*. El análisis documental desarrollado para el período de gobierno de Cesar Gaviria permitió concluir que algunas redes cumplieron tal función en el proceso de formulación de iniciativas para la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana (Gráfico 9-3).

Gráfico 9-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Cesar Gaviria Trujillo)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Según el Gráfico 9-3 la red “academia” tuvo una participación activa dentro de la formulación de acciones públicas para la seguridad (centros de pensamiento, universidades, expertos temáticos incluyendo el derecho de policía). Los partidos políticos y lo organismos multilaterales también presentaron una influencia interesante en el proceso, proveyendo no solamente colaboradores técnicos sino también percepciones cognitivas particulares al referencial que se gestaba en su momento. Es de resaltar la configuración de una red en torno a algunos movimientos políticos y sociales del momento, que según Muller, correspondería a una “red temática” que *“reúne actores alrededor de un problema o reivindicación”* (Muller, 2002: 101). Es el caso de la construcción de la Constitución Política de 1991 alrededor de la cual convergieron múltiples sectores, intereses, ideas, valores, normas, etc. (movimientos minoritarios, movimientos estudiantiles).

3.2 Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998 “El Salto Social”, Ernesto Samper inicia su periodo de gobierno con un país creciente en su economía pero alterado por la violencia criminal y política, situación que *“ha significado un aumento en la sensación de inseguridad por parte del ciudadano del común”* (Departamento Nacional

de Planeación, s.f.:15). Responsabilizando al Estado del mantenimiento de la justicia y la seguridad como bienes colectivos, el documento propuso la ejecución de un Plan para ello -Plan de Justicia y Seguridad Ciudadana- que concebía como fórmula la garantía de los derechos humanos, la seguridad ciudadana y la justicia para el desarrollo de las personas.

Con el Documento CONPES 2744 dicha enunciación se materializó en la formulación de un Plan de Desarrollo para la Justicia 1994 – 1998 “Justicia para la gente” que propuso un referencial de seguridad ciudadana al reiterar una de las máximas del Gobierno Gaviria: el fortalecimiento de la justicia, *“un sistema judicial previsible, confiable y eficiente”* (Departamento Nacional de Planeación, 1994:1). Del documento se resalta el nivel de importancia que se le dio a la prevención del delito y a la formulación de políticas de prevención, previo mejoramiento de la calidad de la información y los determinantes de la criminalidad (sistema penitenciario y carcelario del INPEC). La participación ciudadana es otro elemento interesante del Plan de Desarrollo para la Justicia, puesto que consideró *“vincular a la sociedad civil en los esfuerzos para alcanzar mejores niveles de justicia, mediante un compromiso ciudadano”* (Departamento Nacional de Planeación, 1994:11).

Posterior a las acciones propuestas para mejorar la administración de justicia, surge el Documento CONPES 2771 a través del cual se buscó modernizar a la Policía Nacional en el marco de un Plan de Seguridad Ciudadana: bienestar, seguridad social, desarrollo tecnológico, entre otros aspectos, propendieron el fortalecimiento de la Institución.

“Este Plan busca alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la seguridad que el Estado brinda a la sociedad, mediante el acercamiento a la comunidad, el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional, la profesionalización del recurso humano y el mejoramiento de sus condiciones de bienestar y seguridad social”. (Departamento Nacional de Planeación, 1995:2).

Teniendo en cuenta las medidas anteriormente expuestas se puede deducir que el gobierno de Ernesto Samper concebía un referencial de seguridad ciudadana a partir de valores, normas e imágenes como son la búsqueda de eficacia en el sistema judicial, la modernización del cuerpo de policía, la prevención del delito y la participación ciudadana. Adicionalmente, la búsqueda de una gestión descentralizada de la seguridad a través del

despliegue de la función de policía (otorgada constitucionalmente a Alcaldes y gobernadores) indica que este gobierno buscó dar continuidad a las bases propuestas en el período precedente, bajo la lógica de Muller, no hubo cambios relevantes de referencial entre uno y otro mediador (Gaviria – Samper).

Por otro lado, cabe anotar que las acciones de Samper en materia de formulación de política pública se quedaron cortas al delegar la responsabilidad de la seguridad ciudadana de manera casi que exclusiva a la Policía Nacional y, en parte, a la rama judicial, omitiendo no sólo otros actores corresponsables en el proceso sino también descuidando la debida articulación que debía darse entre: 1. La política de seguridad ciudadana, la política criminal y la política social, y 2. Poder (normas), función (gestión administrativa) y actividad de policía. Como se explicó en el Capítulo 1, apartado “marco teórico de la seguridad”, la seguridad ciudadana va mucho más allá de la visión Estado – céntrica o del servicio universal que propende el mantenimiento del orden público por parte del cuerpo de policía.

Es importante resaltar que dentro de las redes identificadas en el Documento CONPES 2771, se encontró que la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional intervino en la formulación de los lineamientos de política para la modernización de la Policía Nacional. Tal situación permite entender que para este momento no existía una cabeza visible -a nivel del aparato estatal- que hiciera las veces de articulador de la seguridad ciudadana en el país. En la agenda pública el referencial de seguridad del Estado (o nacional) seguía imperando, pese a que el referencial de seguridad ciudadana ya se abría amplio camino.

En su búsqueda por vincular a los ciudadanos en el mantenimiento de las condiciones de seguridad, durante el gobierno Samper se expidió la Resolución No. 368 del 27 de Abril de 1995 por medio de la cual se fijaron criterios técnicos y jurídicos para el desarrollo de servicios de vigilancia y seguridad privada. El Artículo 1 del documento señalaba que los servicios especiales en la materia que fueran autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, “*a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto de proveer su propia seguridad, se denominarán CONVIVIR*” (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 1995).

El principal postulado de este documento se resume en que las personas jurídicas pueden proveer su propia seguridad. Pese a que pareciera que el mismo se orienta hacia un referencial de seguridad ciudadana, ofrecer, autorizar y, sobre todo, legitimar servicios especiales a ciertos grupos poblacionales desvirtuó la naturaleza de la seguridad que la Constitución Política había otorgado, generándose una desviación de la línea de actuación del gobierno anterior, posibilitando la expansión de grupos autodefensas y profundizando aún más la violencia criminal y política en el país. Cabe anotar que el verdadero desarrollo de las denominadas Convivir se presentó en gobiernos posteriores.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-572 de 1997 aclaró que:

“El Estado puede delegar en los particulares y en las comunidades organizadas, la prestación del servicio público de seguridad y vigilancia. La delegación no implica la renuncia del Estado a su obligación de prestarlo. Esa obligación se mantiene, y se cumple por las autoridades, exclusivamente o con la colaboración de los particulares. Pero, siempre, de acuerdo con el régimen establecido por la ley. Pretender que existe un monopolio de los servicios de seguridad y vigilancia por el Estado, es desconocer las disposiciones constitucionales e incurrir en un lamentable anacronismo. El servicio público de vigilancia y seguridad puede ser prestado por los particulares, debidamente autorizados por las autoridades competentes, de conformidad con la ley. Esto, sin embargo, no quiere decir que los servicios de vigilancia y seguridad privada puedan ejercer funciones propias y exclusivas de la Fuerza Pública, o que sus miembros puedan tener o portar armas de guerra, de uso exclusivo de la Fuerza Pública, de conformidad con la definición del artículo 8o. del decreto 2535 de 1993.”

Ahora bien, con la expedición de la Ley 418 de 1997 Ernesto Samper y el Congreso de la República buscaron consagrar algunos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Aunque el documento pareció orientarse hacia un referencial de seguridad ciudadana, en realidad atendió a un referencial de seguridad del Estado, procurando disposiciones generales para facilitar *“el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica”* (Congreso de la República, 1997). Es de resaltar que el valor de la convivencia era concebido por los mediadores del documento a

partir de unas condiciones de paz o ausencia de conflicto armado, comprensión que si bien es adecuada también resulta ser limitada. La convivencia está dada a partir de la interacción y vivencia entre las personas e incluye aspectos tales como la tranquilidad, la moralidad y la ecología (Londoño, 2014).

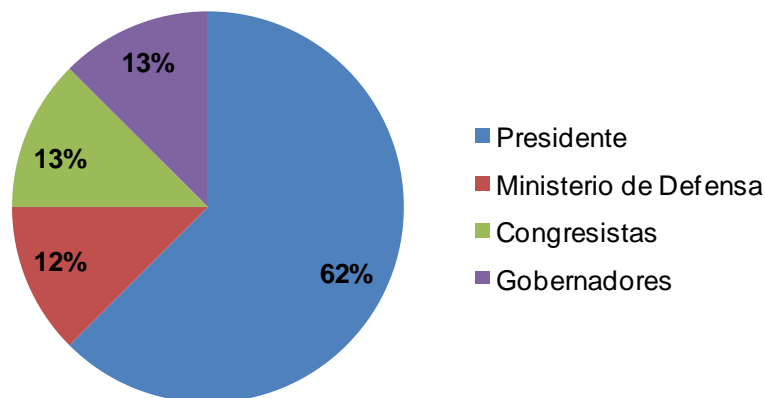
Así las cosas, con la Ley 418 de 1997 se reconoció el carácter político de la confrontación armada, se dieron orientaciones generales sobre desmovilización y reintegración de grupos alzados en armas y se emitieron lineamientos de justicia transicional. De manera paralela se ordenó la creación de Fondos de Seguridad en los departamentos y municipios donde no existían y un Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana a administrarse por el Ministerio del Interior que *“tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial”* (Congreso de la República, 1997). Este último aspecto devela un interés gubernamental por afianzar desde la administración nacional y territorial la asignación u obtención de recursos para la seguridad y brindar un posible financiamiento a futuras etapas de posconflicto.

Una de las principales inferencias de este período de gobierno es que aunque el referencial de seguridad ciudadana se incluye en la producción legislativa y de políticas, no está separado del referencial de seguridad del Estado o nacional sobre el cual la agenda estatal venía trabajando casi con exclusividad en el país antes del gobierno de Cesar Gaviria. Lo anterior indica que algunas acciones de ambos referenciales se entremezclaban en el mismo documento (Ley 418 de 1997 - justicia transicional y fondos de seguridad ciudadana) y no se creó una estructura estatal dedicada de manera puntual a generar sinergias o la intersectorialidad que demanda la seguridad ciudadana.

Se entiende entonces que el período Samper asumió la seguridad ciudadana como un asunto del cual es responsable la Policía Nacional (por ello su fortalecimiento) y, en otra medida, la rama judicial. Aunque fue importante la inclusión de algunas de sus normas y valores en el discurso, tales como la prevención del delito y la participación ciudadana para la seguridad, Samper se equivocó privatizando la responsabilidad estatal y delegando el monopolio legítimo de la fuerza a la comunidad a través de la creación de las CONVIVIR. Su modelo de participación no redundó en mejores condiciones de seguridad para todos los ciudadanos.

Es posible deducir de manera hipotética que la unificación de referenciales evidente en algunos documentos revisados correspondientes al período de gobierno 1990 – 1994 responde a una multiplicidad de mediadores que buscan de una u otra forma posicionar su universo cognitivo en las acciones de Estado. Sin embargo, al momento de cuantificar la enunciación de los diferentes actores dentro de la publicación de las fuentes analizadas, se encuentra que el principal mediador de este período fue el presidente Ernesto Samper (62%). Mediadores como el Ministerio de Defensa, congresistas o gobernadores obtuvieron casi el mismo porcentaje de enunciación, lo que deja entrever que el jefe de Estado jugó un papel fundamental al momento de influir y tomar decisiones públicas en la materia (Gráfico 10-3).

Gráfico 10-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Ernesto Samper Pizano)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 11 a la 15 - Anexo A) en cuanto a las redes de actores que apoyaron el posicionamiento de referenciales durante el período de gobierno de Ernesto Samper, la más destacada fue la “*red intergubernamental*” (Muller, 2002:101), que se orienta hacia el agrupamiento horizontal de autoridades (Gráfico 11-3). El papel de ministerios, consejería presidencial, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) fue mucho más activo que el de los gremios económicos, comunidad internacional y partidos políticos (teniendo un poco más nivel de presencia estos últimos), es decir que el rol de la institucionalidad estatal durante este período de gobierno fue importante al momento de posicionar el referencial del

mediador principal (Presidente de la República) y orientar la formulación de acciones para la seguridad. Así se corrobora el postulado de Muller (2012) cuando afirma que los marcos o universo cognitivo de los actores se enmarcan en las instituciones y permean múltiples elecciones.

Gráfico 11-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Ernesto Samper Pizano)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

3.3 Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)

Un cambio notorio de ideas sobre la seguridad (valores, algoritmos, normas e imágenes) se evidenció durante el período de gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002). Luego de la continuidad dada entre Cesar Gaviria y Ernesto Samper en lo concerniente a impulsar el referencial de seguridad ciudadana, fortaleciendo la justicia, valorando la prevención del delito y afianzando la institucionalidad existente, con el gobierno Pastrana el referencial de seguridad del Estado vuelve a tomar fuerza en el país al partir de la siguiente argumentación:

“La violencia y el conflicto armado afectan en general a todo el país, pero sus consecuencias son sin duda más graves en ciertas zonas y afectan de manera más pronunciada a determinados grupos de población. Bajo esta consideración, el Plan Colombia se desarrollará principalmente en zonas donde los actores armados, tanto guerrilla como autodefensas, han tenido presencia activa y continuada durante varios años y en las que se conjugan varios factores que en

conjunto dinamizan el conflicto armado” (Departamento Nacional de Planeación, s.f.:307).

El Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 “Cambio para construir la paz” tuvo como principal fórmula la implementación del Plan Colombia para alcanzar la paz. Sobre la base de que *“el problema más grande que enfrenta el Estado colombiano es la agresión interna, por cuanto amenaza la supervivencia de la nación”* (Departamento Nacional de Planeación, s.f.:399), las acciones del Estado priorizaron la eliminación de dicha amenaza (violencia política y sus efectos).

Como complemento al Plan Colombia, este gobierno propuso una política de paz que, en cuanto a lo teórico - conceptual, superó los enfoques presentados por gobiernos previos. Se trató, en definitiva, de involucrar en el discurso de la paz, políticas de convivencia ciudadana que se fundamentaran en:

“Una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en el esquema de control policía-justicia-prisión al desarrollo de intervenciones con énfasis en un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, sin olvidar, por supuesto, las acciones de control” (Departamento Nacional de Planeación, s.f.: 307).

Es de apreciar que el gobierno Pastrana desde su Plan Nacional de Desarrollo propusiera nuevos valores e ideas alrededor del referencial de seguridad ciudadana: educación, prevención y promoción de la convivencia fueron hasta el momento elementos poco incorporados como ejes de política pública para la seguridad en el país. Su Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en donde propuso crear una Sala Nacional para la Observación del Delito que desarrollara análisis más rigurosos de la violencia y la delincuencia para la toma informada de decisión, la creación de nuevas Casas de Justicia, la restricción al porte de armas y la promoción del buen ciudadano (El Tiempo, 1999), corroboran que Pastrana proyectó un referencial sectorial más amplio e integral.

De la mano con lo anterior, el diseño de una Política Nacional para la Construcción de Paz a partir del Documento CONPES 3077 de 2000, cuya fórmula principal consistió en mejorar la convivencia familiar para contribuir a la construcción de paz, es otro ejemplo

de ello. La atención de la violencia doméstica y el abuso infantil a través de una acción coordinada del Estado en los distintos niveles territoriales, también constituyó un avance satisfactorio en la creación de iniciativas de prevención de la violencia, el crimen y el delito en Colombia, más aún cuando este tema poco se abordaba desde acciones del nivel central o nacional de la administración pública.

En este orden de ideas, puede destacarse el proceso de fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria propuesto en el Documento CONPES 3086 de 2000 en donde Pastrana buscó, al igual que sus predecesores, la racionalización del sistema y una mejor gestión administrativa del mismo. Al parecer se trató de una medida meramente reactiva (casi que de manera inmediata la Corte Constitucional declaró a través de la Sentencia T-847 de 2000 un estado de cosas inconstitucional en establecimientos carcelarios), dejando claro que hasta este momento no existió en Colombia una política criminal concreta que hiciera frente a problemas estructurales, ya que usualmente estos se resolvían de manera superficial (como el hacinamiento carcelario).

En suma, puede afirmarse que el período gubernamental de Andrés Pastrana adiciona nuevas ideas, valores y normas en materia de seguridad ciudadana que posteriormente empezaron a ser tenidas en cuenta por otros gobiernos de carácter nacional, no sólo para comprender en su integralidad el asunto sino para desplegar acciones de mayor impacto.

No obstante lo anterior, la producción posterior de tipos documentales referidos a seguridad ciudadana evidencian que factores como la coyuntura política, las tensiones y contrapeso de fuerzas alrededor del proceso de paz planteado con las FARC y la alta injerencia del gobierno norteamericano en la formulación de políticas locales y globales de seguridad, resultaron volcando la agenda de acción pública hacia la seguridad del Estado o nacional, limitando, en consecuencia, el tránsito genuino de un referencial global a otro sectorial.

Es así como la Resolución No. 85 de 1998 expedida por la Presidencia de la República declaró la iniciación de un proceso de paz, reconoció el carácter político de una organización armada (FARC) y señaló una zona de distensión comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del

Caguán. A partir de aquel momento, la atención del país se centró en la negociación de paz y en el mantenimiento de la seguridad del Estado. Luego, para 2001, el ciudadano Lincoln Castilla Báez demandó a través de la Sentencia C- 048 algunos apartes contenidos en el Artículo 8º de la Ley 418 de 1997 (promulgada en el gobierno de Ernesto Samper) sosteniendo que:

“Las disposiciones impugnadas propician la desintegración del territorio, por cuanto dejan una zona importante del país en manos de los grupos alzados en armas que desconocen la legitimidad del Estado para amparar sus fechorías. Por lo tanto, la falta de presencia estatal en las zonas del despeje hace que los grupos armados al margen de la ley sean los que detenten el poder y, por consiguiente, sean estas organizaciones las que realicen actos de soberanía, vulnerando así el artículo 3º de la Carta, el cual dispone que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo” (Corte Constitucional, 2001).

El intento por adelantar un proceso de paz con la guerrilla de las FARC fue fallido, la zona de despeje se disolvió a través de la Resolución 32 del 20 de febrero de 2002 y le correspondió al Estado retomar el control de los territorios que habían sido cedidos por más de tres años (Decreto 333 del 28 de Febrero de 2002 “Por medio del cual se decreta y activa un teatro de operaciones¹¹”).

Por su parte, el Plan Colombia (que como se dijo anteriormente fue el eje articulador del Plan Nacional de Desarrollo “cambio para construir paz”) propuso diez estrategias ligadas a la lucha contra el narcotráfico, imagen perteneciente al referencial de seguridad del Estado que no solo se expandía en Colombia sino en otros países a través del liderazgo norteamericano:

“1. Una estrategia económica: que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico (...)

¹¹ “De conformidad con el Artículo 54 de la Ley 684 de 2000, se entiende por Teatro de Operaciones, el área geográfica en donde en razón de posibles amenazas o la alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad territorial se desarrollan operaciones militares contenidas en los planes tácticos, para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública” (Presidencia de la República, 2002).

3. *Una estrategia de paz que apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.*
4. *Una estrategia para la defensa nacional, para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que éstos recuperen el estado de derecho y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional (...)*
5. *Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.*
6. *Una estrategia antinarcóticos, en asociación con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.*
7. *Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional.*
8. *Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con*

el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural.

9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano". (FASOC, 2000).

Claramente, cada una de las estrategias propuestas junto con los recursos otorgados con el Plan Colombia se orientaban a responder a necesidades puntuales de seguridad del Estado o nacional. Quizá uno de sus efectos inmediatos fue la confusión y entrecruce de roles, competencias y misiones al interior de la fuerza pública, previamente aclarados en la Constitución Política: tanto militares como Policía Nacional se verían fortalecidos en sus capacidades para enfrentar la amenaza del narcotráfico y, con ella, la del conflicto político armado. Asuntos de seguridad y defensa nacional también fueron competencia del cuerpo civil de la nación destinado a garantizar la convivencia pacífica de los ciudadanos. Es así como paradójicamente, la seguridad ciudadana siguió en la línea de la militarización por medio del afianzamiento de un referencial "externo" de seguridad del Estado que cada vez se globalizaba con vehemencia.

Prontamente, a la lucha contra el narcotráfico (imagen de referencial imperante en su momento) se unió otra causa importante que también lideró a nivel mundial el gobierno estadounidense: la lucha con el terrorismo. Múltiples autores coinciden en afirmar que tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001, el enfoque de seguridad global cambió y, en efecto, reorientó la connotación política que se le había otorgado a la guerrilla de las FARC (ahora denominada organización terrorista), alterando la imagen que se tenía de seguridad del Estado y recrudeciendo la violencia política y el conflicto en el país.

Es así como el Congreso de Estados Unidos el 26 de Octubre de 2001 expidió la Ley Patriota (USA Patriot Act) *“para unir y fortalecer a América proporcionando herramientas adecuadas para interceptar y obstruir el terrorismo”* (United States Congress, 2001). El objetivo de esta Ley fue ampliar la capacidad de control del Estado norteamericano en aras de combatir el terrorismo, mejorando la capacidad de las distintas agencias de seguridad estadounidenses al coordinarlas y dotarlas de mayores poderes de vigilancia contra los delitos de terrorismo.

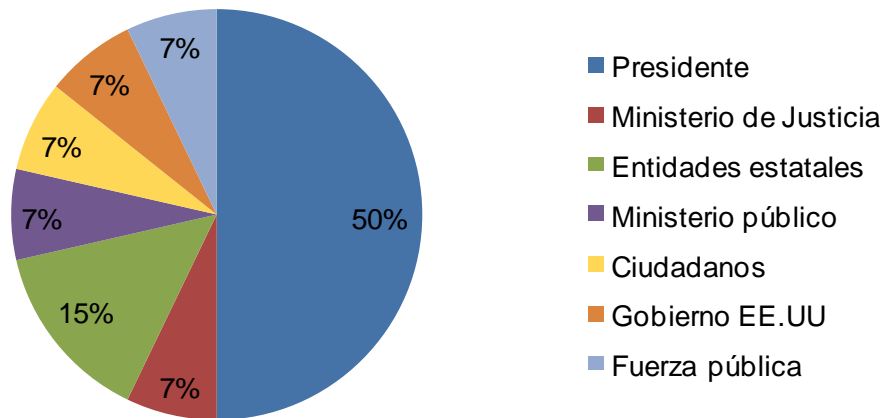
Lo anterior, a su vez redundaría en una serie de estrategias entre las que se puede mencionar: el fortalecimiento de las leyes penales contra el terrorismo, el pago de recompensas, la autorización para interceptar comunicaciones orales y electrónicas relacionadas con el terrorismo y la definición de “terrorismo doméstico” (ver ficha No. 24 – Anexo A). Todas estas acciones repercutieron sustancialmente en la política exterior de otros Estados y en la imposición de una “nueva amenaza global” tal y como ocurrió durante la Guerra Fría, avalando de ese modo un nuevo intervencionismo en materia de seguridad, a través de la cooperación multilateral en contra del terrorismo (Sección 413), fundamentado en el establecimiento de *“acuerdos con gobiernos extranjeros para usar información y registros para los fines descritos o negar visas a personas que serían inadmisibles en Estados Unidos”* (United States Congress, 2001). Esto justificó el posicionamiento global de nuevos valores, normas, fórmulas e imágenes en torno al emergente referencial en materia de seguridad del Estado: el terrorismo y las nuevas amenazas relacionadas (armas ilícitas, secuestro y tráfico de sustancias) fueron puestos en la agenda para visibilizar una guerra oficialmente declarada por el gobierno de Estados Unidos.

En Colombia este escenario cambió la connotación del conflicto armado, legitimó nuevas vías para intervenir los problemas de seguridad y, en definitiva, promovió el

afianzamiento del referencial de seguridad del Estado que promulgaba el candidato, luego Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez.

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 16 a la 25 - Anexo A), de un total de diez fuentes consultadas se identificó, mediante un ejercicio de interpretación semántica, el porcentaje de enunciación¹² de los mediadores de política pública de acuerdo a su pertenencia a una entidad u organización (Gráfico 12-3).

Gráfico 12-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Andrés Pastrana Arango)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Como se aprecia en el Gráfico 12-3 el rol del Presidente de la República fue importante al momento de posicionar referenciales y materializarlos en acciones de gobierno. Al parecer, distintos actores sociales compartieron su nivel de enunciación en las publicaciones: Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría), fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) y gobierno estadounidense. En cuanto a las entidades estatales se evidenció en los tipos documentales la activa contribución del

¹² La enunciación corresponde al número de veces durante el periodo de gobierno estudiado en las que un mediador es mencionado en la formulación o publicación de un documento dado su rol de influencia, este inferido a través de discursos, textos introductorios, créditos de autoría, firma de proponentes, etc.

Departamento Nacional de Planeación, instancia que ha jugado un papel preponderante en materia de política pública desde su creación. Se resalta una participación especial del Ministerio de Justicia (en los procesos de fortalecimiento de la administración de justicia) y de los ciudadanos (en referencia a la presión ejercida a través de la Corte Constitucional para disolver la zona de distensión).

Analizando las redes evidenciadas durante el período de gobierno de Andrés Pastrana, el Gráfico 13-3 muestra que existió una fuerte influencia del gobierno norteamericano no solamente como mediador de política pública (Plan Colombia y Ley Patriota) sino también como parte de un entramado social, político y económico que, como se explicó, globalizó y “nacionalizó” referenciales de seguridad del Estado bajo imágenes como la lucha contra el narcotráfico y la guerra contra el terrorismo. A diferencia de gobiernos anteriores, la iglesia católica y los medios de comunicación tuvieron presencia como redes en los documentos revisados, por lo cual es posible inferir que al enfocar la acción estatal hacia la seguridad nacional, específicamente, hacia el fin de la violencia política (conflicto armado), dichos grupos de actores ayudaron a legitimar discursos, a poner temas en discusión y a producir significación puntual sobre el referencial.

Ahora bien, comparando la enunciación documental de la red “fuerza pública¹³” y la red “Policía Nacional” se encuentra que esta última institución presentó una mayor visibilidad, lo que se equipara a un probable rol más participativo en procesos de formulación de políticas de seguridad del Estado, situación que resulta paradójica cuando su misionalidad constitucional se orienta hacia las garantías y el mantenimiento de la seguridad ciudadana, bajo un rol completamente civilista y no militar. Junto a ello, lo anterior también puede demostrar que la Policía Nacional es una entidad que tiene un importante nivel de incidencia en la agenda política del Estado y que cuenta con experiencia y conocimientos dada su capacidad de adaptación y respuesta a las necesidades de seguridad en Colombia y, por supuesto, a los desafíos impuestos por los referenciales de cada gobierno. Claramente los procesos de fortalecimiento y reforma institucional liderados por los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana contribuyeron en el afianzamiento de dichas cualidades.

¹³ La categoría corresponde a Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada Nacional.

Gráfico 13-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Andrés Pastrana Arango)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

3.4 Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006)

Dando continuidad al referencial de seguridad del Estado que Andrés Pastrana había impulsado en el período de gobierno anterior y en coherencia con la coyuntura por la que atravesaba el país -fracaso de los diálogos de paz, recrudecimiento del conflicto- y el mundo -guerra contra el terrorismo-, Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia de Colombia manteniendo intactos los nuevos valores promulgados alrededor de la seguridad. Casi que su primera acción en la materia fue la declaración de un estado de conmoción interior por noventa días a través del Decreto 1837 de Agosto 11 de 2002, bajo el entendido que:

“Es ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores a los que para sorpresa del mundo entero se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país, así como la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país” (Presidencia de la República, 2002).

Con lo anterior, Uribe Vélez proyectó como primera medida de excepción un aumento del pie de fuerza (soldados y policías), de la capacidad técnica y del equipamiento de la Fuerza Pública con el propósito de atender la situación de inseguridad del país y prevenir actos de terrorismo causados por *“bandas armadas, organizadas y financiadas al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos del narcotráfico, el secuestro y la extorsión”* (Presidencia de la República, 2002).

Podría decirse que este punto de partida evidencia no sólo una percepción de seguridad sumamente alterada en el país, sino además un reforzamiento de la inclusión discursiva de la imagen referencial de terrorismo, que legitimaba la necesidad de intervenir por otras vías el problema. La connotación política que gobiernos anteriores habían otorgado al conflicto armado interno se desvaneció al imponerse nuevas imágenes en la materia: de ahora en adelante fue común hablar de coacción, grupos terroristas, actos terroristas, hechos criminales y democracia.

En este orden de ideas, como soporte para el despliegue de lo que Uribe denominaría “seguridad democrática”, se dispuso por medio del Decreto 1838 del 11 de Agosto de 2002 la creación de un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la misma, bajo el entendido que:

“dada la grave situación Fiscal del país, la Nación no cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para financiar la fuerza pública y las demás instituciones del Estado que deben intervenir para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, motivo por el cual es necesario imponer y recaudar nuevas contribuciones fiscales” (Presidencia de la República, 2002)

Luego de blindar financieramente la implementación del cúmulo de ideas que la seguridad democrática traería, surgió el Plan de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado comunitario” aludiendo sobre todo a un referencial de seguridad del Estado que manifestaba todo tipo de amenazas, tanto internas y de seguridad ciudadana como externas (propuestas por la agenda norteamericana); esto puede significar que durante los periodos de gobierno de Álvaro Uribe se fusionó en uno solo el referencial sectorial (seguridad ciudadana) con el referencial global (seguridad del Estado) configurando un único valor: la seguridad democrática.

La fórmula expresa por el mediador del Plan, sin duda Álvaro Uribe Vélez, fue la priorización de la seguridad como base para el futuro de Colombia: sin seguridad no se podría alcanzar la prosperidad, asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.

Ahora bien, a través de la descripción de su problema central el texto del Plan de Desarrollo permite ubicar el enlace entre una amenaza interna y otra externa:

“En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (...) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) duplicaron su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución similar en el mismo periodo. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por los grupos violentos; miles de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cuantos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional.

Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de los actores violentos en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión por parte de entidades internacionales y las nefastas prácticas de lavado de activos” (p. 19-20)

Llama la atención que algunas de las amenazas identificadas para Colombia y expresadas en el problema fueron coincidentes en el texto con los delitos priorizados en el Plan Patriota estadounidense: negocio criminal de drogas, tráfico de armas y terrorismo. Esto permite ratificar lo que se ha venido infiriendo: el referencial de seguridad en Colombia se construye o deconstruye, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global que responde a las lógicas de la seguridad de Estado (soberanía, enemigo público, control

territorial, amenazas a la democracia, lucha o guerra contra ciertos peligros), ampliamente difundidas por un gobierno hegemónico, como lo es el de Estados Unidos.

Es importante destacar que al interior del Plan de Desarrollo 2002 - 2006 se presentaron lineamientos generales para atender las necesidades de seguridad urbana y para zonas deprimidas, evento que resulta extraordinario bajo el entendido que los planes, normas y estrategias propuestas por anteriores gobiernos omitían o poco esbozaban intervenciones para entornos rurales.

Por otro lado, la Ley 812 de 2003 *“Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”* (Congreso de la República, 2003) decanta un poco más lo expuesto en el Plan y señala someramente unos pocos programas de inversión en materia de seguridad ciudadana (sin darle esta denominación). El interminable fortalecimiento a la justicia reaparece en escena (es de recordar que los tres gobiernos anteriores formularon iniciativas similares en el sector), concentrándose en la adjudicación de contratos para obras y servicios en centros de reclusión (Artículo 18), lo que permite evidenciar, una vez más, que Colombia sufrió por muchos años de la ausencia de una política criminal que propusiera acciones más allá de la “mano dura” (construcción de cárceles, inflación normativa, criminalización de conductas), es decir, que posicionara la prevención como instrumento clave para reducir la actividad criminal en la sociedad, asegurara los derechos de las personas privadas de la libertad, fortaleciera capacidades fiscales y judiciales y racionalizara el aumento exacerbado de tipos penales.

En la Ley 812 de 2003 también se identifica claramente la conexión que el gobierno Uribe promovió entre seguridad democrática y crecimiento económico, dado que en su Artículo 73 se especifica la necesidad de seguridad para el desarrollo turístico. Para ello se solicita la creación de un cuerpo de policía especializado. En cuanto al referencial de seguridad del Estado, el documento señala algunos elementos centrales esenciales para alcanzar la seguridad democrática y que serían el fundamento de las acciones desarrolladas en este cuatrienio:

“El Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, (...) la atención a las zonas

deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional” (Congreso de la República, 2003).

De la mano con la fuerte irrupción de la seguridad democrática como valor en el país, es formulada la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, documento que después de las políticas de paz y convivencia de Andrés Pastrana, constituye la primera política pública de seguridad del Estado documentada y estructurada tal y como en la actualidad se realiza. Bajo el liderazgo de la primera mujer en asumir la responsabilidad de ser Ministra de Defensa -Marta Lucía Ramírez- el documento parte de la necesidad de luchar contra el terrorismo a través de la solidaridad entre ciudadanos – Estado y Estado – otros países. De igual manera el texto expresa la necesidad de mantener la confianza inversionista a través de la seguridad democrática y reivindica el rol de las fuerzas militares y la Policía Nacional.

Este último aspecto pone en evidencia un reposicionamiento de la fuerza pública durante el gobierno Uribe. El ejercicio partió desde lo discursivo en la política en donde la Ministra Ramírez pide no igualar a la misma con grupos violentos -a manera de partes combatientes del conflicto armado o actores de guerra- (Presidencia de la República, 2003), lo que representó para muchos de sus miembros un reconocimiento especial dentro del aparato estatal y el afianzamiento simbólico de su doctrina y estatus, pero que también más adelante abrió la puerta a “escapes de impunidad” tales como fueron las ejecuciones extrajudiciales o mal denominados “falsos positivos”. Como el presente trabajo se concentra en analizar la formulación de políticas y no su implementación, no se ahondará en el tema.

De igual forma el documento realiza una aclaración importante:

“La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la ‘Seguridad Nacional’ en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como ‘enemigo interno’. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de

las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno” (Presidencia de la República, 2003:6)

Tal acepción suaviza por completo el discurso bélico que se venía dando alrededor de la seguridad de Estado en el país, más cuando viene de una ministra mujer, que probablemente fue puesta en el cargo no solo por sus capacidades profesionales sino también para dar a los opositores de la seguridad democrática una imagen diferente respecto a la misma. Sin embargo, lo anteriormente expresado se trata solo de conjeturas que, según Muller, corresponden al marco cognitivo de la autora del presente trabajo. En realidad, la verdadera intención de afirmar una naturaleza diferente a la expresada en todos los documentos previamente analizados, solamente se encuentra en la mente y percepciones del mediador de la política.

Lo que sí es evidente es que la Política Defensa y Seguridad Democrática promovió valores como la solidaridad, la multilateralidad y la corresponsabilidad para la seguridad de Estado. Con ellos se lograría atacar el terrorismo y otras amenazas, además de ejercer un mejor control territorial a través de la fuerza pública como elemento coercitivo por orden constitucional.

Previamente se ha reiterado que para Muller (2002) es fundamental analizar el papel de la institucionalidad y la administración pública para comprender mejor el referencial de cada mediador. Durante los períodos de Uribe, la seguridad ciudadana casi que fusionada con la seguridad del Estado, tuvo su mayor despliegue a través de entidades como la Policía Nacional de Colombia a quien se le delegó, a través de la Política de Seguridad y Defensa Democrática, la responsabilidad de generar mecanismos y estrategias específicas frente al tema. Una de ellas fue la creación del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) en Marzo del año 2004, con el propósito de:

“Fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de los Gobernadores y Alcaldes, que con las demás autoridades locales de seguridad, policía y justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana” (Policía Nacional de Colombia, 2008: 4).

Dentro de los documentos doctrinales del programa DMS se afirma que las acciones desarrolladas post Constitución de 1991 por parte de autoridades político administrativas carecían de articulación clara que permitiera que:

“Todos trabajaran bajo los mismos parámetros de eficiencia, eficacia, sostenibilidad, y coordinación. No funcionaban los Consejos de Seguridad como espacios de coordinación interinstitucional y no se asignaban recursos para el fortalecimiento de las agencias encargadas de estos temas, así como para desarrollar estrategias, programas y acciones en la materia” (Policía Nacional de Colombia, 2008:4-5).

Lo anterior permite inferir que el gobierno nacional concentrado en la defensa nacional a través de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, descuidó su liderazgo frente a la gestión local de la seguridad ciudadana y por ende, la aplicación de los diferentes instrumentos de coordinación y financiación creados por anteriores mandatos (Fondos Cuenta Territoriales, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Orden Público y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Paradójicamente, a través de la Policía Nacional de Colombia se empezaron a producir mecanismos que posibilitaron la sinergia al interior de las entidades territoriales y entre estas y las gobernaciones, ministerios o instancias competentes en la materia (sectores de seguridad y justicia, Departamentos Administrativos, Institutos, etc.). Lo anterior trajo consigo la creación del programa DMS, y con este, un nuevo valor frente a la seguridad ciudadana: la corresponsabilidad, entendida como un deber compartido entre diferentes autoridades para responder a los múltiples desafíos.

Tal contexto evidencia un avance sustancial del referencial, dado que se empieza a asumir desde el Estado que la atención y el mantenimiento de la seguridad ciudadana no es un tema de absoluta responsabilidad del cuerpo de policía (Policía Nacional) puesto que desborda sus capacidades. La seguridad ciudadana, como se dijo en el Capítulo 1 (apartado “marco teórico de la seguridad”) comprende diferentes dimensiones y nuevas formas de aproximación a los problemas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen (Gómez, 2010). En definitiva, la Policía Nacional de Colombia con su programa DMS empezó a generar un cambio de referencial, de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, que si bien no obtuvo su mayor desarrollo en los periodos de gobierno de

Álvaro Uribe Vélez, si empezó a tener eco unos años más adelante, sentando la base para la formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana de orden nacional y local.

Ahora bien, siguiendo el análisis en orden cronológico, el 25 de Julio de 2005 se expidió la Ley 975, también llamada Ley de Justicia y Paz, *“por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados y organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”* (Congreso de la República, 2005). Bajo un claro referencial de seguridad del Estado, que como se ha dicho fue el preponderante en este período de gobierno, la Ley buscó facilitar procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la Ley.

En su Artículo 3 la Ley de Justicia y Paz presentó la “alternatividad” como un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena reemplazándola por una pena alternativa concedida *“por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización”* (Congreso de la República, 2005). Bajo principios de amnistía e indulto esta norma fue un marco de justicia transicional para procesos de desmovilización de grupos armados organizados al margen de la Ley, en donde se equiparó a las FARC y el ELN con las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, enfatizando en la eliminación del reconocimiento político de las guerrillas previamente otorgado por otros gobiernos, situación que alejaba las posibilidades de una salida negociada al conflicto armado.

Al respecto es importante señalar dos elementos interesantes: 1. En lo discursivo el gobierno Uribe empezó a incluir a las personas víctimas del conflicto armado y a pensar en la necesidad de reparar los daños causados a las mismas. Nuevas imágenes y valores como los derechos de las víctimas empezaron a rodear el referencial imperante. 2. La Ley fue un punto de partida para promover procesos de desmovilización masiva. La alternatividad se convirtió en un incentivo para la búsqueda de la paz.

Casi que finalizando su primer mandato, Uribe Vélez presentó los resultados del proyecto de planificación prospectiva “Visión Colombia Segundo Centenario: Colombia 2019” a

través del cual se proyectaron acciones para impactar el futuro del país en varios sectores, incluyendo la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana. Proponiendo unas metas ambiciosas en cuanto a paz y consolidación democrática, en definitiva, el documento buscó dar continuidad en el tiempo a las imágenes, normas y valores contenidos en el referencial uribista: “(...) *los países no pueden vivir de bandazo en bandazo, pasando de un plan cuatrienal de desarrollo a otro plan cuatrienal de desarrollo y generalmente con desconocimiento del anterior. El país necesita líneas de continuidad*” (Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación, 2005:5).

Prueba de ello es que en el documento se considera que *“la provisión de bienes públicos, como seguridad, es una función creciente de las complejidades geográficas, razón por la cual Colombia debe invertir por habitante en seguridad –en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico”* (Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación, 2005:105). En materia de seguridad del Estado para 2019 se esperaba una consolidación real de la paz, la eliminación de las organizaciones de narcotráfico, la neutralización del terrorismo y la desmovilización y reincorporación de personas alzadas en armas.

En cuanto a seguridad ciudadana la formulación fue bastante acotada. Si bien se incluyó un concepto de convivencia, este se redujo al fomento de la cultura y sus expresiones artísticas como herramienta de prevención. Era de esperarse que un plan prospectivo del talante de Visión Colombia 2019 ofreciera mayores elementos para fomentar las relaciones armónicas entre los ciudadanos y mejorar la seguridad ciudadana, rompiendo el paradigma de que la misma refiere meramente a lo delictivo y contravencional.

Aunque el documento de Visión Colombia 2019 no materializó dicha idea, el CONPES 3437 “Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES de Colombia” si logró aproximarse a la misma:

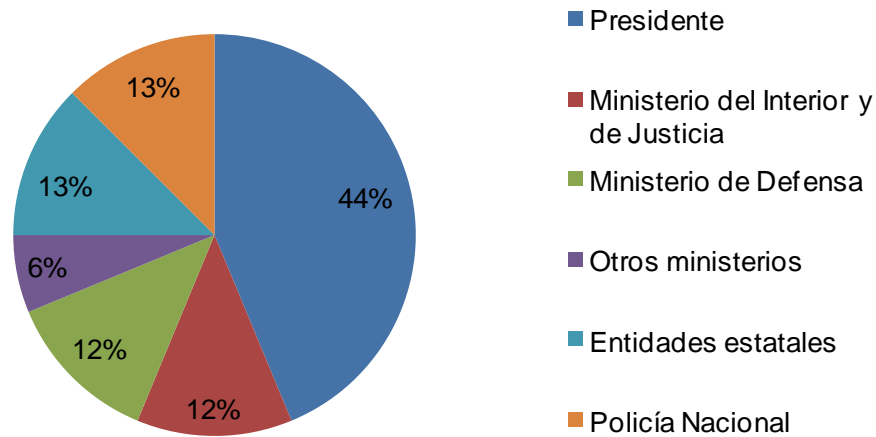
“Así, la seguridad ciudadana no se agota en el terreno de la criminalidad y la delincuencia, sino que incluye otras expresiones de violencia que se manifiestan en el ámbito público y privado, que deterioran los niveles de convivencia en la sociedad, así como también la protección y rehabilitación de comunidades frente a los desastres naturales, asociados a fenómenos geológicos,

hidrometeorológicos y los de carácter tecnológico” (Departamento Nacional de Planeación, 2006:3).

La esencia del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) fue la sinergia y coordinación interinstitucional para la seguridad ciudadana (valor que ya se venía promoviendo) bajo el entendido que se observaban falencias en la materia para la atención oportuna de prevención y atención de desastres. Para la fecha no existía *“un sistema integrado de seguridad ciudadana y emergencias, en el cual converjan la Fuerza Pública, los organismos de seguridad y las agencias encargadas de prevenir y atender desastres”* (Departamento Nacional de Planeación, 2006:2). La puesta en agenda de este problema público fue un avance importante para que el país avanzara en el tránsito hacia un referencial de seguridad ciudadana, pero no el definitivo. Como ya se ha argumentado, a través de la trayectoria documental del primer período de Álvaro Uribe se puede encontrar que el centro de atención del Estado fue la seguridad nacional en donde el cuerpo policial, claramente, se militarizó y las fuerzas militares, a su vez, cumplieron funciones de seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 26 a la 34 - Anexo A), de un total de nueve fuentes relevantes consultadas se identificó que el rol del presidente como mediador fue bastante importante (44% del total de la enunciación documental). La Policía Nacional y algunas entidades estatales evidenciaron su interés por posicionar un referencial de seguridad ciudadana durante este período, estas últimas quizá obedeciendo al valor emergente de la “corresponsabilidad”, lo que resulta interesante en comparación con la ausencia de las fuerzas militares al momento de posicionar ideas o problemas públicos en torno a la seguridad del Estado (referencial imperante durante este periodo). Por supuesto, los Ministerios del Interior y de Justicia (fusionados en este gobierno a través de la Ley 790 de 2002) y de Defensa fueron incluidos dentro del mapa de mediadores dado que son los responsables por misionalidad de la formulación de las políticas o acciones en la materia (Gráfico 14-3).

Gráfico 14-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Álvaro Uribe I)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Por otro lado, en cuanto a las redes de actores identificadas en el análisis documental se encontró un amplio número de ellas (Gráfico 15-3). Jugó un papel importante en la puesta en agenda de problemas y, por ende, en la configuración de los referenciales, la red intergubernamental (Muller, 2002) conformada por los Ministerios del Interior y de Justicia y el de Defensa. La comunidad e instituciones internacionales también obtuvieron un nivel de incidencia superior a otras redes: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina de Asuntos Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos (NAS) son enunciadas en aquellos documentos tendientes a posicionar un referencial de seguridad ciudadana, mientras que la Organización de Naciones Unidas mostró una participación en aquellos documentos orientados hacia la seguridad del Estado. De lo anterior se corrobora la poca distinción que se presentó entre seguridad ciudadana y seguridad del Estado en este cuatrienio y el acompañamiento técnico que instancias estadounidenses dieron a algunas entidades (Policía Nacional de Colombia y su programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS).

Igualmente, se debe señalar una red temática (Muller, 2002) integrada por la Corte Constitucional, organizaciones de víctimas del conflicto armado y el Ministerio Público (Procuraduría, Contraloría) contribuyeron en la inclusión de nuevos valores, normas e

imágenes alrededor de la seguridad (el reconocimiento de la condición de víctima y la necesidad de su reparación, por ejemplo).

Gráfico 15-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Álvaro Uribe I)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

3.5 Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010)

Fruto de la reelección popular de la seguridad democrática, Álvaro Uribe Vélez volvió a asumir la Presidencia de la República manteniendo coherentemente el referencial que desde el cuatrienio anterior venía promulgando. En esta oportunidad se concentraría en la consolidación de la seguridad democrática en los territorios.

Su Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” planteó como problema la pérdida de confianza inversionista dada la compleja situación de seguridad interna: *“Colombia enfrenta el desafío inmenso de la inseguridad interna que amenaza a la democracia; en respuesta, la política de seguridad democrática se*

diseñó como un instrumento para su defensa". (Departamento Nacional de Planeación, 2007:19).

Entre otras medidas, el Plan estimó que la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática se enfocaría en atender algunos frentes sobre los que ya se venía trabajando: control del territorio, defensa de la soberanía nacional, combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado. Sin embargo, ahora fue más evidente la necesidad de abarcar la seguridad ciudadana como pilar, incorporando una Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana que:

"Constituye un asunto que abarca múltiples y complejos asuntos que pasan por el manejo de la criminalidad, la violencia intrafamiliar, la violación a normas de tránsito y la convivencia, en particular los aspectos relacionados con las conductas que atentan contra las normas del Código de Policía. Así mismo, esta política requiere del esfuerzo coordinado entre diferentes entes del Estado y la sociedad civil" (Departamento Nacional de Planeación, 2007:61)

Dicha política no se materializó en un documento rector desde el gobierno central (como sí ocurriría posteriormente en el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón) sino que se desplegó a través de las estrategias de seguridad ciudadana que desarrollaba la Policía Nacional de Colombia, entre las que se encontraba el apoyo a la gestión territorial de alcaldes y gobernadores en la formulación de políticas públicas descentralizadas (Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y la readecuación en el nivel estratégico de una estructura interna para la seguridad ciudadana (creación de una Dirección especializada en el tema - Dirección de Seguridad Ciudadana¹⁴). Como se ha venido afirmando, con el paso de los años la Policía Nacional se ajustó a los referenciales emergentes contribuyendo ostensiblemente al posicionamiento de la seguridad ciudadana en el país.

¹⁴ La Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) de la Policía Nacional a través del Decreto 4222 del 23 de Noviembre de 2006 asumió las funciones de la antigua Dirección Operativa y por medio de la Resolución 02063 del 15 de Junio de 2007 definió su estructura orgánica interna determinando sus funciones. Entre ellas se puede mencionar la de *"articular y direccionar el servicio de Policía que desarrollan las policías metropolitanas, departamentos de policía y comandos operativos especiales de seguridad ciudadana en el ámbito nacional, que permitan garantizar las condiciones necesarias de tranquilidad y seguridad ciudadana"* (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

Teniendo en cuenta lo anterior, el segundo plan de gobierno de Álvaro Uribe se percibe mucho más integral en cuanto al referencial de seguridad que orientó su formulación. La experiencia de periodos presidenciales pasados y las brechas encontradas durante su primer mandato, probablemente permitieron a Uribe retomar o incluir valores, imágenes y normas diferenciadas. Sin afirmar que esto estuviera respaldado por una decisión política consistente, el respeto y garantías a los derechos humanos y la articulación que debe existir entre política de seguridad y política social, parecieron un avance en la comprensión del tema (avance por lo menos registrado en el tipo documental revisado). Lo fue también pretender consolidar un modelo de servicio de policía diferente, mucho más cercano a las personas, tal y como fue la esencia de la Policía Comunitaria:

“Con el propósito de facilitar las múltiples funciones policiales, dentro de las que se cuentan la participación en la concertación de tareas, el apoyo a la gestión de los gobernadores y alcaldes y la generación de un mayor acercamiento a la comunidad para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia” (Departamento Nacional de Planeación, 2007: 62)

Ahora bien, para el año 2007 se publicó la esperada Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, en donde predominó un referencial global de seguridad del Estado que vislumbraba algunos de los esbozos de seguridad ciudadana que se venían evidenciando. El documento presentó, de manera inicial, una estrategia denominada “Doctrina de Acción Integral” en donde la mezcla de roles y misiones entre la fuerza pública se sustentaba a partir de la necesidad de controlar y recuperar socialmente el territorio nacional. Consistió en una suerte de responsabilidades que solo se podrían asumir de manera articulada:

“Con la Doctrina de Acción Integral, dentro del objetivo de consolidación del control territorial, se combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad, de forma que los miembros de la Fuerza Pública apliquen principios y protocolos para adelantar una adecuada coordinación con los representantes de las demás instituciones del Estado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2007:12).

Las acciones propuestas en seguridad ciudadana al interior de la Política de Consolidación se focalizaron en la seguridad urbana (ciudades y centros urbanos): bandas organizadas de delincuencia y sus manifestaciones como el hurto, el secuestro y la extorsión fueron las primeras preocupaciones frente al tema. Por ello se daría continuidad a las inversiones extraordinarias para *“mejorar la movilidad de las Fuerzas Armadas, aumentar su capacidad de inteligencia contra los delincuentes, incrementar el pie de fuerza y mantener las capacidades estratégicas mínimas”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2007:13). Una fuerza pública “legítima, moderna y eficaz” estaría a cargo de la seguridad en las ciudades atendiendo a delitos de impacto principalmente. Es de anotar que el pasado propósito expresado en el Plan de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” consistente en llegar con desarrollo y seguridad a las zonas más deprimidas del país, parece estar ausente en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Como es predominante a lo largo de la historia del país desde el gobierno central los mayores esfuerzos se concentraron en entornos urbanos y no rurales, en otras palabras, en los centros y no en las periferias.

Por otro lado, durante el segundo gobierno de Uribe se evidenció mayor actividad en materia de formulación de lineamientos para el sector defensa que facilitarían y aplicarían las medidas de Derechos Humanos (DD.HH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) consagradas en la normatividad nacional e internacional. Es así como un conjunto de Directivas (Ficha No. 37 – Anexo A), orientadas a Unidades de Fuerza Pública y Comandantes de Fuerzas Militares y Policía Nacional, fueron impartidas por el Ministerio de Defensa Nacional para: 1. Fortalecer el reconocimiento, la prevención y la protección de los DD.HH de comunidades indígenas y afrocolombianos, 2. Establecer un protocolo para procesos de retorno de personas en condición de desplazamiento y 3. Evitar homicidios en persona protegida (Ministerio de Defensa Nacional, 2007). Este nuevo enfoque, refleja la inclusión de imágenes distintas alrededor del conflicto armado y la seguridad del Estado por parte del gobierno Uribe. Tanto sindicalistas, como víctimas y comunidades especiales deberían ser comprendidos a partir de nuevas lógicas como el reconocimiento, la prevención y la protección.

Tal proceso fue la base para que en el año 2008 se formulara la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, cuyo mediador principal fue el Ministro de Defensa de la época, Juan Manuel Santos Calderón. Por supuesto, el papel

de las redes que se configuraron alrededor del tema fue fundamental al momento de posicionar el problema público en la agenda estatal: víctimas del conflicto armado, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales muy probablemente empezaron a *“entrar en contacto y articularse a unos procesos de conflicto, de negociación y de coalición”* (Muller, 2002:101). Podría decirse que la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario fue reactiva, dado que su formulación obedeció a la multiplicidad de presiones que el entorno impuso sobre el sector defensa.

Pese a la existencia de un aparato promotor de DDHH y DIH al interior de la fuerza pública, se evidenció *“una falta de articulación en el sistema y, sobre todo, de integración de la instrucción a la práctica”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2008:7), lo que devela la existencia de una brecha entre lo que se enseñaba o las órdenes que se impartían y lo que se ejecutaba en la práctica, dicho de otra manera, entre lo que se planeaba en el nivel estratégico y lo que se implementaba en los niveles táctico y operacional. Uno de los objetivos de la política así lo confirman:

Esta política busca “la integración plena de los DDHH y el DIH a la instrucción táctica y a la lógica operacional. Con más razón cuando los DDHH y el DIH son la columna vertebral de nuestros esfuerzos, porque lo que estamos haciendo es precisamente eso: recuperando la vigencia de la ley en todo el territorio. Y el respeto por los DDHH y el DIH es nuestro seguro de que estamos operando dentro de la ley (...) Es decir, el comportamiento ajustado a unos valores y unas normas en medio de las operaciones” (Ministerio de Defensa Nacional, 2008:7).

Como fue común en este cuatrienio, el presidente Uribe continuó con el diseño de políticas y estrategias alrededor de la seguridad del Estado. Posterior a la agenda desarrollada en el marco de los DD.HH y el DIH surgió otro tema sensible dentro del conflicto armado: las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones Sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Tal situación condujo a formular un documento CONPES específico en el tema (CONPES 3567 del 16 de Febrero de 2009).

“A partir de la perspectiva del goce efectivo de derechos y la Acción contra Minas para el Desarrollo, este apartado presenta el marco de interpretación del

problema de las minas antipersonal en Colombia. Así, buena parte de la formulación se asienta en los desarrollos del Derecho Internacional Público. Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha desarrollado los Estándares Internacionales para la Acción Integral contra Minas (IMAS, por sus siglas en inglés) como un referente para guiar la intervención en la materia” (Departamento Nacional de Planeación, 2009:15).

En la búsqueda por incorporar valores generados por fuentes internacionales (ONU) y normas impartidas por el Derecho Internacional Público tales como desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades; goce efectivo de derechos, enfoque diferencial en las intervenciones, reconciliación y reparación, etc., el gobierno Uribe diseñó dicho CONPES para disminuir el riesgo de contaminación por MAP, AEI o MUSE, dada la *“destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las comunidades afectadas”* (Departamento Nacional de Planeación, 2009:26). Del ejercicio se puede inferir cómo el referencial de seguridad del Estado empezó a tener cambios en sus contenidos en comparación a su concepción original, dada la fuerte influencia de organismos multilaterales o actores internacionales que, en definitiva, mediaron en la situación para reenfocar la agenda de acción estatal en la materia. Dichas intervenciones a lo largo de lo estudiado, con connotaciones tanto positivas como negativas, han generado cambios en los referenciales de los diferentes mediadores imponiendo nuevas visiones.

Puede afirmarse que Álvaro Uribe Vélez ha sido uno de los mandatarios más activos en materia de formulación de políticas de seguridad del Estado, como se sabe, la obtención de seguridad para Uribe fue un eje transversal para actuar en los demás sectores. Es de anotar que a partir de su segundo mandato, el ejercicio empezó a ser reiterativo lo que demuestra la importancia que este gobierno dio a la centralización de decisiones frente a un problema público, como lo es la violencia criminal y la violencia de conflicto.

Una última de sus políticas fue el Documento CONPES 3669 “Política Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial” a través de la cual se identificó *“baja sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo”* (Departamento Nacional de Planeación, 2010:28); por ende se propusieron lineamientos para mejorar la

sostenibilidad de la erradicación manual a partir de la coordinación entre las entidades que participaban en la lucha contra las drogas y en la consolidación territorial (Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, Fiscalía General de la Nación, etc.). El desarrollo alternativo en áreas afectadas por cultivos ilícitos (o en riesgo de estarlo) sería armonizado con las estrategias del Estado.

De acuerdo a lo evidenciado en la revisión documental, las últimas iniciativas de Uribe afianzaron el referencial de seguridad del Estado alrededor de la imagen “consolidación territorial”. La idea empezó a perfeccionarse no solo alrededor de la seguridad, sino de la necesidad de cohesionar en todo el territorio nacional los beneficios que traería la misma (afianzamiento del Estado Social de Derecho). De esta manera, es importante mencionar la formulación del “Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial” a través del Decreto 2933 de 2010, el cual buscaba la ejecución de una Estrategia de Consolidación Territorial compuesta por políticas, programas, planes nacionales y regionales, normas, orientaciones, mecanismos presupuestales, actividades, recursos e instituciones (Presidencia de la República, 2010). Dichos instrumentos y dispositivos de planificación no buscaban otra cosa sino obtener mayor presencia institucional y prestación de los servicios del Estado en zonas focalizadas del país, por medio de la sinergia y racionalización de esfuerzos de las distintas entidades.

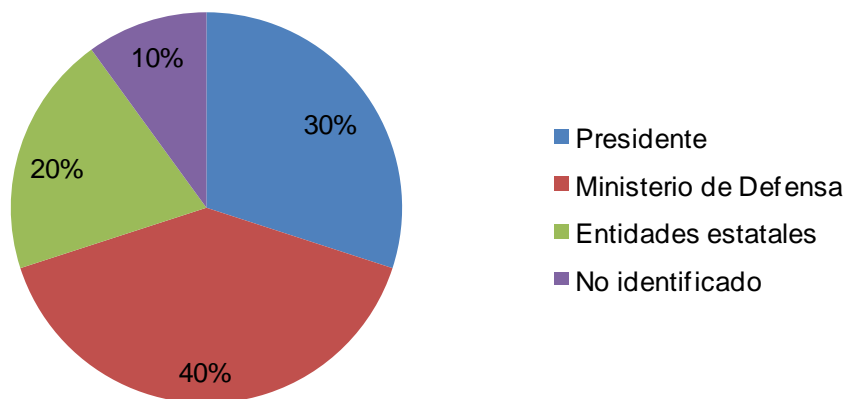
De este período gubernamental puede concluirse que la consolidación de la seguridad democrática atinente al referencial de seguridad del Estado, incorporó en su trayectoria una serie de valores, normas e imágenes que la fueron robusteciendo. En cuanto a la seguridad ciudadana, si bien se presentó como una necesidad apremiante en discursos, correspondió mayoritariamente a la Policía Nacional la construcción de iniciativas y estrategias en la materia a nivel nacional y territorial, que en efecto resultaron limitadas dado a que tal responsabilidad excede sus capacidades (ya previamente se ha argumentado que la seguridad ciudadana va más allá de la mera actividad del cuerpo de policía).

El ejecutivo casi que fusionando las acciones a realizarse entre seguridad del Estado o nacional y seguridad ciudadana, afianzó la confusión de roles y misiones entre la fuerza pública. Una suerte de “securitización” como práctica política de gobierno sucedió en estos tiempos. Al respecto Tickner (2004) citando a Wsever (1995) afirma que este

fenómeno “permite a las elites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza”. En efecto, visiones globales como la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo (puesta en marcha del Plan Colombia y el Plan Patriota) incidieron en la definición de amenazas, que para el universo cognitivo de su principal mediador –Álvaro Uribe Vélez- solamente podían ser enfrentadas a través de la seguridad democrática.

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 35 a la 41 - Anexo A), de un total de siete fuentes relevantes consultadas se identificó que en esta oportunidad, a diferencia de otros períodos de gobierno, el rol del presidente como mediador pierde un poco de presencia, asumida esta por el Ministerio de Defensa Nacional (Gráfico 16-3). El evento resulta coherente con el énfasis que se hizo en el cuatrienio en cuanto al referencial de seguridad del Estado.

Gráfico 16-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Álvaro Uribe II)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

En cuanto a la presencia de redes, a través de la interpretación documental se encontró que la Policía Nacional y demás miembros de la Fuerza Pública jugaron un papel importante al momento de materializar tanto el referencial global como el sectorial en políticas públicas o estrategias concretas. Como se afirmó previamente, las organizaciones sociales no gubernamentales, víctimas del conflicto armado, organismos multilaterales y comunidad internacional influyeron activamente en la incorporación de

nuevos valores alrededor de la seguridad del Estado (Gráfico 17-3). Es de interés señalar que la red “academia” presente en el gobierno Gaviria, Pastrana y primero de Uribe en esta oportunidad no se evidencia, situación que permite concluir que en estos cuatro años el ejecutivo se mantuvo distante de la producción académica del país. En resumen, las redes más influyentes en este mandato corresponden, según la teoría de Muller (2002), a una red intergubernamental (cerrada) en donde los individuos se agrupan principalmente en el plano horizontal para promover sus ideas e intereses.

Gráfico 17-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Álvaro Uribe II)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

3.6 Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)

Para empezar es importante aclarar que teniendo en cuenta la reducción temporal determinada para el presente trabajo, del periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos se estudió la emisión de referenciales solamente hasta el año 2013 (un año antes de finalizar su primer mandato).

Haciendo tal salvedad se puede empezar afirmando que la elección popular del mandatario obedeció, en gran medida, a que era la figura representativa del continuismo de la política de seguridad democrática que el ex presidente Álvaro Uribe había promulgado ocho años antes. Juan Manuel Santos conocía muy bien la cartera, dado

que se desempeñó como Ministro de Defensa Nacional en el período de gobierno inmediatamente anterior (2006 – 2009) y fue quien apoyó el posicionamiento de valores e imágenes referenciales como la lucha contra el terrorismo, el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario por parte de la fuerza pública, la consolidación territorial, entre otros.

Sin embargo, y con toda la continuidad argumentativa que la seguridad del Estado recibió en un comienzo, este gobierno permitió la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana que empezó a posicionarse no solo en una estructura estatal – burocrática adecuada y exclusiva para su despliegue, sino también en una política pública concreta y formulada desde el nivel central. Se resalta el hecho como algo particular puesto que en la trayectoria de políticas, planes, estrategias, normas, etc. constatada entre 1991 y 2011 no fue posible identificar eventos paralelos. Vale precisar que aunque las formulaciones preliminares se enfocaron en reformas institucionales, planes, estrategias estatales y de entidades y no a políticas públicas como tal, claramente fueron la base para posibilitar la aparición de un nuevo referencial en el país.

Ahora bien, como ocurrió en el gobierno precedente la Policía Nacional de Colombia empezó abanderando la planificación de la seguridad ciudadana, esta vez, a través de una estrategia que sentó las bases para la posterior formulación de una política de orden nacional. En el año 2010, la Estrategia para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana, enfocada como una iniciativa institucional que proponía una “política de seguridad ciudadana”, señaló que pese a los avances evidenciados en el gobierno anterior:

“Se presentó un incremento en los delitos de mayor impacto social y afectó principalmente a los ciudadanos que habitan los centros urbanos del país y sus áreas de influencia; teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad no son homogéneas en todas las ciudades, en algunas de ellas se observan situaciones aceptables de tranquilidad, en otras se detectan signos de insuficiencia en las políticas para mantener los buenos resultados alcanzados en el pasado reciente, y en otras más la inestabilidad y la zozobra se han apoderado de la ciudadanía como consecuencia de la acción desbordada de la delincuencia común y de las redes y bandas criminales. Muchos de estos actores se articulan a los propósitos

de la criminalidad organizada o de narcotraficantes que intentan construir un monopolio sobre la ilegalidad, proteger corredores para el tráfico de armas y drogas o controlar las rentas provenientes de actividades legales e ilegales” (Policía Nacional de Colombia, 2010:9).

De esta manera, la Estrategia para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana esbozó una serie de iniciativas para el servicio de policía frente a los procesos misionales de la Policía Nacional: prevención, investigación criminal e inteligencia, empleando como mecanismo de soporte la debida articulación con las autoridades político administrativas que son quienes deben liderar, coordinar y financiar acciones en la materia a nivel local (Policía Nacional de Colombia, 2010). Por otro lado, el documento presentó una definición interesante de seguridad ciudadana, que denota claramente el enfoque que tenía el referencial en su momento:

“Si bien se entiende que la seguridad ciudadana es una necesidad que requiere ser resuelta por el Estado, con los cuerpos de Policía como dinamizadores y articuladores, donde se madura la relación entre autoridades y comunidad, la cual se caracteriza por ser integral, flexible, dinámica, efectiva, eficiente y por privilegiar la prevención y la investigación, es importante establecer que la seguridad ciudadana en el marco del servicio de Policía debe entenderse como el conjunto de acciones jurídicas y materiales a cargo de las autoridades político-administrativas, con atribuciones ordinarias de Policía, tendientes a garantizar con el apoyo de la Fuerza Pública, el normal ejercicio de los derechos y libertades de las personas para el logro de la convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional” (Policía Nacional de Colombia, 2010:24).

La configuración del referencial de seguridad ciudadana, partiendo de una definición preliminar, es un punto de partida fundamental para diseñar respuestas públicas frente a un problema social debido a que partir de allí se concreta el marco o universo cognitivo que orienta las políticas. En la descripción de seguridad ciudadana del documento “Estrategia para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana” se ubican normas, valores e imágenes como atribución de policía, apoyo entre la Fuerza Pública, derechos, libertades y convivencia pacífica cuya significación se puede concentrar en: 1. La atribución de la función de policía corresponde a las responsabilidades compartidas que

deben existir entre diferentes instancias del Estado para atender la seguridad ciudadana, 2. La legitimación estatal de procesos de coordinación y cooperación entre Fuerzas Militares y Policía Nacional dadas las características y complejidades de la seguridad en Colombia, 3. La esencia liberal salvaguardada en la Constitución Política y orientadora de la seguridad ciudadana en el país, esto es, la búsqueda de garantías a los derechos y libertades públicas, y 4. El reconocimiento oficial de que la seguridad ciudadana tiene plena correspondencia con la convivencia ciudadana. Estos dos términos mantienen una relación absolutamente recíproca y su inclusión en la Estrategia da un matiz de madurez conceptual sin precedentes en la historia del país.

Durante el primer periodo de gobierno del presidente Santos tales normas, valores e imágenes empezaron a incorporarse en el quehacer de los formuladores de políticas públicas de seguridad. Nuevamente, puede resaltarse el rol de la Policía Nacional como mediador para la seguridad ciudadana en el país y el aporte que en este momento realizó a la comprensión de la misma.

En cuanto a las acciones propuestas en la Estrategia como tal, se identifica que dada la descripción de las principales amenazas (término propio del referencial de seguridad del Estado) se desplegaron otras “sub” estrategias que entremezclaron medidas tanto para la seguridad ciudadana como para la seguridad del Estado: homicidio, delincuencia, protección de zonas de frontera, narcotráfico, prevención, etc., lo que permite concluir que la Policía Nacional abarcó una infinidad de responsabilidades, excediendo sus capacidades e imposibilitando mayores niveles de efectividad. De otro lado, tal formulación permite inferir que si bien emergieron elementos nuevos para la comprensión de la seguridad ciudadana (como la incorporación de la categoría convivencia), los fenómenos de violencia criminal y violencia política hicieron que la misma perpetuara tintes de militarización. Aún más, al ser una política formulada y liderada por el cuerpo policial resulta restringida al momento de intentar articular a todo el Estado en torno a la misma.

Posteriormente, Santos lanzó su Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2010 – 2014, formulada bajo la imagen de “prosperidad democrática” que requería de condiciones óptimas de seguridad y gobernabilidad para su alcance. Con ella pareciera dar continuidad en su discurso a la seguridad democrática de su homólogo precedente a

través de una fórmula que mantiene una expresa relación causa - efecto: primero brindar seguridad, segundo consolidar la seguridad y tercero promover la prosperidad dados los avances en seguridad. La Política de Defensa de la Libertad Personal priorizó delitos asociados al secuestro como la desaparición forzada, la trata de personas y las nuevas modalidades de extorsión. Por supuesto, se trató de un ejercicio interesante dado que el problema se empezó a atender de manera coordinada al incorporarse en la agenda pública para llenar un vacío histórico de gestión estatal (previas formulaciones se centraron en leyes o estructuras institucionales, no en políticas públicas puntuales). Pese a ello, la política presentó funciones bastante generales que por lo general terminan diluyéndose en su aplicabilidad, por ejemplo, no se evidencian en el texto las vías a emplear para articular a alcaldes y gobernadores en el proceso. De igual manera, su acotado enfoque hacia la seguridad ciudadana disminuye los niveles de satisfacción de las víctimas en términos de justicia –menos impunidad y restitución integral- al sobreponer la lógica de disminución de casos como uno de sus máximos objetivos.

Luego de sentar las bases que orientarían el referencial de seguridad ciudadana y asumir el secuestro como un problema de seguridad nacional, surge el Plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”. Con el lema “*Más empleo, menos pobreza y más seguridad*” (Departamento Nacional de Planeación, 2011:1) el plan presentó como fórmula principal para la consolidación de la seguridad mantener la vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia. Es de resaltar que de manera expresa el documento asumió que “*el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial*” (Departamento Nacional de Planeación, 2011:390). Dicho reconocimiento representa un acercamiento a la esencia de la seguridad ciudadana a través del afinamiento de normas, valores e imágenes que con el transcurrir del tiempo vinieron posicionándose. De una u otra forma, se estaban recogiendo experiencias y aportes de gobiernos previos, los desarrollos académicos en la región y la contribución de algunas instituciones del Estado (Policía Nacional) e internacionales que posibilitaron tal comprensión del tema.

En cuanto a seguridad del Estado el Plan de Desarrollo se orientó hacia la lucha contra grupos armados (FARC), estructuras criminales sin plataforma ideológica (BACRIM) y la

seguridad fronteriza con el propósito de *“generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad”* (Departamento Nacional de Planeación, 2011:504). En esta línea argumentativa se puede decir que se formuló la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, que para dar *“el salto definitivo hacia la prosperidad”* promulgó como fórmula principal *“fortalecer la seguridad”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2011:1), dando así continuidad con las políticas del gobierno Uribe en seguridad del Estado: la de seguridad democrática (2002 – 2006) y la de consolidación de la seguridad democrática (2006 – 2010).

Puede afirmarse que en cuanto a la división de roles y misiones entre la fuerza pública, durante el periodo analizado del gobierno Santos, las pautas a seguir fue mantener relaciones de coordinación y cooperación sin una línea divisoria tajante entre las responsabilidades de cada fuerza. Tal y como se venía arguyendo, la tipicidad de la violencia criminal y la violencia política en el país merecían este tipo de atenciones: amenazas como la delincuencia común –como responsabilidad de la Policía Nacional-, las provenientes de las *“FARC, ELN y BACRIM”* –como responsabilidad de Fuerzas Militares- (Ministerio de Defensa Nacional, 2011:19); esto pese a la histórica militarización de la Policía Nacional que en términos doctrinales, de evaluación y de despliegue del servicio debe atender en muchos aspectos las directrices del Ministerio de Defensa Nacional, instancia a la que está vinculada orgánicamente.

Ahora bien, siguiendo con el Plan de Desarrollo y en materia del referencial sectorial, se esbozó una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana orientada a la protección del ciudadano y a la promoción de la convivencia y la prosperidad. Alrededor de los valores y normas *“prosperidad”, “derechos humanos”* y *“justicia”* aparecen con el plan otras representaciones como *“coordinación”* y *“convivencia ciudadana”*, lo que corrobora el avance de este gobierno al enfocar algunas de sus acciones hacia un referencial de seguridad ciudadana con un carácter más integral. Dicha Política se materializó en un documento hecho público en Agosto de 2011 que según sus mediadores (lógica de Muller) se trató de una:

“Propuesta integral y multisectorial orientada a enfrentar el fenómeno desde múltiples frentes, que incluye acciones que van desde la prevención hasta la

penalización. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el resultado de un proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia.

La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos de los cuales cinco son centrales: Prevención Social y Situacional; Presencia y Control Policial; Justicia, Víctimas y Resocialización; Cultura de la Legalidad y Convivencia, y Ciudadanía Activa y Responsable. Los otros dos ejes corresponden a temas transversales que soportan la política en su conjunto: Sistemas de Información y Estudio de Políticas Públicas y Desarrollos Normativos” (Departamento Nacional de Planeación, 2011:1).

Es así como la Política de Seguridad y Convivencia presentó estrategias novedosas en la medida que señaló a los alcaldes como responsables de la seguridad ciudadana a nivel local propendiendo un manejo civil de la seguridad en cabeza del ejecutivo nacional, lo cual ratificaba lo establecido por norma constitucional. Igualmente, la política incluyó el tema de la prevención de manera más formal en el marco de la seguridad y la participación ciudadana, priorizó intervenciones en diferentes municipios urbanos de acuerdo a sus especificidades territoriales en materia delictiva (homicidio, hurto, lesiones personales, muertes en accidente de tránsito, etc.) y convocó el concurso de diferentes entidades y actores tanto en el nivel nacional como en el territorial para efectos de la ejecución, cofinanciación y coordinación local de la política. De manera expresa, la política manifestó la importancia de analizar fenómenos de violencia y delincuencia con mayor rigurosidad y de contar con información de calidad en la materia para tomar decisiones más informadas y de calidad.

En definitiva y pese a las grandes ausencias de la política como su despliegue en entornos rurales y los reales mecanismos de articulación entre entidades, la misma se acercó a un referencial de seguridad ciudadana en donde la seguridad se concibe como un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no sólo a la disminución o ausencia de delitos y hechos de violencia. Si bien en Colombia todavía hay camino por recorrer para dejar de tratar problemas sociales (como la inseguridad) de

manera homogénea desconociendo diferencias propias de cada región o zona, la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana marcó un sendero por el cual gobiernos futuros deberán seguir trabajando. Claramente, el acompañamiento de la academia, tanques de pensamiento o entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugaron un papel trascendental al momento de reorientar el referencial existente y formular la política (Anexo A - Ficha 46).

Un elemento adicional que llama la atención en este proceso liderado en el gobierno Santos fue la disposición de arquitectura estatal para la seguridad ciudadana. Adicional a la Policía Nacional, Institución que históricamente coordinaba el despliegue nacional de estrategias, programas y planes en la materia, durante este periodo se dispuso fusionar:

“dentro de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la dependencia del Alto Asesor de Seguridad Nacional en la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que en adelante se denominará Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2013).

Un espacio ajeno al Ministerio de Defensa se encargaría de abanderar el despliegue de la Política y de intervenir de manera directa en las decisiones gubernamentales que se tomaran en cuanto a seguridad ciudadana (Decreto 1397 de 2013). Pasar de “Alto Asesor de Seguridad Nacional” a “Alto Consejero para la Seguridad y Convivencia” fue una decisión que mostró visos alentadores para un tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia. Pese a la atomización de funciones y competencias que esto pudo producir en el futuro, en definitiva, fue un avance sustancial en el tema.

Dentro del análisis de las trayectorias de las políticas de este gobierno, es importante mencionar la promulgación de la Ley 1453 de 2011 por medio de la cual se definieron algunas medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana. Es interesante revisar cómo durante el primer gobierno Santos mientras que desde algunas instancias se hablaba –cada vez con mayor fuerza- de valores e imágenes como la multisectorialidad y la atención de fenómenos desde varios frentes (Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana), desde otros espacios aún no se transitaba hacia estas nuevas comprensiones. Al respecto puede decirse que mezclar acciones de seguridad

ciudadana con elementos de política criminal es reduccionista debido a que se omiten factores sustanciales para sus garantías, tales como la prevención del crimen y las violencias. Lo anterior evidencia una tendencia histórica importante en el gobierno de la seguridad en el país tanto en su nivel nacional como local: concentrarse en el componente duro de la seguridad ciudadana (sanción, privación de la libertad, control policivo) pero no trabajar desde la integralidad que la misma requiere.

Finalmente, no podía dejar de mencionarse el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” que se logró entre el gobierno Santos y los delegados de las FARC- EP, que para 2012 constituyó uno de los principales avances del Estado colombiano para la finalización del conflicto armado, y con este, para la disminución de la violencia política y el mejoramiento de la seguridad del Estado. El inicio oficial de nuevas conversaciones y la definición de puntos de negociación a través del establecimiento de una agenda común fue el punto de partida de un nuevo proceso, que luego del fracaso de los diálogos del gobierno Pastrana y la ofensiva militar extendida por los gobiernos de Uribe, revivió no solo nuevas esperanzas de construcción de paz sino también puso sobre la mesa la necesidad de adelantar reformas estructurales que resolvieran problemas históricos en el país como el desarrollo rural, la reparación integral de las víctimas, el narcotráfico y la participación política de la oposición y las minorías.

Tal panorama, reenfocó la agenda que se venía llevando a cabo en seguridad del Estado al incorporar nuevos valores, normas e imágenes como el respeto por los derechos humanos, la ampliación democrática y el desarrollo económico con justicia social. La fórmula para mantener la seguridad nacional ya no se concentraría en la confrontación directa contra un enemigo declarado por y en el contexto de la “seguridad democrática”, que finalmente recrudeció los efectos del conflicto en el país y permitió la génesis o mutación de nuevos grupos o estructuras que ejercían mayor coerción y violencia. La fórmula, en esta oportunidad, sería la salida negociada al conflicto sin cese bilateral al fuego (como forma para mantener la soberanía y funciones del Estado), con el acompañamiento de países garantes internacionales (Cuba y Noruega) y de países acompañantes (Venezuela y Chile), desarrollada en el exterior, sin cesión de parte del territorio nacional (como sí ocurrió en la zona de despeje) y buscando mecanismos de

refrendación para garantizar legitimidad y sostenibilidad en el tiempo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015).

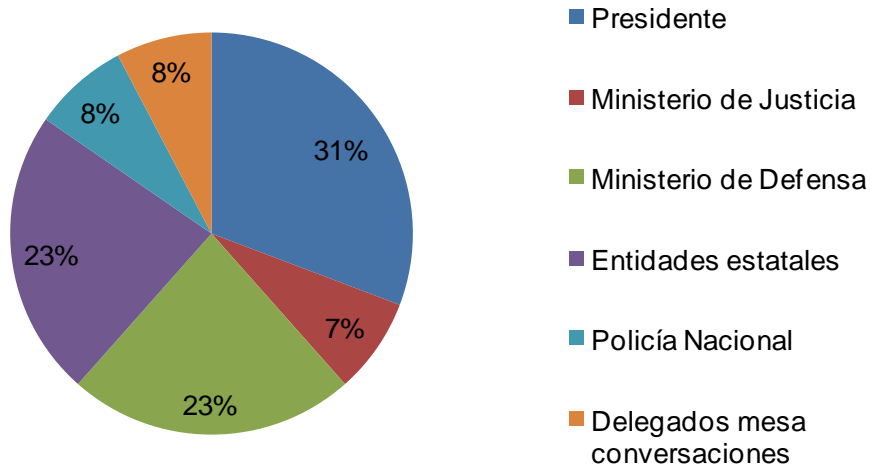
De manera concluyente, el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010 – 2013) presentó gran activismo en la formulación de políticas tanto de seguridad del Estado como de seguridad ciudadana. Si bien al inicio de su gobierno se dio continuidad a la línea discursiva y referencial del ex presidente Uribe, se evidencia una ruptura al momento de incluir nuevos valores tendientes a buscar una salida negociada al conflicto político armado. Situación similar ocurre con la visión con la que se venían formulando iniciativas para la seguridad ciudadana a través de las cuales se propendió mayor integralidad y multisectorialidad. A la fecha queda pendiente por pensarse, ¿cómo debe ser atendida la seguridad ciudadana durante un probable post acuerdo de paz o en el período de postconflicto? La discusión que parte de lo académico y social pasando por lo institucional, devela las dificultades existentes para registrar una línea divisoria entre un referencial global y un referencial sectorial. A través de las políticas públicas que se concreten se comprenderá aún más la evolución o involución de la seguridad ciudadana en el país.

Teniendo en cuenta el análisis documental realizado para este período de gobierno (fichas 42 a la 48 - Anexo A), de un total de siete fuentes relevantes consultadas se identificó que uno de los mayores mediadores de políticas -de acuerdo al porcentaje de su enunciación en las fuentes- fue el presidente Santos (31%). Algunas entidades estatales jugaron un papel importante (23%) como el caso del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Defensa (Gráfico 18-3).

En cuanto a las redes evidenciadas durante el periodo estudiado, se halló que las entidades estatales o según Muller (2002) la “red intergubernamental” aportó sustancialmente a la formulación de acciones en seguridad. La fuerza pública y la comunidad internacional presentaron una participación importante en comparación con otras redes como la academia o los partidos políticos. El hecho de que una red agrupada en el plano horizontal predominara durante este gobierno, evidencia posibles alianzas o acuerdos entre instancias del Estado para promover un objetivo común. El hecho puede referirse a la búsqueda de la paz, por un lado, y por el otro, a la necesidad de

responsabilizar a diferentes actores, ajenos a la Policía Nacional, en la búsqueda de la seguridad de los ciudadanos (Gráfico 19-3).

Gráfico 18-3. Porcentaje de enunciación de mediadores según rol o pertenencia a entidad u organización (período Juan Manuel Santos)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

Gráfico 19-3. Redes evidenciadas por periodo de gobierno (Juan Manuel Santos)



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

4. ¿Tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia?

El modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia durante los últimos veintidós años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho el tránsito seguridad del Estado a seguridad ciudadana. El proceso ha consistido más bien en un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten una transformación indiscutible en el abordaje de la seguridad ciudadana en el país.

Evidentemente, el tránsito se ha venido generando pero de manera sucesiva, no de forma radical o contundente. Lo anterior, se constata a través del análisis por referenciales de políticas públicas presentado en el capítulo anterior y es posible concretarlo en seis falencias evidentes al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad.

A. Limitaciones en la diferenciación de roles y funciones entre fuerzas armadas del Estado (Militares y Policía Nacional)

Sectores académicos, políticos, medios de comunicación y algunas organizaciones internacionales, persisten en señalar el fenómeno de la “militarización” del servicio policial y la “policialización” de los militares, situación que ha llevado a los gobiernos a revisar la misionalidad, funciones y competencias que deben cumplir tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares, sobre todo, en lo concerniente a las responsabilidades en la lucha contra el terrorismo, la subversión, la minería ilegal, las bandas criminales y el narcotráfico, al igual que en el desarrollo de actividades orientadas a la convivencia ciudadana.

Esta aparente confusión o disfunción en el ámbito policial y militar colombiano, se ha hecho evidente por indicativos como:

- En la Policía, la actividad que cumplen algunos grupos especiales como los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR), el uso de armas de largo alcance y helicópteros de combate, el entrenamiento en tácticas militares, entre otros.
- La realización de acciones preventivas y disuasivas por parte de las Fuerzas Militares en zonas urbanas y rurales (regulación temporal del tránsito, el control de la red vial, la realización de controles en establecimientos públicos, puestos de control y vigilancia en sectores de importancia económica).
- La posibilidad de la “contribución militar a la seguridad ciudadana”, por medio de acciones contraguerrilleras y contraterroristas.
- La formulación de políticas de seguridad y defensa que definen acciones de coordinación y complementariedad entre la fuerza pública. Para dar cumplimiento a lo ordenado, se ha venido estableciendo una doctrina conjunta -acción unificada para un objetivo común- y una doctrina coordinada -operaciones con entidades no militares- (Fuerza Aérea Colombiana, 2013).

De igual manera, en la doctrina militar colombiana se viene incluyendo el concepto de “seguridad interior” en la misionalidad organizacional del Ejército y la Armada Nacional, así como su intención de posicionamiento en el manejo de la convivencia ciudadana, en la búsqueda de un Ejército “preparado para la paz”.

B. Debilidades en el trabajo mancomunado y corresponsable con las autoridades locales para mantener las condiciones de seguridad ciudadana

Según información suministrada por el programa Departamentos y Municipios Seguros DMS de la Policía Nacional de Colombia (2013), entre 2012 y 2013 de un total de 1.102 municipios existentes en el país, en 841 municipios ya se habían aprobado Planes Integrales de Seguridad por parte de los concejos municipales, es decir que el avance en la materia fue del 76%. Esto representa un fuerte trabajo local en términos de formulación de políticas públicas, incluso más expedito que el proceso que se ha venido liderando desde el nivel nacional.

Pese a ello, aún el reto no sólo es mejorar la calidad e impacto de las políticas locales que se formulen, en referencia a que correspondan a las necesidades diferenciadas de los territorios y brinden innovación en sus intervenciones (más allá de la obtención de medios logísticos o tecnológicos como los vehículos, la gasolina o las cámaras de vigilancia). El gran desafío se presenta en la coordinación efectiva que debe existir entre autoridades civiles a nivel local, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Inspecciones de Policía, Secretarías de Gobierno, Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia, etc. para atender las demandas o necesidades en seguridad ciudadana. Al respecto Bulla y Beltrán (2014) señalan que:

“Es necesario superar el mito de que la responsabilidad en materia de seguridad ciudadana es exclusivamente de la Policía. Generar condiciones de seguridad ciudadana involucra de manera directa la responsabilidad de las autoridades locales y nacionales, las cuales deben focalizar la inversión social y de infraestructura en las zonas en las cuales se concentra la delincuencia y la violencia. No hay manera de que la Policía produzca resultados sostenibles en materia de seguridad ciudadana si los gobiernos nacional y local no intervienen de manera articulada. Esto se agrava además porque el periodo de los alcaldes no coincide con el periodo de los comandantes de las unidades. A los alcaldes les toca coordinar con varios comandantes y cada uno tiene una agenda distinta” (p. 1).

C. Deficiencias en el aparato institucional para la gestión nacional de la seguridad ciudadana, expresadas en fallos en el sistema de justicia

El aparato institucional colombiano no cuenta con suficientes estructuras administrativas para la gestión integral de la seguridad ciudadana (prevención y control del delito), este tema sigue siendo manejado por los organismos de seguridad y justicia, con un carácter estrictamente policial, carcelario y reactivo.

Ahora bien,

“las reformas adelantadas al sistema de justicia se han limitado a los ajustes legislativos, sin mecanismos apropiados para la adaptación de las estructuras (por ejemplo las capacidades investigativas de los cuerpos fiscales) y de coordinación, integración y evaluación, así como de socialización y capacitación, de los

funcionarios judiciales, fiscales y del cuerpo de policía. Esto ha limitado la efectividad penal para responder de forma efectiva a las demandas de seguridad de la ciudadanía –tanto en el componente preventivo como reactivo–, lo que promueve una creciente percepción de ilegitimidad del sistema de justicia, de la institución policial y del Estado en su conjunto” (Policía Nacional de Colombia, 2013:123).

D. Tratamiento poco integral de la prevención que se puede constatar a través del enfoque reactivo adoptado para atender y prevenir el delito

El referencial de seguridad ciudadana imperante en el país ha tenido una visión reduccionista tanto en términos de acciones como de distribución de responsabilidades. Además de asumir que la seguridad ciudadana es un asunto pleno del cuerpo policial, ha estimado mayoritariamente intervenciones enfocadas en reducir el delito, el crimen y la violencia omitiendo las múltiples aristas que componen el concepto. Aunque la idea de prevenir el delito se ha venido posicionando con el tiempo tanto en discursos como en documentos gubernamentales, los resultados arrojados de su incorporación son limitados, entre otras razones, porque no se da la misma importancia -en materia de evaluación y medición- a los resultados operativos en contra de la delincuencia y el crimen que a las acciones preventivas de carácter social o situacional. Lo anterior desincentiva considerablemente la inclusión de un enfoque preventivo para fomentar la seguridad ciudadana, por ende, se trabaja más sobre la reacción y la disuasión que sobre la misma prevención.

Bulla y Beltrán (2014) definen el tema acertadamente:

“Mientras entidades como la Policía avanzan en la construcción de capacidades para prestar un servicio más profesional, los incentivos y los mecanismos de evaluación continúan siendo militaristas. La preocupación por los resultados operativos no le permite a los policías prevenir el delito y mucho menos ocuparse de la atención a la ciudadanía”.

Tal situación se complejiza por la poca articulación que existe entre la política social, la política criminal y la política de seguridad ciudadana: cada una de ellas posee valores y metas divergentes que imposibilitan su necesaria complementariedad ante la prevención de la actividad criminal en la sociedad.

E. Inexistencia de un concurso decidido de la ciudadanía, más allá de su reconocimiento formal

La participación ciudadana en materia de seguridad y convivencia en Colombia es todavía un desafío por enfrentar. Evidentemente, en el país el modelo “top down” (tradicional, burocrático, centralizado y jerárquico) de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas se ha impuesto por encima de otros modelos más integracionistas o pluralistas que privilegian la construcción de políticas con una mirada de interacción. Tal situación se replica, sin dudas, en el ámbito de la seguridad.

Bajo este entendido, es fundamental comprender que la participación ciudadana debe obedecer a un proceso de planeación, organizado y liderado de manera clara por las autoridades, de lo contrario puede generar impactos negativos como crisis de expectativas de la comunidad, renuencia a participar, lo que puede ocasionar radicalización de las posiciones a tal punto de considerar legítimo y necesario tomar justicia por su propia mano y promover el ajusticiamiento de delincuentes (Cámara de Diputados, 2014).

Se trata, en definitiva, de generar mecanismos a través de los cuales se vincule a la ciudadanía como corresponsable en el mantenimiento de mejores condiciones de convivencia y seguridad, inclusive, se podría incorporar más activamente al sector privado en esta tarea, que como se notó a lo largo del presente análisis, fue un sector bastante ausente y sin evidencia empírica de mayores iniciativas en la materia. Este es un trabajo que pasa por lo cultural, lo pedagógico y el respeto por la normatividad jurídica y no se puede confundir con el otorgamiento del poder de “autodefensa” tal y como ocurrió durante el período del presidente Samper con las denominadas “Las Convivir”.

F. Ausencia de un enfoque de intervención rural

La seguridad ciudadana se ha equiparado a la “seguridad en las ciudades” obviando que la misma refiere una situación social e institucional en la cual las personas pueden gozar de sus derechos y libertades en todos los entornos, tanto urbanos como rurales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). En el análisis del capítulo anterior, fue posible apreciar la casi total ausencia de políticas, planes, programas o estrategias intersectoriales enfocadas en atender las necesidades de seguridad

ciudadana en lo rural, distanciándose de un afianzamiento de la institucionalidad estatal y de una actuación integral, más allá de lo que la Policía Nacional con su Dirección de Carabineros puede hacer. La mayor aproximación de intervención y presencia de Estado en el sector rural se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, más como una connotación de seguridad del Estado que de seguridad ciudadana.

El desarrollo rural integral y la seguridad plena de sus habitantes, es una deuda histórica que el Estado debe saldar, más aún cuando la mayoría de las entidades territoriales del país, clasificadas en categoría 4, 5 y 6 no cuentan con las capacidades ni financieras (inversión y funcionamiento) ni fiscales suficientes para implementar políticas públicas de seguridad ciudadana; tampoco poseen la estructura institucional necesaria para atender los desafíos que se aproximan en la materia (en cuanto a entidades y número de funcionarios). Si en sus cabeceras municipales el tema es complejo, ¿cuánto más en centros poblados dispersos como veredas y corregimientos?

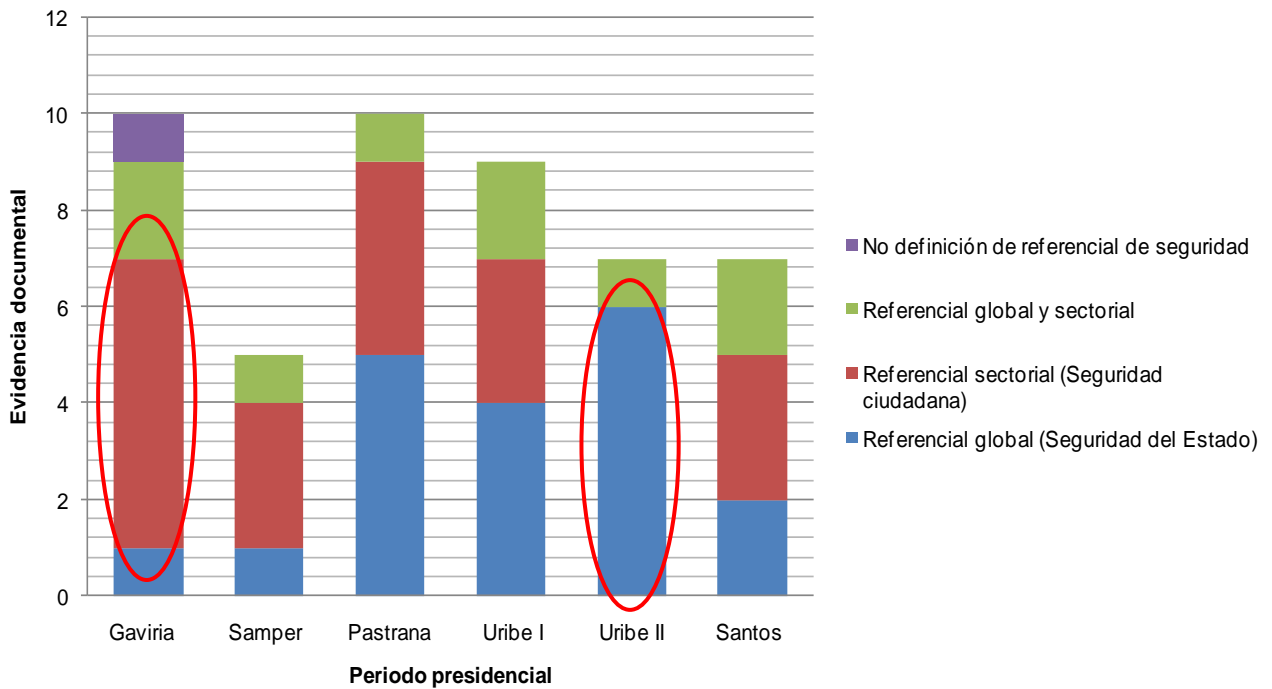
Para finalizar este apartado, es importante precisar que de acuerdo al análisis referencial desarrollado en el presente trabajo (Anexo A), se identificó el predominio de referenciales por periodo presidencial, esto es, el número de documentos que por presidente se orientaban hacia un referencial de seguridad del Estado o de seguridad ciudadana. Como se aprecia en el Gráfico 20-4 el período presidencial que presentó mayores estrategias, leyes o iniciativas en torno a seguridad ciudadana fue el de Cesar Gaviria Trujillo. En tanto, el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue el más activo en materia de seguridad del Estado, omitiendo el diseño de acciones conducidas por un referencial sectorial.

Todos los gobiernos presidenciales estudiados definieron intervenciones que se orientaban de manera paralela hacia los dos tipos de referencial, el de seguridad del Estado y el de seguridad ciudadana (barras verdes), hecho que permite corroborar cómo la seguridad ciudadana se ha intervenido, en menor medida pero de manera casi que permanente en el tiempo, a partir de lógicas como el mantenimiento de la integridad territorial, la estabilidad institucional y la búsqueda de soberanía nacional propias de la seguridad del Estado. En efecto, esto indica que dada de la multiplicidad de mediadores y redes que intervienen en la formulación de políticas, los enfoques referenciales también

resultan ser amplios y muchas veces divergentes. El entorno internacional, claramente influyó en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas.

La seguridad ciudadana ha tenido presencia en todos los períodos presidenciales estudiados, a excepción -como se dijo- de la segunda etapa gubernamental de Uribe Vélez. Sin embargo este no es un indicador de un tránsito contundente de un referencial global hacia uno sectorial. A lo argumentado previamente, puede añadirse que dadas las dinámicas de la violencia política en Colombia (violencia de conflicto) recrudescida entre el gobierno Pastrana y Uribe y las imágenes internacionales incorporadas en la política doméstica colombiana tales como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el discurso y la intervención activa de la seguridad del Estado tuvo gran predominio en el país durante 1998 y 2010.

Gráfico 20-4. Predominio de referenciales por periodo presidencial



Fuente: elaboración propia con base en los documentos analizados

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

A. Frente a la identificación de un problema, su inclusión en la agenda pública y la formulación de políticas de seguridad

La definición de políticas de seguridad en Colombia ha dependido estrechamente de la percepción (referencial) de lo que se considera “riesgo, problema o amenaza principal”. Dicha concepción –variante en el tiempo- corresponde al universo cognitivo de un mediador, actor o corredor de política que, con base a sus valores (manera de ver), normas (manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), posiciona una idea como problema central, promueve su incorporación en la agenda pública para, finalmente, lograr la formulación de una iniciativa del Estado en la materia. De esta manera se corrobora que los marcos referenciales de seguridad, acuñando a innumerables concepciones subjetivas de seguridad, surgen de “marcos políticos” que buscan mantener vigentes ciertos intereses, perpetuar el poder o conservar un orden mundial establecido o por establecerse.

En esta medida, el referencial de seguridad en Colombia se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global “supranacional” que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense. Este tipo de discursos o visiones han incidido en la prevalencia de enfoques militaristas para la atención de la seguridad ciudadana en el país. Leal (2003) al respecto señala que la doctrina de seguridad nacional heredada

de la lucha contra el comunismo durante la guerra fría, sigue presente y con amenazas que trascienden fronteras nacionales, por lo cual *“el objeto principal de la seguridad no solo es el Estado sino los países, la sociedad y las personas”*. Aunque esto último haya sido señalado trece años atrás y pareciera una realidad superada, en muchos aspectos sigue siendo una afirmación vigente.

En cuanto a la seguridad ciudadana, su despliegue se ha mantenido durante muchos años en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, situación que le asigna una visión específica a los procesos de diseño, planificación, administración y proyección de políticas públicas. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la militarización para combatir amenazas como el narcotráfico ha provocado un aumento en la violencia y las violaciones de derechos humanos. De acuerdo con la CIDH la atribución a las Fuerzas Armadas de roles que corresponden a fuerzas policiales civiles también ha incidido en el tema puesto que se hace un uso indebido de la fuerza -el propósito del uso legítimo de la fuerza por parte del cuerpo de policía debe ser incapacitar y no matar- (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Si bien la Constitución Política de 1991 hizo una distinción de competencias, funciones y roles entre la fuerza pública, las diferentes políticas gubernamentales los han mezclado para responder con coherencia a coyunturas específicas y a su enfoque referencial particular (Figura 3-1).

Por otro lado y de acuerdo al periodo estudiado, también se presentaron algunos procesos de redefinición de la seguridad del Estado posibilitando la emergencia del referencial de seguridad ciudadana, a partir de la introducción de ideas orientadas en la necesidad de gobernar la seguridad desde perspectivas alternativas. De manera apresurada podría pensarse que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos fue el que más acercamiento tuvo a nuevas prácticas gubernamentales en la materia, concentradas en la formulación de una política pública nacional y la adecuación de la arquitectura estatal existente. Sin embargo, gobiernos anteriores como los de Gaviria, Samper y Pastrana, unos en mayor medida que otros, fueron los que sentaron las bases para la emergencia del referencial partiendo de formulaciones enfocadas en adelantar reformas administrativas y desarrollar planes o estrategias de entidades (Gráfico 20-4).

Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente en mayor medida en las ciudades que en el nivel nacional), se trató en definitiva, de un advenimiento gradual y

progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten una transformación indiscutible en el abordaje de la seguridad ciudadana en el país. Evidentemente, el tránsito se ha venido produciendo de manera sucesiva, pero no de forma radical o contundente.

Por su parte, la política de seguridad ciudadana expresada en instrumentos normativos diferenciados, ha estado aislada de otras políticas como la criminal o la social, por ende, los esfuerzos estatales se han atomizado imposibilitando impactos en problemas estructurales generadores de violencia criminal -crimen organizado y crimen común- (Figura 1-1). Lo anterior evidencia dos tendencias importantes en el manejo de la seguridad en el país: 1. Concentrarse en el componente duro de la seguridad ciudadana (sanción, privación de la libertad, control policivo, contención y cero tolerancia a la infracción) pero no trabajar desde la integralidad que la misma requiere (prevención, intersectorialidad, multicausalidad del crimen), y 2. Diseñar intervenciones sin reconocer la heterogeneidad social, cultural, política, económica del territorio nacional lo que ha desencadenado pocos acuerdos sociales y la vulneración de derechos y libertades públicas.

Es importante ratificar que el enfoque rural de las acciones estatales en seguridad ciudadana poco o nada aparece en la escena, esto de la mano con lo desprovistos que se encuentran los entornos rurales de institucionalidad adecuada para la promover la convivencia pacífica. La mayor aproximación de intervención y presencia de Estado en la materia se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, tuvo una connotación de seguridad del Estado y no de seguridad ciudadana.

En efecto, el trabajo desarrollado corrobora la hipótesis de que el modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia durante los últimos veintidós años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho el tránsito del referencial de seguridad del Estado al referencial de seguridad ciudadana. Se trató en definitiva, de un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten una transformación indiscutible en el abordaje de la seguridad ciudadana en el país. Evidentemente, el tránsito se ha venido produciendo de manera sucesiva, pero no de forma radical o contundente.

B. Frente a los mediadores de política pública

Como se dijo, dentro de la configuración del referencial de un mediador convergen valores, normas, imágenes y algoritmos particulares construidos a través de su historia y permeados por corrientes ideológicas globalizadas. Las políticas de seguridad, por ende, responden a los marcos referenciales de estos mediadores.

Si bien en el ejercicio se encontró que la mayor enunciación documental en términos de créditos de publicación fue de los presidentes, claramente otro tipo de actores con roles diferentes influyeron al momento de tomar decisiones públicas, es el caso de algunos ministros de defensa. Las relaciones de poder entre los actores fueron socavadas por una producción de significación específica que fue configurando y posicionando referenciales de política en los diferentes periodos gubernamentales.

Cada actor posee ideas y visiones diferentes frente a la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana, por ello sus acciones también son diferenciadas, poseen desigual priorización y tienen o no continuidad entre unas y otras. En gran medida, las políticas gubernamentales han estandarizado las acciones de la fuerza pública, partiendo de lógicas como la sujeción o la obediencia que deben tener los cuerpos castrenses al gobierno civil.

Cabe resaltar el papel de la Policía Nacional de Colombia como mediador clave para la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana en el país, por ejemplo, a partir de la creación de su programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) la Institución fundamentó la formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana en el orden nacional y local, masificando nuevos valores y normas como la coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad.

C. Frente a las redes de actores

Partiendo de la premisa que el referencial de seguridad en Colombia se ha construido o deconstruido de acuerdo a un referencial global que responde a las lógicas de la seguridad de Estado, ampliamente difundidas por los diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense, es posible entender la injerencia de redes de actores internacionales tanto en el posicionamiento de referenciales como en la formulación de políticas públicas.

Entre las redes más relevantes encontradas en el análisis referencial se encuentran instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), algunos centros de pensamiento nacionales resaltando la labor de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la academia (universidades) y la red intergubernamental (agrupación horizontal de autoridades estatales). Poco o nada se puede hablar de la conformación de comunidades de política para la formulación de políticas de seguridad en el país (según Muller se trata de miembros interdependientes en el plano vertical y horizontal que comparten recursos comunes), lo que indica que el proceso de formulación de políticas de seguridad es de los menos participativos que existen en Colombia.

En segunda instancia, se concluye que muchas de las acciones que se desarrollan a favor de la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana esperan ser mostradas y legitimadas por la comunidad internacional. Esto se evidenció en algunos planes nacionales de desarrollo y en documentos como el “acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” firmado durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

5.2 Recomendaciones

Para hacer un tránsito contundente de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en el país se requiere, en primer lugar, que un mediador o una red de actores con un referencial integral frente a la seguridad ciudadana y con suficiente margen de maniobra dentro del aparato estatal, posicionen, en las debidas instancias de formulación de políticas públicas, ideas diferentes e innovadoras que recojan experiencias del pasado y del presente. Tales actores deberán comprender el nuevo orden internacional referido más que a un entorno globalizado a la existencia de múltiples polos (multipolaridad), en donde países diferentes a Estados Unidos se proyectan sobre nuevas esferas de influencia (China, India) o buscan la recuperación, permanencia y consolidación en las que consideran propias, como es el caso de Rusia, con una arena internacional altamente alterada no sólo por las expresiones del reposicionamiento geopolítico y militar de esos países, sino por fenómenos globales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración legal e ilegal, la trata de personas, etc.

De igual manera, el mediador o red emergentes deberán saber que la “imposición” de referenciales internacionales sobre la agenda nacional de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana no podrá suceder como ha venido sucediendo en las últimas décadas, dado tanto por lo ya señalado, como por la incursión del país en un estadio político que será caracterizado, en esencia, por la firma y la refrendación de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC – EP para poner fin a más de cincuenta años de violencia política en Colombia y porque con “Paz Colombia” se espera transitar hacia un nuevo valor referencial: la construcción de paz.

Bajo tal contexto, será fundamental hacer una clara diferenciación entre las políticas de seguridad del Estado y las de seguridad ciudadana, pasando por la decantación de roles y misiones entre la fuerza pública, la adecuación de la arquitectura institucional, el despliegue heterogéneo de capacidades, la actualización jurídico - normativa, la resignificación del discurso (en lugar de amenazas a la seguridad ciudadana se hablaría de fenómenos, riesgos o afines), la vinculación de nuevos actores en corresponsabilidad, entre otros aspectos no menos relevantes que se reseñarán posteriormente. En definitiva, un cambio en el universo cognitivo del mediador o de los principales actores redundaría en un cambio de políticas de seguridad del Estado a seguridad ciudadana.

Es importante aclarar que dicho tránsito contundente no corresponderá a un acto de inmediatez. La transformación de la naturaleza de la violencia política y la violencia de conflicto en Colombia requerirá de cambios progresivos en el establecimiento y en los ciudadanos, que sobrepasan la voluntad de un solo actor o mediador de política y van más allá de la firma de paz o los reajustes sectoriales. Como es lógico, entrará en escena una nueva puja de intereses, relaciones de poder y búsqueda de legitimidad tanto en el ámbito nacional como local territorial.

Con tal panorama, vale la pena bosquejar algunos elementos que podrían ser tenidos en cuenta al momento de gobernar la seguridad ciudadana del país a través de políticas públicas. En primer lugar, como se dijo, resulta fundamental romper una serie de paradigmas o ideas frente al tema. Al respecto se rescata la apreciación conceptual que

tuvo una política pública local, el Plan Integral de Convivencia y Seguridad de Bogotá D.C. “Bogotá Humana y Segura” proyectada para el período 2013 – 2023¹⁵.

Tabla 3-5 Paradigmas de la seguridad en PISCC Bogotá Humana

PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA		
CONCEPTO	PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA ALTERNATIVO
Políticas punitivas y control policial (represivo).	Más policía, más penas y más cárceles equivale a seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> - Profesionalización de la Policía en especial en el tema de conflictividades, violencias y delitos urbanos y mecanismos alternativos de solución de conflictos. - Implementación y capacitación en nuevas tecnologías al servicio de la seguridad ciudadana. - Garantizar la capacidad de respuesta de los investigadores judiciales orientada a reducir los índices de impunidad. - Cárceles que garanticen el cumplimiento de los fines de la pena (detención preventiva) con énfasis en la resocialización respetando la dignidad humana. - Propender por el cumplimiento efectivo del debido proceso y superar la “demagogia punitiva”.
Participación ciudadana en la Convivencia y Seguridad.	Policialización de la vida civil como único mecanismo de sentirse	Mayor corresponsabilidad ciudadana (pactos ciudadanos por la convivencia y seguridad), mediación social como solución

¹⁵ Dicho Plan sentó sus bases de diseño durante la administración del Alcalde Mayor de Bogotá Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007), bajo la coordinación de la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno.

PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA		
CONCEPTO	PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA ALTERNATIVO
	seguro.	alternativa de conflictos.
Las condiciones socioeconómicas y su relación con las conflictividades, violencias y delitos.	La pobreza no es la causa determinante de los conflictos, violencias y delitos.	Las desigualdades sociales y económicas transforman los valores sociales y constituyen factores que inciden en los conflictos, violencias y delitos.
Tolerancia y/o respeto.	Tolerar al diferente como mecanismo de coexistencia.	Reconocimiento a la diferencia y respeto a lo diverso como principios de la convivencia.
Expresiones identitarias juveniles estigmatizadas.	Algunas de las expresiones juveniles se perciben como amenaza para la convivencia y seguridad (caso grafiti).	Los jóvenes construyen ciudad a través de sus expresiones artísticas, culturales y deportivas generando tejido social.
Relación de la denuncia con la (in) seguridad.	La formulación de menos denuncias explica la disminución de los delitos.	Generar confianza en las autoridades para incentivar la denuncia mediante mecanismos facilitadores de acceso a la justicia.
Relación Estado – ciudadano/a y relaciones sociales establecidas y afianzadas en la cultura democrática.	Los ciudadanos(as) se dividen en buenos(as) y delincuentes amigos(as) – enemigos(as).	En un Estado social de derecho se garantiza el pluralismo, el goce efectivo de los derechos y la profundización de la democracia. No existen enemigos sino infractores de la Ley.
Miedo como instrumento de control social.	Generar incertidumbre e infundir miedo es mecanismo efectivo de cohesión social.	El acceso a la información reformula la confianza de la ciudadanía en sí misma y sus propias potencialidades para reivindicar sus derechos.
El Estado como único responsable de la seguridad ciudadana.	Centralización de la política de seguridad ciudadana en la fuerza	Construcción participativa y democrática en el marco de los principios de solidaridad, corresponsabilidad,

PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA		
CONCEPTO	PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA ALTERNATIVO
	pública (recompensa).	descentralización y desconcentración de la política pública de seguridad ciudadana.
La seguridad como elemento rentable en procesos electorales y de gobierno (politización del discurso).	Ciudades de riesgo cero en conflictividades, violencias y delitos: política de mano dura.	Reducción de riesgos, mitigación del daño, autorregulación y autocuidado.
Relación consumo de sustancias psicoactivas – delito.	Todo consumidor de drogas psicoactivas es “malo”, generador de conflictividades, violencias y delitos: sancionarlo es una prioridad.	El consumo de sustancias psicoactivas es un asunto de salud pública y la caracterización entre consumidor recreativo y consumidor problemático orienta la intervención de acciones públicas.
Seguridad y orden público.	La conservación del orden público constituye el fin último de la seguridad.	La seguridad ciudadana con enfoque integral constituye una finalidad esencial del Estado social de derecho que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el ejercicio pleno de los derechos.
Seguridad objetiva y subjetiva (percepción de seguridad).	La percepción de seguridad no es relevante ni prioritaria en las políticas públicas de seguridad ciudadana.	La seguridad objetiva y la percepción ciudadana constituyen la seguridad integral, permitiendo el disfrute de la ciudad y la inversión.
Necesidad de mediciones que permitan identificar otras realidades ciudadanas.	Las encuestas de percepción de seguridad y victimización ciudadana como referentes suficientes para el conocimiento de ciudad.	Profundizar el conocimiento de ciudad aplicando Encuestas de Felicidad, de Satisfacción y Bienestar Ciudadano.
Políticas públicas de	La prevención y la	La previsión, prevención, control

PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA		
CONCEPTO	PARADIGMA TRADICIONAL	PARADIGMA ALTERNATIVO
prevención y represión.	represión fundamentan los planes para la convivencia y seguridad ciudadana.	y/o protección consolidan las políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2012)

Mientras se produce el cambio de ideas o paradigmas frente a la seguridad ciudadana, la formulación de una política pública en la materia deberá concebir la plena **articulación** entre función (gestión administrativa - estructuras), poder (normas) y actividad de policía (aplicación de medidas correctivas). De poco sirve si existe la política pública pero no se generan estructuras administrativas para desplegarla (secretarías, inspecciones, funcionarios) o si la plena responsabilidad de su ejecución se entrega en pleno al cuerpo de policía. Es fundamental que el aparato administrativo sea el que lidere las diferentes estrategias para prevenir y enfrentar riesgos criminales.

En cuanto al **cuerpo de policía**, en la actualidad existe un deterioro en el nivel de confianza en la Policía Nacional de Colombia. Se instala la necesidad de hacer cambios cualitativos en la manera de actuar de los uniformados para producir mayor credibilidad ante la opinión pública, cercanía con la comunidad, transparencia en sus actos, respeto por los derechos humanos, manejo racional y proporcional del uso de la fuerza, eficacia en el control del delito y la persecución penal. Afianzar el rol civil de la Institución será otro de los mayores desafíos a enfrentar, ya que la desmilitarización *“implica reformular sus bases simbólicas y orgánico – funcionales, concibiéndola como una institución civil armada”* (Arias, Rosada & Saín, 2012:27). Si bien en el país se han adelantado procesos de reforma y modernización policial que, en efecto, han redundado en mayores niveles de profesionalización, empoderamiento institucional y mejoras del servicio de policía, es necesario que el ejercicio implique un esfuerzo sostenido y de largo plazo para producir una acción policial más democrática, es decir, que represente la diversidad social, a las necesidades o expectativas públicas y sea transparente (Frühling, 2007).

Como se ha venido afirmando a lo largo del presente trabajo, la política de seguridad ciudadana debe propender mayor **integralidad** que refleje la multicausalidad de

fenómenos. Los avances de formulación manifiestos en el gobierno Santos no pueden convertirse en retrocesos: la política de seguridad en Colombia está en evolución y construcción continua, por ello debe dialogar con la política social (educación, reducción de la pobreza) y la política criminal (sistema penitenciario y carcelario, investigación criminal). Para ampliar su margen de efectividad e impacto, tendrá que actuar de manera paralela con procesos de fortalecimiento a la justicia que: 1. Disminuyan los niveles de impunidad (aplicación rigurosa de la ley, identificación, judicialización y captura de delincuentes) y 2. Amplíen al ciudadano el acceso a la justicia y la denuncia. En este sentido, la llamada seguridad subjetiva o percepción de seguridad medida a través de encuestas de percepción y victimización debe ser una herramienta para formular y corregir políticas.

Deberá considerarse la atomización de funciones, responsabilidades y competencias existentes para atender la seguridad ciudadana en el país. Pese a que existió recientemente una estructura burocrática articuladora del tema, la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, que posteriormente migró hacia el “Ministerio para el Posconflicto” (en formación), en definitiva, se requiere de un **marco institucional** o una instancia de orden nacional y separada del Ministerio de Defensa, que coordine de manera sistémica la seguridad ciudadana, propendiendo una mayor responsabilidad compartida junto con la aplicación y actualización de la **normatividad** vigente (no es desconocido lo que representa para el país un Código Nacional de Policía promulgado en 1970). Se trata de hacer un esfuerzo más allá del que realiza el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) liderado por la Policía Nacional en compañía de algunas gobernaciones, entidades y ministerios.

En cuanto al **despliegue subnacional** de políticas, Dammert (2007) señala que:

“Aunque la función de control de la seguridad está a cargo de los gobiernos nacionales o estatales, en cuya órbita se encuentran las fuerzas policiales, las gestiones locales son, sin duda, las más adecuadas para trabajar en la prevención del delito. Para ello deben dejar de lado los planteos simplificadores y desarrollar políticas de largo plazo que impliquen el compromiso de la comunidad”.

Siguiendo a Dammert (2007) la política de seguridad ciudadana también deberá contemplar su ejecución en entornos rurales e incorporar un esquema de asociación o integración para su gestión y ejecución local (ciudad-región), bajo el entendido que las entidades territoriales en Colombia no cuentan con los recursos ni las capacidades suficientes para su implementación y evaluación, ni en cabeceras municipales ni en veredas o corregimientos. Por ello, es apremiante generar mecanismos certeros para dotarles de herramientas y recursos diferenciados. Al respecto Pérez (2015) afirma que:

“Para avanzar en la consolidación de un modelo viable de gestión territorial de la seguridad ciudadana en Colombia, se propone considerar algunos mecanismos adicionales a los contemplados en el plan de desarrollo, entre ellos, la alternativa de asimilar los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) a contratos-plan que articulen los recursos y acciones de entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas” (p. 1)

Otras medidas que pueden adoptarse a nivel territorial, según Dammert (2007) incluyen el concepto de **participación ciudadana** para detectar problemas mediante el involucramiento de actores locales, como las iglesias. En Colombia existe evidencia empírica producida en algunas ciudades, como son Bogotá, Medellín y Cali, en donde el involucramiento activo de las comunidades ha aportado sustancialmente a la prevención del delito (reducción de la participación de jóvenes en pandillas).

En referencia a este tema, es fundamental priorizar la agenda de **prevención** de la violencia en la política de seguridad ciudadana: incentivar la medición estatal¹⁶ y diseñar iniciativas más cercanas a realidades locales orientadas hacia la familia, la escuela, la comunidad, el espacio público, la infraestructura urbana, etc. generaría mayores impactos en los ciudadanos y en los territorios. Las políticas enfocadas en las personas ayudan a reducir las posibilidades de comisión del delito, desalentar la reincidencia y la continuidad de las carreras criminales (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014).

¹⁶ Medición con base en la necesidad de crear “nuevos indicadores de seguridad que vayan más allá de los delitos de alto impacto y de la medición de la violencia” (Ávila, 2014:62).

Paralelo a lo anterior, se deberán identificar aquellos retos en materia contravencional y de relaciones comunitarias (violencia interpersonal e intrafamiliar o doméstica), temas escasamente enunciados en las políticas estudiadas, que conlleve a un mayor posicionamiento de la **convivencia** generando, por ejemplo, una política pública exclusiva para promoverla en Colombia. En esta línea, es importante afianzar los mecanismos de Inspección, Vigilancia y control (IVC) como asuntos apremiantes para la regulación de prácticas ciudadanas, por ejemplo, *“la venta de licor, el excremento de los perros, la contaminación visual o auditiva, la salubridad de los establecimientos comerciales y otros temas que hacen parte de la cotidianidad de las relaciones de los ciudadanos”* (Ávila, 2016). Estas funciones, ejecutadas por las diferentes alcaldías vienen desbordándose dadas las restricciones de personal, falencias en cuanto a la infraestructura requerida o las limitaciones que sufren los inspectores de policía -figura encargada de administrar justicia policial básica- (Ávila, 2016).

Otro asunto que constituye un reto a enfrentar es la generación de **datos e información** cuantitativa de seguridad y convivencia. Teniendo en cuenta las limitaciones que existen en cuanto a calidad, coincidencia y análisis de la información a nivel nacional y municipal, es sustancial afianzar los mecanismos de recopilación, tratamiento y análisis de la información en seguridad ciudadana a fin de aportar a procesos de toma de decisión más informada y racional por parte de las diferentes autoridades de policía. De esta manera se podrían intervenir los fenómenos de manera diferente y creativa. Como lo afirma Guerrero (2007) *“sólo se puede administrar lo que se puede medir. Además de tener indicadores mensurables, la información debe ser pertinente y de fácil recolección”* (p. 119).

Urge en el país avanzar en el desarrollo de investigación científica en seguridad ciudadana para alcanzar mayor profesionalización en la materia, producir evidencia cualificada y generar nuevos conocimientos que contribuyan a la formulación de políticas públicas de impacto. *“Los sociotécnicos, burócratas y políticos no serán muy eficaces a menos que utilicen estudios científicos sobre problemas sociales”* (Amaya & Cortés, 2014 citando a Bunge, 2007).

A. Anexo: matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante

FICHA No. 1	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Ministro de Gobierno (Julio Cesar Sánchez García) Ministro de Defensa Nacional (General Oscar Botero Restrepo) Ministro de Justicia (Jaime Giraldo Ángel)
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 2790 de 1990 “Por el cual se dicta el Estatuto para la Defensa de la Justicia (...)”
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	Noviembre 20 de 1990
Tipo documental	Decreto nivel nacional
2. INFORMACION DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento hace alusión a dos tipos de referencial. Referencial global: seguridad del Estado Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las	<i>"Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la</i>

FICHA No. 1	
proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>justicia, integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Publico y los especializados, creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia”</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>Se declaró el estado de sitio ya que el orden público se alteró por perturbaciones de bandas terroristas, organizaciones delictivas y narcotraficantes. Por lo anterior, se presentaron importantes pérdidas de vidas de miembros de la comunidad y jueces. Se deben entonces buscar mecanismos jurídicos que brinden seguridad a las personas como soportes administrativos eficientes y mayor capacidad operativa de cuerpos auxiliares de justicia.</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Orden público Estado de sitio Administración y fortalecimiento de la justicia Organizaciones delictivas perturbadoras Fórmula: fortalecimiento de mecanismos jurídicos para la seguridad de las personas.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	No se evidencian
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Miembros de bandas terroristas, organizaciones delictivas y narcotraficantes. Tribunal Superior de Orden Público. Jueces.

FICHA No. 1	
	Fiscales. Policía judicial (Policía Nacional). Dirección Nacional de Estupefacientes.

FICHA No. 2	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	La revolución pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	1991 (s.f.)
Tipo documental	Plan Nacional de Desarrollo
2. INFORMACION DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento no especifica lineamientos o acciones puntuales para la seguridad, por tanto, no hay suficiente claridad en cuanto a si se trata de un referencial global (seguridad del Estado) o uno sectorial (seguridad ciudadana).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	El mediador propone otros referenciales centrales alrededor de los cuales gira su discurso (modelo económico): <i>“Con las reformas legislativas de 1990 y con los proyectos de inversión que se describen aquí, el país tendrá una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos. Para ello, el gobierno recogerá la tola vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad</i>

FICHA No. 2	
	<i>de acción en unas áreas muy selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. Fortalecerá la justicia y la seguridad.” (DNP, 1991:7)</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Los Planes Nacionales de Desarrollo precedentes “se inspiraban en una visión particular de Estado, según la cual el sector público, con su capacidad financiera y su vasta red de funcionarios, podía actuar en cualquier terreno económico con resultados afortunados. Este optimismo sobre el poder del Estado (...) encontró un sustento teórico en la ciencia económica que (...) creyó demostrar las bondades de la intervención para atenuar los ciclos económicos depresivos que aparecían con obstinación (...) Pero con el tiempo aparecieron también fisuras en el modelo económico, que denotaban la presencia de fisuras estructurales, (...) la infraestructura esencial, de la cual depende el comercio del país, mostraba señales deprimentes de deterioro. Las instituciones políticas (...) no estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones, como la descentralización”. (DNP, 2011:6)
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Condiciones macroeconómicas estables, equilibrio fiscal y monetario.</p> <p>Garantías de las libertades públicas.</p> <p>Apertura de la economía.</p> <p>Disminución de la intervención del Estado.</p> <p>Fórmula para la paz: economía eficiente y productiva.</p> <p>Reconocimiento de las debilidades estatales en el tratamiento de la seguridad y de la justicia.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Instituciones financieras internacionales</p> <p>Organismos multilaterales</p> <p>Partido Liberal Colombiano</p>

FICHA No. 2	
	Tecnócratas (colaboradores) Consejo de Política Económica y Social (CONPES)
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población colombiana Comunidad internacional Académicos, políticos y expertos

FICHA No. 3	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Miembros del Congreso de la República Ministro de Justicia (Jaime Giraldo Rangel)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 23 de 1991 “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales (...)”.
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	Marzo 21 de 1991
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que	<i>“Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales (...)”.</i>

FICHA No. 3	
está contenido el referencial	<p>Artículo 1. <i>“Asignase a los Inspectores Penales de Policía, o a los Inspectores de Policía, donde aquellos no existan, y en su defecto a los Alcaldes, el conocimiento en primera instancia, de las siguientes contravenciones especiales (...)”.</i></p> <p>Artículo 22. <i>“Será obligatorio acudir ante las Autoridades Administrativas del Trabajo con el fin de intentar un arreglo conciliatorio, como requisito de procedibilidad para ejercer acciones ordinarias ante la Jurisdicción Laboral (...)”.</i></p> <p>Artículo 47. <i>“Podrá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, o durante el trámite de éste, la conciliación ante el Defensor de Familia competente, en los siguientes asuntos (...)”</i></p> <p>Artículo 59. <i>“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial (...)”</i></p> <p>Artículo 66. <i>“Las asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y las cámaras de comercio, que tengan un mínimo de cien miembros, y dos años de existencia, previa autorización del Ministerio de Justicia, y de conformidad con los requisitos que éste reglamente, podrán organizar sus propios Centros de Conciliación, los cuales quedarán sometidos a la vigilancia del Ministerio de Justicia (...)”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Es necesario descongestionar despachos judiciales y transferir competencias a otras instancias para atender necesidades de seguridad de los ciudadanos, implementando mecanismos que prevengan el escalamiento del conflicto a ámbitos penales.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial	<p>Contravenciones</p> <p>Congestión judicial</p> <p>Fórmula: transferencia de competencias y mecanismos de</p>

FICHA No. 3	
(lógicas y argumentos).	conciliación para la seguridad ciudadana.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Sistema judicial Comunidad académica
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Ciudadanos colombianos Ministerio de Justicia Ministerio del Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Hacienda y Crédito Público

FICHA No. 4	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Constitución Política de Colombia
Entidad que lo emite	Asamblea Nacional Constituyente
Fecha de publicación	Julio 7 de 1991
Tipo documental	Constitución Política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	La carta constitucional atiente a dos tipos de referenciales: Referencial global: seguridad del Estado Referencial sectorial: seguridad ciudadana

FICHA No. 4	
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 1 <i>“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, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.</i></p> <p>Artículo 2 <i>“Son fines esenciales del Estado: (...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y el orden justo”.</i></p> <p>Artículo 189. <i>“Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa: dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República; conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente; promover la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la nación (...)”.</i></p> <p>Artículo 217 <i>“La Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.</i></p> <p>Artículo 218 <i>“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.</i></p> <p>Artículo 303 <i>“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público”.</i></p> <p>Artículo 315 <i>“son atribuciones del alcalde: 2. Conservar el</i></p>

FICHA No. 4	
	<p><i>orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.</i></p> <p>Artículo 330. <i>“De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No definida
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Seguridad exterior</p> <p>Orden público</p> <p>Soberanía</p> <p>Integridad territorial</p> <p>Dignidad humana</p> <p>Convivencia pacífica</p> <p>Derechos y libertades públicas</p> <p>Autoridad de policía</p> <p>Fórmula: Estado social de derecho</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Academia</p> <p>Partidos políticos, movimientos políticos minoritarios y emergentes.</p> <p>Movimientos estudiantiles</p>

FICHA No. 4	
Instancia desde la que se enuncia	Asamblea Nacional Constituyente
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población de Colombia

FICHA No. 5	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	<p>Presidente de la República</p> <p>Ministro de Gobierno (Humberto de La Calle Lombana)</p> <p>Ministro de Defensa Nacional (Rafael Pardo Rueda)</p> <p>Director Departamento Administrativo de Seguridad - DAS (Fernando Brito Ruiz)</p>
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 2615 de 1991 “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital (...)”.
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	Noviembre 19 de 1991
Tipo documental	Decreto nivel nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>“Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités</i>

FICHA No. 5	
	<p><i>de Orden Público”.</i></p> <p><i>“Que la seguridad como una preocupación y una responsabilidad colectivas que exige el concurso y la participación de todos los sectores de la población”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Es necesario fortalecer las acciones de las autoridades a nivel regional, departamental y local en materia de seguridad y reforzar la coordinación interinstitucional a través de Consejos de Seguridad y Comités de Orden Público, con el fin de garantizar un eficaz mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional”</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>La seguridad es una preocupación y una responsabilidad colectiva que exige el concurso y la participación de todos los sectores de la población.</p> <p>Gobernadores y alcaldes son responsables de mantener el orden público y preservar la tranquilidad de sus jurisdicciones.</p> <p>Fórmula: responsabilidad gubernamental territorial para el orden público</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Administración pública
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Gobierno descentralizado (alcaldes, gobernadores, secretarías de gobierno)</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Ejército Nacional</p> <p>Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)</p> <p>Procuraduría General de la Nación</p>

FICHA No. 6	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Estrategia contra la Violencia
Entidad que lo emite	El Tiempo
Fecha de publicación	Diciembre 29 de 1991
Tipo documental	Artículo de prensa
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>La Estrategia Nacional contra la Violencia <i>“en una directiva divulgada ayer, fijó nuevos criterios al enfoque regional de la seguridad, fortalecimiento de la justicia, política para enfrentar las diferentes manifestaciones de violencia, derechos humanos y asistencia al menor infractor (...)</i></p> <p><i>En materia de seguridad a nivel regional, Gaviria dijo que en cada departamento funcionará un Comité de Orden Público integrado por el gobernador, y los jefes seccionales del Ejército, la Policía y el DAS.</i></p> <p><i>La estrategia está encaminada a buscar una mayor participación ciudadana en la solución de problemas de orden público con la participación en los consejos regionales de entidades gremiales, dirigentes cívicos y miembros de agrupaciones comunitarias (...)</i></p> <p><i>La estrategia busca, como primer objetivo, fortalecer los sistemas de inteligencia para la lucha contra el narcotráfico, los delitos financieros, enriquecimiento ilícito y financiación de grupos guerrilleros”.</i></p>

FICHA No. 6	
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No especificado.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Participación ciudadana para la seguridad Prevenición de la violencia derivada del conflicto armado y de las modalidades delictivas. Articulación intersectorial Tratamiento de menores infractores Control territorial del Estado Robustecimiento y modernización de la justicia
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Comunidad académica Partidos políticos Sistema de justicia Policía Nacional
Instancia desde la que se enuncia	Medio de comunicación
Público a quien va dirigido lo enunciado	Ciudadanos colombianos Entidades del Estado corresponsables

FICHA No. 7	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	

FICHA No. 7	
Título del documento	Decreto 2167 de 1992 "Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación".
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	Diciembre 30 de 1992
Tipo documental	Decreto nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 8. <i>"Unidad de Justicia y Seguridad. El Departamento Nacional de Planeación tendrá una Unidad de Justicia y Seguridad, la cual contará con las divisiones de Justicia, Fuerzas Militares y Policía, y de Estudios de Gobierno y asuntos internos".</i></p> <p>Artículo 9. <i>"Funciones de la Unidad de Justicia y Seguridad. Promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los sectores de justicia, defensa y seguridad, conjuntamente con los organismos y entidades pertinentes.</i></p> <p><i>En coordinación con los organismos y entidades del sector, orientar, promover y realizar el seguimiento, control y evaluación de dichas políticas, planes, programas y proyectos de inversión y recomendar las modificaciones y ajustes necesarios.</i></p> <p><i>Coordinar la programación del presupuesto de inversión de los organismos y entidades públicas del orden nacional en el sector justicia, defensa y seguridad, y rendir concepto sobre sus modificaciones".</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Necesidad de crear una instancia al interior del Departamento Nacional de Planeación para promover la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad, promover la articulación

FICHA No. 7	
	interinstitucional y administrar recursos.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Adecuación institucional Política pública de seguridad Estudios y análisis para la planeación del sector Evaluación de políticas Coordinación para presupuesto de inversión en seguridad. Fórmula: fortalecimiento de la institucionalidad y políticas públicas para la seguridad.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Comunidad académica Organismos multilaterales
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Policía Nacional de Colombia Fuerzas Militares Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Hacienda y Crédito Público

FICHA No. 8	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Miembros del Congreso de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional (...)”.

FICHA No. 8	
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	Agosto 12 de 1993
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 1. <i>“La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.</i></p> <p><i>La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad Policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos Humanos”.</i></p> <p>Artículo 2. <i>“Principios. El servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial”.</i></p>

FICHA No. 8	
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Necesidad de expedir normas que regulen las actividades de la Policía Nacional, crear un establecimiento público de seguridad social y bienestar para los miembros de la entidad, administrar recursos provenientes de aportes privados para la seguridad ciudadana.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Naturaleza civil de la Policía.</p> <p>Actividad de policía: protección de derechos fundamentales constitucionales y derechos humanos ratificados por Colombia en pactos internacionales.</p> <p>Convivencia pacífica.</p> <p>Ejercicio de derechos y libertades públicas.</p> <p>Descentralización, delegación y desconcentración de funciones para el servicio de policía.</p> <p>Se incluye explícitamente el término “seguridad ciudadana” (administración de recursos privados para la seguridad ciudadana).</p> <p>Fórmula: fortalecimiento del manejo civil de la seguridad.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Policía Nacional de Colombia
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Policía Nacional de Colombia

FICHA No. 9	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o	Miembros del Congreso de la República

FICHA No. 9	
experto)	<p>Presidente de la República</p> <p>Ministro de Gobierno (Fabio Villegas Ramírez)</p> <p>Ministro de Justicia y del Derecho (Andrés González Díaz)</p> <p>Comandante General de Fuerzas Militares (General Ramón Emilio Gil Bermúdez)</p>
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	Diciembre 30 de 1993
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad nacional
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>Artículo 4. <i>“Las autoridades procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica, facilitarán la participación de todos en las decisiones que los afectan y deberán resolver de manera pronta las solicitudes que los ciudadanos les presenten para la satisfacción de sus necesidades y la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente”.</i></p> <p>Artículo 9o. <i>“Tratándose de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados milicias populares rurales o urbanas, será necesario el abandono voluntario de la organización y la entrega a las autoridades y podrán tener derecho a los beneficios señalados en los</i></p>

FICHA No. 9	
	<p><i>artículos 369-A y 369-B del Código de Procedimiento Penal, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y criterios allí previstos”.</i></p> <p>Artículo 14. “Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr la paz podrán:</p> <p>(...) b) Adelantar diálogos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil;</p> <p>c) Firmar acuerdos con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, dirigidos a obtener la desmovilización y reincorporación a la vida civil de sus integrantes. Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar y culminar el proceso de paz;</p> <p>d) Acordar con los voceros o representantes de los grupos guerrilleros, la ubicación temporal de éstos en zonas determinadas del territorio nacional, para facilitar la verificación de que han cesado en sus operaciones subversivas”.</p> <p>Artículo 18. “Para los efectos de esta Ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población”.</p> <p>Artículo 48. “El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales colombianos que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración, y los conexos con éstos, cuando a su criterio, el grupo guerrillero del cual forme parte el solicitante haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil”.</p>

FICHA No. 9	
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p>El Estado debe propender por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adopte medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.</p> <p>Son evidentes las necesidades insatisfechas de los ciudadanos y las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el medio ambiente.</p> <p>No existe un desarrollo social equitativo e integración de las zonas de colonización o tradicionalmente marginadas con deficiente presencia estatal.</p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Convivencia pacífica</p> <p>Prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente.</p> <p>Justicia transicional: desmovilización y reinserción a la vida civil.</p> <p>Víctimas.</p> <p>Diálogos de paz.</p> <p>Delito político.</p> <p>Fórmula: marco de justicia transicional para la convivencia.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Académicos del derecho de policía (llama la atención la inclusión de categorías de la convivencia en el discurso).
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Población colombiana</p> <p>Población perteneciente a grupos subversivos, de justicia</p>

FICHA No. 9	
	privada o milicias populares rurales o urbanas.

FICHA No. 10	
Presidente y período gubernamental	Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	Febrero 11 de 1994
Tipo documental	Decreto nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 2. <i>“Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada. Para efectos del presente Decreto, entiéndase por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades de que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con este mismo fin”.</i></p> <p>Artículo 3. <i>“Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de</i></p>

FICHA No. 9	
	<p><i>licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana”.</i></p> <p>Artículo 23. <i>“Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada. Definición. Se entiende por cooperativa de vigilancia y seguridad privada, la empresa asociativa sin ánimo de lucro en la cual los trabajadores, son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros en los términos establecidos en este Decreto y el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad”.</i></p> <p>Artículo 42. <i>“Servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada. Definición. Se entiende por servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada, la organización de la comunidad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, con el objeto de proveer vigilancia y seguridad privada a sus cooperadores o miembros dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No identificada en el documento.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Protección de la seguridad ciudadana.</p> <p>Prevención de perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual.</p> <p>Potestad discrecional.</p> <p>Cooperativa de vigilancia y seguridad privada.</p> <p>Brindar seguridad y vigilancia privada a cooperadores.</p> <p>Servicio comunitario.</p> <p>Fórmula: vigilancia y seguridad como instrumento legítimo para la seguridad privada.</p>

FICHA No. 9	
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Empresas de seguridad privada Gremios económicos Grupos de interés
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Empresas de vigilancia y seguridad privada Población colombiana Grupos de interés

FICHA No. 11	
Presidente y período gubernamental	Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994 – 1998.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	Sin fecha
Tipo documental	Plan Nacional de Desarrollo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento hace alusión a los dos tipos de referencial establecidos para este trabajo: global, seguridad del Estado y sectorial, seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que	<i>“La justicia y seguridad, por su calidad de bienes colectivos esenciales, son responsabilidad directa y exclusiva del</i>

FICHA No. 9	
está contenido el referencial	<i>Estado. Por esa razón, el Plan de Justicia y Seguridad Ciudadana, será dinamizado armónicamente por las tres ramas del poder público con el fin de garantizar el sistema de derechos y libertades, y ofrecer condiciones para obtener, al menor costo posible, una pronta y cumplida justicia. En breve, el fortalecimiento de la rama judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadana concretan la política del Estado para el desarrollo de la ciudadanía” (p. 54).</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“Una de las grandes paradojas del país es la coexistencia de un desempeño económico satisfactorio, con altísimos niveles de violencia (...) Las manifestaciones de esta violencia y criminalidad son variadas en términos de actores y expresiones regionales, y se entrelazan de manera compleja, de tal forma que es difícil determinarlas con precisión. En este proceso inciden, además, otras causas que la instigan: las fuertes desigualdades económicas y sociales, la presencia de grupos gestores de violencia, la proliferación del porte de armas y el abuso en el consumo de bebidas embriagantes, entre otros factores (...)</i></p> <p><i>La búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto armado guerrillero que han llevado a cabo las últimas administraciones ha permitido la desmovilización de cinco organizaciones alzadas en armas y la reincorporación de casi cuatro mil personas a la vida civil (...) No obstante, esto condujo a nuevos focos de violencia en algunas ciudades a partir de la conformación de milicias populares, en una intención de guerrilla por encontrar arraigo en asentamientos subnormales de varias ciudades (...)</i></p> <p><i>El crecimiento de la criminalidad urbana ha significado un aumento en la sensación de inseguridad por parte del ciudadano del común.” (p. 15)</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial	<p>Justicia</p> <p>Derechos humanos</p> <p>Participación ciudadana</p>

FICHA No. 9	
(lógicas y argumentos).	Política social Seguridad ciudadana Prevención del delito Fórmula: garantizando la justicia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana hay desarrollo para la ciudadanía.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Asesores Departamento Nacional de Planeación – Unidad de Justicia y Seguridad
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población colombiana Ministerio de Justicia Ministerio de Defensa

FICHA No. 12	
Presidente y período gubernamental	Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 2744 Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994 – 1998.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	Noviembre 1 de 1994
Tipo documental	Lineamientos de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	

FICHA No. 12	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“El proceso de transformación para el desarrollo en que se ha empezado la actual Administración, no podrá ocurrir si no se fundamenta en una garantía efectiva de los derechos individuales y en la vigencia de un Estado de derecho, para lo cual se requiere, particularmente, un Sistema Judicial previsible, confiable y eficiente. La administración de justicia es un mecanismo que hace parte del proceso en que se encuentra empezado el país para alcanzar mejores condiciones económicas y sociales”</i> (p. 1).</p> <p>Se deberán alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en el sistema, a través de la racionalización de recursos, la búsqueda de apoyos técnicos y humanos, y el mejoramiento en el acceso a servicios judiciales. De igual manera, 1. Es necesario fortalecer la prevención del delito y de la atención a las víctimas, ya que no hay información sobre los tipos de delitos ni sobre los determinantes de la criminalidad, motivo por el cual no se pueden formular políticas de prevención. 2. Se deberá mejorar la detención, el cumplimiento de penas y la rehabilitación.</p> <p>Igualmente es importante <i>“vincular a la sociedad civil en los esfuerzos para alcanzar mejores niveles de justicia, mediante un compromiso ciudadano”</i> (p. 11).</p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p>Si en una sociedad no se garantiza la justicia y la equidad, no es posible dirigirse hacia el desarrollo, no se generarán oportunidades y no se lograrán mayores avances en materia de calidad de vida. Las fallas en el sistema de justicia originan falta de credibilidad en el mismo, lo que ocasiona un incremento en los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad.</p> <p>Los principales problemas identificados fueron: congestión, organización administrativa del sistema, eficiencia, eficacia y acceso a la justicia. Urge, de manera complementaria, sistematizar la información del Sistema Penitenciario y Carcelario del país para tener datos sobre internos</p>

FICHA No. 12	
	sindicados y condenados de los centros de reclusión adscritos al INPEC.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Fortalecimiento del sistema judicial Prevenición del delito Ajustes institucionales Derechos y deberes ciudadanos Fórmula: administración de justicia para obtener mejores condiciones económicas y sociales.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ministerio de Justicia Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Instancia desde la que se enuncia	Consejo de Política Económica y Social Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	Rama judicial Altas Cortes Policía Judicial (Fiscalía General de la Nación – Policía Nacional) Ministerio de Justicia INPEC Población colombiana

FICHA No. 13	
Presidente y período gubernamental	Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República

FICHA No. 13	
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 2771 Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana.
Entidad que lo emite	Ministerio de Defensa
Fecha de publicación	29 de Marzo de 1995
Tipo documental	Lineamientos de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Este Plan busca alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la seguridad que el Estado brinda a la sociedad, mediante el acercamiento a la comunidad, el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional, la profesionalización del recurso humano y el mejoramiento de sus condiciones de bienestar y seguridad social.</i></p> <p><i>Para el logro de los objetivos propuestos en este Plan, se requiere además de la modernización de la Policía Nacional, de un mayor compromiso de las autoridades locales y de la comunidad con la función de policía que la Carta Constitucional les otorga, una mayor eficiencia y eficacia en la prestación del servicio judicial mediante el cumplimiento pleno del Plan de Desarrollo para la Justicia - Justicia para la Gente, una mejor gestión descentralizada de la seguridad, la actualización y adecuación normativa, y la ejecución de programas de desarrollo social que contribuyan a resolver los factores de delincuencia derivados de los desajustes sociales. Solamente la aplicación de una política integral basada en una visión moderna de la seguridad ciudadana, hará posible la solución a la compleja situación de inseguridad que padecen los colombianos” (p. 2).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación	<i>“La delincuencia generalizada, ligada a altos índices de impunidad, contribuye al deterioro de la calidad de vida de</i>

FICHA No. 13	
definida como problema	<p><i>los ciudadanos, pone en peligro la cohesión y la armonía sociales y representa graves pérdidas económicas para el país. Así mismo, estas circunstancias afectan sensiblemente el grado de gobernabilidad de la nación” (p. 2)</i></p> <p><i>“El pie de fuerza en 1993 era de 89.672 uniformados, con un promedio nacional de 260 por cada cien mil habitantes. De los 1.050 municipios del país, la Policía Nacional cuenta con una presencia permanente en el 83.5% de aquéllos con una población menor de 20.000 habitantes y del 92.2% en los que cuentan con una población mayor. La oferta de seguridad pública presenta variaciones significativas por regiones (...)</i></p> <p><i>Por otra parte, la institución presenta deficiencias en su organización. Entre éstas se encuentra baja incorporación de modernas tecnologías, deficiente estrategia gerencial y ausencia de mecanismos modernos para la administración del recurso humano” (p. 4).</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Función de policía: gestión descentralizada de la seguridad</p> <p>Sistema de justicia eficaz</p> <p>Modernización Policía Nacional</p> <p>Factores de delincuencia derivados de desajustes sociales.</p> <p>Política integral basada en visión moderna de seguridad.</p> <p>Fórmula: modernización institucional para la seguridad de los ciudadanos.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional</p> <p>Policía Nacional</p>
Instancia desde la que se enuncia	Ministerio de Defensa Nacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	Policía Nacional

FICHA No. 13	
	Departamento Nacional de Planeación Alcaldes y gobernadores Asambleas y concejos municipales Ministerio de gobierno

FICHA No. 14	
Presidente y período gubernamental	Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Ministro de Defensa (Fernando Botero Zea) Gobernador de Antioquia (Álvaro Uribe Vélez)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Resolución No. 368 del 27 de Abril de 1995 "Por la cual se fijan criterios técnicos y jurídicos y se señalan procedimientos para el desarrollo de los servicios de vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 39 del Decreto 356 de 1994".
Entidad que lo emite	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
Fecha de publicación	27 Abril de 1995
Tipo documental	Resolución
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	Artículo 1. <i>“Los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada que se autoricen por esta Superintendencia, a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto de proveer su propia seguridad, se denominarán CONVIVIR”.</i>

FICHA No. 14	
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No se especifica en el documento.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Servicio especial de seguridad privada Fórmula: personas jurídicas pueden proveer su propia seguridad.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Grupos económicos locales Grupos políticos y de interés
Instancia desde la que se enuncia	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
Público a quien va dirigido lo enunciado	Fuerza pública Grupos económicos locales Grupos políticos y de interés

FICHA No. 15	
Presidente y período gubernamental	Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Miembros del Congreso de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	26 de Diciembre de 1997

FICHA No. 15	
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Capítulo 1. <i>“Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica”.</i></p> <p>Los representantes autorizados por el Gobierno Nacional podrán: Artículo 8. <i>“Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al Margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de éstas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo”.</i></p> <p>Artículo 50. <i>“El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con éstos, cuando a su criterio, la Organización Armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil”.</i></p> <p>Artículo 119. <i>“En virtud de la presente ley, deberán crearse Fondos de seguridad con carácter de fondos cuenta en todos los departamentos y municipios del país donde no existan. Los recursos de los mismos, se</i></p>

FICHA No. 15	
	<p><i>distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con esos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado”.</i></p> <p>Artículo 122. “Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial”.</p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Es necesario generar instrumentos para la búsqueda de la convivencia y generar disposiciones para generar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Carácter político de organizaciones armadas al margen de la Ley.</p> <p>Administración nacional y local frente a la asignación de recursos para la seguridad.</p> <p>Desmovilización y reintegración de ex combatientes.</p> <p>Justicia transicional.</p> <p>Fórmula: asignación de carácter político a guerrillas para adelantar procesos de negociación y fin del conflicto armado.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Partidos políticos</p> <p>Comunidad internacional</p>
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República

FICHA No. 15	
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Grupos alzados en armas</p> <p>Alcaldes y gobernadores</p> <p>Misterio del Interior</p> <p>Ministerio de Defensa</p> <p>Ministerio de Justicia y del Derecho</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Comunidad internacional</p>

FICHA No. 16	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. Cambio para construir la paz.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	Sin fecha
Tipo documental	Plan Nacional de Desarrollo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El Plan hace referencia a dos tipos de referenciales: referencial global: seguridad del Estado, referencial sectorial: seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el	<i>“La violencia y el conflicto armado afectan en general a todo el país, pero sus consecuencias son sin duda más graves en ciertas zonas y afectan de manera más pronunciada a determinados grupos de población. Bajo</i>

FICHA No. 16	
referencial	<p><i>esta consideración, el Plan Colombia se desarrollará principalmente en zonas donde los actores armados, tanto guerrilla como autodefensas, han tenido presencia activa y continuada durante varios años y en las que se conjugan varios factores que en conjunto dinamizan el conflicto armado” (p. 307)</i></p> <p><i>“Como un complemento al Plan Colombia, la política de paz involucrará las políticas de convivencia ciudadana, que se fundamentarán en una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en el esquema de control policía-justicia-prisión al desarrollo de intervenciones con énfasis en un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, sin olvidar, por supuesto, las acciones de control” (p. 307)</i></p> <p><i>“Las acciones de seguridad deben estar orientadas hacia la consolidación de un sistema de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad” (p. 399)</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“Quizás la mejor expresión de la dificultad de los tiempos está dada por el alto grado de conflicto social que se vive en el país. El conflicto social, ampliamente definido, se manifiesta de muy diversas maneras y es difícil de medir, pero una de sus expresiones más concretas se halla en los altísimos niveles de violencia que golpean a Colombia” (p. 18).</i></p> <p><i>“El problema más grande que enfrenta el Estado colombiano es la agresión interna, por cuanto amenaza la supervivencia de la nación” (p. 399)</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Plan Colombia para alcanzar la paz</p> <p>Amenaza interna: agresión interna</p> <p>Conflicto social</p>

FICHA No. 16	
	<p>Seguridad pública</p> <p>Prevención del delito</p> <p>Promoción de la convivencia</p> <p>Fórmula: Plan Colombia y política de convivencia ciudadana para lograr la paz.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Gobierno norteamericano</p> <p>Conferencia Episcopal de Colombia</p>
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Fuerza pública</p> <p>Población colombiana</p> <p>Comunidad internacional</p> <p>Gobierno norteamericano</p> <p>Ministerio de Defensa</p>

FICHA No. 17	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	<p>Presidente de la República</p> <p>Representante del gobierno en conversaciones con el ELN en 1998 (Gonzalo de Francisco)</p>
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ofensiva contra la delincuencia
Entidad que lo emite	Periódico El Tiempo
Fecha de publicación	15 de Julio de 1999
Tipo documental	Artículo de prensa

FICHA No. 17	
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Lanzamiento de la Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana:</p> <p>Creación de la Sala Nacional de Observación del Delito para desarrollar análisis más rigurosos de la violencia y delincuencia. Coordina todos los observatorios de violencia del país y reporta mensualmente al Presidente. En el nivel local estos observatorios se llamarán Centros Operativos de Seguimiento del Delito.</p> <p>Promoción del buen ciudadano: se aplicará en los barrios, colegios y empresas. Busca incentivar el cumplimiento del Código de Policía y las normas de convivencia.</p> <p>Registro Nacional de Vehículos: elaborado por el Ministerio del Transporte, para controlar el hurto de automotores y aumentar el registro y control.</p> <p>Restricción del porte de armas durante los fines de semana y reducir los niveles de homicidio. Según el impacto en los índices de violencia, se amplía a todo el país.</p> <p>Desmante de grupos de milicianos y pandilleros.</p> <p>Creación de nuevas Casas de Justicia que servirán como alternativas de conciliación en las comunidades.</p> <p>Creación de Unidades Permanentes encargadas de sancionar delitos menores.</p> <p>Acciones contra el secuestro: la propuesta es generar un gran bloque nacional para evitar y prevenir este delito. Al Ministerio de Justicia le hemos dado las herramientas para que lidere la lucha contra el secuestro.</p> <p>Fortalecimiento de la Superintendencia de Vigilancia y</p>

FICHA No. 17	
	Seguridad: mediante un aporte que le harán a esa institución las compañías de vigilancia privada. Estas no forman parte de la estrategia para enfrentar a los grupos alzados en armas.
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Es necesario adelantar un trabajo de carácter nacional para devolver la tranquilidad de los habitantes de las ciudades. Se trata de recuperar las calles para los ciudadanos.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Reducción de la violencia: análisis delictivo, delitos priorizados, restricción porte de armas.</p> <p>Empoderamiento de gobiernos locales para la seguridad.</p> <p>Lucha contra el secuestro.</p> <p>Se desliga la vigilancia privada de la seguridad nacional.</p> <p>Prevención.</p> <p>Cultura cívica.</p> <p>Seguridad de las ciudades.</p> <p>Fórmula: fortalecimiento de la seguridad ciudadana a través de una mejor institucionalidad.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Medios de comunicación</p> <p>Policía Nacional</p>
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Población colombiana</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Ministerio del Interior</p> <p>Ministerio de Justicia</p> <p>Ministerio de Defensa</p>

FICHA No. 17	
	Mandatarios locales
	Medios de comunicación

FICHA No. 18	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Resolución No. 85 de 1998 "Por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión".
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	14 de Octubre de 1998
Tipo documental	Resolución
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Considerando “3. que el Gobierno y los miembros representantes de las Farc acordaron iniciar el proceso dentro de los tres primeros meses de gobierno, el cual tendrá lugar en una zona de distensión comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán”.</p> <p>Resuelve:</p> <p>Artículo 1. “Declarar abierto el proceso de diálogo con la organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de</p>

FICHA No. 18	
	<p><i>Colombia –Farc-Ep”.</i></p> <p>Artículo 2. <i>“Reconocer carácter político a la organización mencionada”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No especificada en el documento.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Diálogo de paz</p> <p>Zona de distensión</p> <p>Carácter político de las FARC</p> <p>Fórmula: establecimiento de una zona de distensión para llevar a cabo conversaciones de paz con representantes del gobierno y voceros y representantes de las FARC.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	No determinadas en el documento.
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>FARC</p> <p>Población colombiana</p> <p>Comunidad internacional</p>

FICHA No. 19	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	<p>Presidente de la República</p> <p>Consejería de Política Social</p>
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 3077 Política Nacional para la

FICHA No. 19	
	Construcción de Paz y Convivencia Familiar - Haz paz.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	1 Junio de 2000
Tipo documental	Documento de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Componentes y líneas de acción:</i></p> <p><i>1. Prevención de los factores que originan y mantienen la respuesta violenta en la familia y en los espacios cotidianos.</i></p> <p><i>2. Vigilancia y detección temprana de la utilización de la violencia como forma de relación y de resolución del conflicto en el hogar.</i></p> <p><i>3. Atención de las personas y familias con episodios de violencia y maltrato infantil y atención de agresores de violencia doméstica y maltrato y abuso sexual infantil”.</i> (p. 8)</p> <p>Uno de los objetivos de la política es <i>“fortalecer la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación interinstitucional y comunitaria de los programas y servicios en los distintos niveles territoriales para la prevención, detección temprana y atención de la violencia intrafamiliar”</i> (p. 8)</p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Las cifras sobre violencia intrafamiliar de Colombia, revelan de manera muy clara, que la violencia, como medio de resolución de los conflictos, está presente en gran magnitud al interior de las familias (...) Estas normas han permitido poner en evidencia un número cada vez mayor de casos de violencia física y abuso sexual en la familia y</i>

FICHA No. 19	
	<p><i>dimensionar el problema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre 1996 y 1998, del total de dictámenes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF), alrededor del 82% correspondió a maltrato conyugal y en el 93% de los casos la víctima fue una mujer. - En la Encuesta de Demografía y Salud, realizada en 1990 y 1995, una de cada cinco mujeres dijeron haber sido maltratadas físicamente por su cónyuge o compañero, esta proporción se incrementa en las mujeres sin educación y con 4 ó más hijos. - El INML y CF dictaminó un total de 9.611 casos de maltrato infantil en 1998. De los casos de delito sexual evidente contra menores de edad registrados en Bogotá en el primer semestre de 1997, el 89% fueron contra niñas y mujeres jóvenes y el 93% fueron cometidos por persona conocida como el padre, padrastro u otro familiar” (p. 3)
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Violencia doméstica</p> <p>Abuso sexual infantil</p> <p>Prevención</p> <p>Coordinación interinstitucional</p> <p>Fórmula: mejorando la convivencia familiar se contribuye a la construcción de paz.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Entidades estatales comprometidas con la ejecución de la política
Instancia desde la que se denuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población colombiana, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comunicaciones, Consejería de Política Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Red de Solidaridad Social, Ministerio Público: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias

FICHA No. 19	
	Forenses, Consejo Nacional de la Judicatura, Policía Nacional, Unidad de Seguridad (Departamento Nacional de Planeación), alcaldes y gobernadores.

FICHA No. 20	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Expertos Ministerio de Justicia y del Derecho
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 3086 Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	1 Julio de 2000
Tipo documental	Documento de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Acciones para la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Plan de ampliación de la oferta y acciones complementarias a la ampliación de cupos.</i> <i>2. Limitación de la demanda</i> <i>3. Gestión administrativa del sistema</i> <i>4. Financiamiento” (p. 2)</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	

FICHA No. 20	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“En la actualidad existe un marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios, lo que ha llevado a que las condiciones de vida de los reclusos y la situación de orden público dentro de los penales se hayan agravado. Adicionalmente, la infraestructura de los centros de reclusión del país se ha venido deteriorando en los últimos años lo que se ha traducido en una disminución de la calidad de los servicios”</i> (p. 3)
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Expansión de infraestructura carcelaria y penitenciaria Racionalización de la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios Fórmula: la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria es necesaria para enfrentar los problemas de criminalidad.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Unidad de Justicia y Seguridad (Departamento Nacional de Planeación)
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	Ministerio de Justicia y del Derecho Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) Población sindicada y condenada Alcaldes y gobernadores Fondo de Infraestructura Carcelaria (FIC)

FICHA No. 21	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Defensor del Pueblo Regional Santafé de Bogotá

FICHA No. 21	
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Sentencia T-847. Estado de cosas inconstitucional en establecimientos carcelarios.
Entidad que lo emite	Corte Constitucional
Fecha de publicación	6 de Julio de 2000
Tipo documental	Sentencia
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>“Resuelve: Primero, revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 14 de diciembre de 1999 y, en su lugar, confirmar la sentencia adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá el 27 de octubre de 1999, pero sólo en cuanto tuteló los derechos al debido proceso y a no ser objeto de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes; además, tutelar los derechos a la igualdad, a la vida y a la salud de las personas en cuyo nombre instauró esta acción el Defensor del Pueblo Regional Santafé de Bogotá”.</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Hacinamiento carcelario. No sólo aparece claramente acreditado en el expediente que en las Salas de Retenidos de las Estaciones de Policía del Distrito Capital y en las de las otras instituciones señaladas por la Defensoría hay hacinamiento, sino que éste se debe, en buena parte, a que allí se encuentran, junto con las personas detenidas preventivamente, sindicados a los que se adelanta investigación, y condenados que purgan las penas que les fueron impuestas. Si la convivencia de sindicados y condenados que se presenta en los establecimientos carcelarios es irregular y contraria a lo previsto en la ley, más irregular es que ella se dé en las salas de retenidos de las Estaciones de Policía, del DAS, la SIJIN, la DIJIN o el</i>

FICHA No. 21	
	<p><i>CTI, donde, de acuerdo con el artículo 28 de la Carta Política, ninguna persona debe permanecer más de 36 horas, y donde no debería estar ningún sindicado o condenado (...)</i></p> <p><i>Así, esas dependencias no cuentan con las facilidades requeridas para atender a las condiciones mínimas de vida que deben garantizarse en las cárceles: alimentación, visitas, sanidad, seguridad interna para los detenidos con distintas calidades, etc.”</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Derechos de las personas privadas de la libertad: retenidas, sindicadas y condenadas.</p> <p>Hacinamiento carcelario.</p> <p>Responsabilidad interinstitucional</p> <p>Fórmula: traslado de personas sindicadas y condenadas ubicadas en salas de retenidos a centros carcelarios establecidos por constitución y ley para garantizar sus derechos.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Defensoría del Pueblo
Instancia desde la que se enuncia	Corte Constitucional
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Ministerio de Justicia</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)</p> <p>Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p> <p>Jueces penales y de ejecución de penas</p> <p>Procuraduría General de la Nación</p>

FICHA No. 22	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Plan Colombia (extracto): plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado.
Entidad que lo emite	Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (Fasoc), Año 15, No. 3, Julio - Septiembre 2000
Fecha de publicación	Julio - Septiembre 2000
Tipo documental	Artículo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Las diez estrategias del Plan Colombia.</i></p> <p><i>1. Una estrategia económica: que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico (...)</i></p> <p><i>3. Una estrategia de paz que apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.</i></p> <p><i>4. Una estrategia para la defensa nacional, para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que éstos recuperen el estado de derecho y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional (...)</i></p> <p><i>5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el</i></p>

FICHA No. 22

fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.

6. Una estrategia antinarcóticos, en asociación con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.

7. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional.

8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de

FICHA No. 22	
	<p><i>violencia rural.</i></p> <p>9. <i>Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.</i></p> <p>10. <i>Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano”.</i></p> <p><i>“El proceso de paz es además parte de una alianza estratégica en contra del narcotráfico, la corrupción, y la violación de los derechos humanos”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico (...). Recientemente, la relación financiera entre los varios grupos armados y los narcotraficantes ha logrado intensificar el conflicto armado, y ha limitado la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades más importantes”.</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Financiación de grupos armados por parte de narcotraficantes intensifica el conflicto armado.</p> <p>Lucha contra el narcotráfico.</p> <p>Reformas de la fuerza pública.</p>

FICHA No. 22	
	<p>Expansión de cultivos ilícitos.</p> <p>Fórmula: es necesario combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Gobierno norteamericano
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Fuerza pública</p> <p>Población colombiana</p> <p>Gobiernos locales</p> <p>Grupos alzados en armas</p> <p>Comunidad internacional</p>

FICHA No. 23	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Ciudadano Lincoln Castilla Báez
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Sentencia C-048 de 2001 Libertad de configuración legislativa en conflicto armado interno.
Entidad que lo emite	Corte Constitucional
Fecha de publicación	24 de Enero de 2001
Tipo documental	Sentencia
2. INFORMACION DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el	

FICHA No. 23	
referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“La transitoriedad de la desmilitarización está vinculada al tiempo que se requiera para el logro de la convivencia pacífica, lo cual no está previamente señalado, sino que debe ser consecuente con el carácter político de la negociación (...)</i></p> <p><i>En consecuencia, la Corte considera que las disposiciones sub examine no vulneran la Constitución sino que se profieren en ejercicio de la cláusula general de competencia atribuida al Legislador. En razón de que todos los cargos contra las disposiciones acusadas no prosperaron, esta Corporación declarará la exequibilidad de las normas objeto de revisión”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“El ciudadano Lincoln Castilla Báez, demandó algunos apartes contenidos en el Artículo 8º de la Ley 418 de 1997 por medio la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones (...)</i></p> <p><i>La demanda sostiene que las disposiciones impugnadas propician la desintegración del territorio, por cuanto dejan una zona importante del país en manos de los grupos alzados en armas que desconocen la legitimidad del Estado para amparar sus fechorías. Por lo tanto, la falta de presencia estatal en las zonas del despeje hace que los grupos armados al margen de la ley sean los que detenten el poder y, por consiguiente, sean estas organizaciones las que realicen actos de soberanía, vulnerando así el artículo 3º de la Carta, el cual dispone que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo”.</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial	La desmilitarización para la convivencia pacífica es consecuente con el carácter político de la negociación.

FICHA No. 23	
(lógicas y argumentos).	
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ministerio de Defensa Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo Generales retirados de la Policía
Instancia desde la que se enuncia	Corte Constitucional
Público a quien va dirigido lo enunciado	Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, ciudadano demandante, Fiscalía General de la Nación, Alto Comisionado para la Paz, Senado de la República, Partido Comunista, Juan Carlos Flórez, Comisión Colombiana de Juristas, Gr. (R) Harold Bedoya.

FICHA No. 24	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de los Estados Unidos (George W. Bush) Departamento de Justicia de los Estados Unidos
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)¹⁷	
Título del documento	<i>Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001 (Ley Patriota de Estados Unidos 2001 para unir y fortalecer a América proporcionando herramientas adecuadas para interceptar y obstruir el terrorismo).</i>
Entidad que lo emite	Congreso de Estados Unidos

¹⁷ La información reseñada en esta ficha es una traducción del texto (inglés a español).

FICHA No. 24	
Fecha de publicación	26 de Octubre de 2001
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>El objetivo de esta Ley es ampliar la capacidad de control del Estado en aras de combatir el terrorismo, mejorando la capacidad de las distintas agencias de seguridad estadounidenses al coordinarlas y dotarlas de mayores poderes de vigilancia contra los delitos de terrorismo.</p> <p><i>“Título 2. Autoridad para interceptar comunicaciones orales y electrónicas relacionadas con el terrorismo (...) Autoridad para retrasar aviso de ejecución de una orden judicial (...) Acceso a los registros de inteligencia de negocios de determinados extranjeros e investigaciones de actos de terrorismo internacionales (...)”</i></p> <p><i>“Sección 413. Cooperación multilateral en contra del terrorismo (...) El Secretario de Estado, en su condición de Secretario y sobre la base de la reciprocidad, con el propósito de prevenir, investigar o sancionar los actos que constituyan un crimen en Estados Unidos, incluyendo, pero no limitando, al terrorismo, tráfico y control de sustancias, personas o armas ilícitas (...)”</i> también podrá <i>“establecer acuerdos con gobiernos extranjeros para usar información y registros para los fines descritos o negar visas a personas que serían inadmisibles en Estados Unidos”</i>.</p> <p><i>“Título 5. Removiendo obstáculos para investigar el terrorismo. Pago de recompensas para combatir el terrorismo”</i></p> <p><i>“Título 8. Fortalecimiento de las leyes penales contra el terrorismo (...)”</i></p> <p><i>Sección 802. Definición de terrorismo doméstico (...)”</i></p>

FICHA No. 24	
	<p><i>Refiere a actividades que involucran actos peligrosos para la vida humana y que violan las leyes penales de Estados Unidos o cualquier Estado. Están destinados a intimidar o ejercer coerción sobre la población civil, influenciar las políticas de un gobierno por medio de la intimidación o la coerción, afectar la conducta de un gobierno por medio de la destrucción masiva, el secuestro o el asesinato y se produce principalmente dentro de la jurisdicción territorial de los Estados Unidos.</i></p> <p><i>Sección 806. Activos de organizaciones terroristas. Todos los activos, extranjeros o nacionales, personas, entidades u organizaciones comprometidas en planificar o perpetrar un acto de terrorismo doméstico o internacional en contra de Estados Unidos, los ciudadanos o residentes de Estados Unidos, o de su propiedad (...)” tendrán penas por años o de por vida, de acuerdo a una modificación que se hará al Código de Estados Unidos, que incluirá la actividad terrorista dentro de sus tipos penales.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Los actos de violencia que se han perpetrado contra árabes y estadounidenses musulmanes el 11 de septiembre de 2001, y los ataques contra los Estados Unidos, deben ser condenados por todos los estadounidenses que valoran la libertad. El concepto de responsabilidad individual por irregularidades es sacrosanta en la sociedad estadounidense y se aplica a todos por igual: grupos religiosos, raciales y étnicos.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Ataques 11 de Septiembre de 2001.</p> <p>Lucha contra el terrorismo.</p> <p>Organizaciones terroristas.</p> <p>Tráfico y control de sustancias, armas ilícitas, secuestro, homicidio, coerción.</p> <p>Fórmula: Se debe emprender una lucha global contra el terrorismo.</p>
Redes de actores (foros y	Comunidad internacional, aliados del gobierno de Estados

FICHA No. 24	
comunidades de políticas)	Unidos. Partidos políticos representados en el Congreso estadounidense.
Instancia desde la que se enuncia	Congreso estadounidense Departamento de Justicia de Estados Unidos
Público a quien va dirigido lo enunciado	Ciudadanos de Estados Unidos y del mundo. Fuerza pública (militares y cuerpos de policía). Gobiernos de los diferentes Estados. Red yihadista Al Qaeda.

FICHA No. 25	
Presidente y período gubernamental	Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Fuerza pública
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 333 de 2002 “Por medio del cual se decreta y activa un teatro de operaciones”
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	28 de Febrero 2002
Tipo documental	Decreto nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado

FICHA No. 25	
<p>Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial</p>	<p><i>Considerando:</i></p> <p><i>“Que mediante Resolución 85 del 14 de octubre de 1998, el Gobierno Nacional inició el proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC;</i></p> <p><i>Que en la misma Resolución, y para el desarrollo del proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos con las FARC, el Gobierno Nacional estableció una zona de distensión en los municipios de San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá y Mesetas, La Uribe, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y dispuso la localización de la Fuerza Pública fuera de la zona de distensión establecida;</i></p> <p><i>Que el Presidente de la República mediante Resolución 31 de febrero 20 de 2002, decretó la terminación del proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos que se inició con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; y se dejó sin efecto el reconocimiento de carácter político a la misma organización;</i></p> <p><i>Que por Resolución 32 del 20 de febrero de 2002, se dio por terminada la zona de distensión que había sido establecida a través de la Resolución 85 del 14 de octubre de 1998;</i></p> <p><i>Que el Presidente de la República ordenó localizar nuevamente a la Fuerza Pública en los municipios que conformaban de la zona de distensión, teniendo especial cuidado en la protección de la población civil y el respeto del derecho internacional humanitario;</i></p> <p><i>Que de conformidad con el artículo 54 de la Ley 684 de 2000, se entiende por Teatro de Operaciones, el área geográfica en donde en razón de posibles amenazas o la alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad territorial se desarrollan operaciones militares contenidas en los planes tácticos, para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública”.</i></p>

FICHA No. 25	
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Considerando <i>“que como consecuencia de las decisiones antes mencionadas, se prevé la posible amenaza o alteración del orden constitucional tanto en algunos municipios de la zona como en municipios aledaños a esta, por lo cual se hace necesario que el Presidente de la República tome las medidas pertinentes”</i> .
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Cancelación del carácter político de las FARC.</p> <p>Control territorial por parte del Estado.</p> <p>Respeto por el Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Fórmula: adopción de instrumentos legales que garanticen la prevalencia de las órdenes del Presidente en materia de orden público.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Fuerza pública</p> <p>Comunidad internacional</p> <p>Medios de comunicación</p> <p>Academia</p>
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Ministerio de Defensa</p> <p>Ejército Nacional</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Alcaldes municipales zona de distensión</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p> <p>Procuraduría General de la Nación</p> <p>Defensoría del Pueblo</p>

FICHA No. 26	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 1837 de 2002 "Por la cual se declara el estado de Conmoción Interior".
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	Agosto 11 de 2002
Tipo documental	Decreto nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>"Artículo 1. Declarar el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días a partir de la vigencia del presente decreto".</i></p> <p><i>"Es ineludible tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores a los que para sorpresa del mundo entero se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país, así como la amenaza a que está sometida nuestra democracia por los actos de coacción de que vienen siendo víctimas los mandatarios locales y nacionales y sus familias en todo el país".</i></p> <p><i>"Es necesario ampliar el pie de fuerza a disposición de la Nación. Su aumento se logrará mediante la incorporación de nuevos soldados y policías a través de cualquiera de las modalidades previstas en la ley, así como mediante la ampliación del período de prestación del servicio de los soldados regulares. Se requiere establecer mecanismos para que los operadores de sistemas de comunicación</i></p>

FICHA No. 26	
	<p><i>colaboren con las autoridades de forma eficaz.</i></p> <p><i>Es necesario aumentar y mejorar la capacidad técnica y el equipamiento que requieren las Fuerzas Armadas y de Policía para desarrollar los operativos necesarios que permitan enfrentar los ataques a poblaciones y ciudadanos. Las autoridades nacionales deben desarrollar un plan nacional tendiente a desmovilizar los grupos terroristas que vienen actuando en diferentes lugares de la Nación”</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
<p>Descripción de la situación definida como problema</p>	<p><i>“La situación de inseguridad del país se torna cada día más crítica y son más frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos y a las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario. La Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas.</i></p> <p><i>Esos infames ataques contra el pueblo de Colombia tienen su origen principal en la acción de bandas armadas, organizadas y financiadas al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos del narcotráfico, el secuestro y la extorsión fuentes principales de esta tragedia colectiva y su causa eficiente más próxima y decisiva (...)</i></p> <p><i>Las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos criminales y terroristas, y para conjurar la situación de grave perturbación mencionada, por lo cual se hace indispensable, adoptar medidas de excepción”.</i></p>
<p>Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).</p>	<p>Estado de conmoción interior</p> <p>Terrorismo</p> <p>Actos de coacción</p> <p>Grupos terroristas</p>

FICHA No. 26	
	Fórmula: es indispensable adoptar medidas de excepción para prevenir la ocurrencia de hechos criminales y terroristas.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Partidos políticos gobiernistas Ministerio del Interior Ministerio de Defensa
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Grupos terroristas Comunidad internacional Población colombiana (electores) Ministerios

FICHA No. 27	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 1838 de 2002 "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática".
Entidad que lo emite	Presidencia de la República
Fecha de publicación	Agosto 11 de 2002
Tipo documental	Decreto nacional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	

FICHA No. 27	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: Seguridad del Estado.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Artículo 1. Impuesto para preservar la seguridad democrática. Créase el impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.</i></p> <p><i>Artículo 2. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto a que se refiere el artículo anterior los declarantes del impuesto de renta y complementarios”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Se encuentra expresa en el Decreto 1837 de 2002 <i>“que dada la grave situación Fiscal del país, la Nación no cuentan en la actualidad con los recursos necesarios para financiar la fuerza pública y las demás instituciones del Estado que deben intervenir para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, motivo por el cual es necesario imponer y recaudar nuevas contribuciones fiscales”.</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Crisis fiscal</p> <p>Financiación de la fuerza pública</p> <p>Seguridad democrática</p> <p>Fórmula: a través de un nuevo recaudo fiscal es posible preservar la seguridad democrática.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Ministerio del Interior</p> <p>Ministerio de Defensa</p>
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Población colombiana</p> <p>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)</p> <p>Ministerio del Interior</p>

FICHA No. 27	
	Ministerio de Defensa Ministerio de Hacienda Gobierno norteamericano Grupos terroristas

FICHA No. 28	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Plan Nacional de Desarrollo (2002 – 2006). Hacia un Estado comunitario.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	2003
Tipo documental	Plan Nacional de Desarrollo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento hace alusión a dos tipos de referencial: referencial global, seguridad del Estado y referencial sectorial, seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>“Por ello, el Gobierno nacional ha querido que la recuperación de la seguridad se convierta en un objetivo primordial de su gestión (...) La seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o</i>

FICHA No. 28	
	<p><i>nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.</i></p> <p><i>Para alcanzar la seguridad democrática, el Gobierno plantea una estrategia comprensiva que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención de zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional bajo el principio de responsabilidad compartida. Pero más que ello requiere un compromiso cabal de todo el país. En suma, la seguridad democrática es para todos y necesita de todos” (p. 21)</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
<p>Descripción de la situación definida como problema</p>	<p><i>“La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no sólo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.</i></p> <p><i>En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (...) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) duplicaron su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución similar en el mismo periodo. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han</i></p>

FICHA No. 28	
	<p><i>muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por los grupos violentos; miles de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional.</i></p> <p><i>Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de los actores violentos en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión por parte de entidades internacionales y las nefastas prácticas de lavado de activos” (p. 19-20)</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Crecimiento de grupos armados ilegales</p> <p>Control territorial</p> <p>Responsabilidad compartida para la seguridad</p> <p>Negocio criminal de drogas, tráfico de armas, terrorismo (delitos de gran connotación en el Plan Patriota estadounidense y reafirmados en el presente documento).</p> <p>Seguridad urbana, seguridad nacional, convivencia</p> <p>Fórmula: la priorización de la seguridad como base para la prosperidad y el futuro de Colombia. Sin seguridad no se puede asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad el Estado.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Estados aliados a la lucha contra el terrorismo abanderada por Estados Unidos.
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Población colombiana</p> <p>Comunidad internacional (gobierno norteamericano)</p> <p>Entidades, ministerios parte de la administración pública</p>

FICHA No. 29	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Ministro de Hacienda (Alberto Carrasquilla Barrera) Director Departamento Nacional de Planeación (Santiago Montenegro Trujillo)
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 812 de 2003 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	Junio 26 de 2003
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Artículo 1º. Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal: 1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico (...)</i></p> <p><i>Capítulo 2. Descripción de los principales programas de inversión (...)</i> A. Seguridad Democrática: para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una</p>

FICHA No. 29	
	<p><i>activa participación de la comunidad internacional (...)</i></p> <p><i>Sección dos. Sector del Interior y de Justicia. Artículo 18. Contratos para obras y servicios en centros de reclusión. Se podrá adelantar el diseño, la construcción y la adecuación de los centros de reclusión, así como la prestación de los servicios necesarios para el funcionamiento y la seguridad de los mismos, y los asociados con tratamientos dirigidos a la resocialización de los internos (...)</i></p> <p><i>Sección seis. Sector de Comercio, Industria, Exportaciones y Turismo. Artículo 73. Seguridad para el desarrollo turístico. El Gobierno Nacional, en coordinación con la Policía Nacional, creará un cuerpo de policía especializado para la vigilancia y control de las zonas turísticas urbanas y rurales del país”.</i></p> <p><i>“Manejo social del campo: apoyar procesos comunitarios en cuanto a intercambio de productos, cuyo objetivo sea cubrir necesidades básicas en cuanto a seguridad alimentaria”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	El territorio colombiano no ha sido controlado y la soberanía nacional está siendo vulnerada. Las zonas deprimidas y en conflicto requieren de atención especial y la producción de drogas ilícitas sigue vigente. La justicia tiene graves dificultades, por lo que se amerita su fortalecimiento.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Seguridad democrática: control territorial y defensa de la soberanía nacional.</p> <p>Participación de la comunidad internacional</p> <p>Fortalecimiento de la Fuerza Pública</p> <p>Seguridad alimentaria</p> <p>Seguridad del Interior y la justicia</p> <p>Fórmula: se requiere de seguridad democrática para</p>

FICHA No. 29	
	afianzar la legitimidad del Estado y viabilizar la democracia.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	No se evidencian en el documento
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Comunidad Internacional Población colombiana Ministerios y entidades del Estado

FICHA No. 30	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Presidente de la República Marta Lucía Ramírez de Rincón (Ministra de Defensa)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Política de Defensa y Seguridad Democrática
Entidad que lo emite	Presidencia de la República Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de publicación	2003
Tipo documental	Política gubernamental
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el	<i>“Recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos- es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad</i>

FICHA No. 30

referencial	<p><i>Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos (...)</i></p> <p><i>La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la 'Seguridad Nacional' en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como 'enemigo interno'. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno (...)</i></p> <p><i>La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles (...)</i></p> <p><i>Los colombianos no cederemos ante esa amenaza. La vamos a derrotar con la colaboración de toda la ciudadanía. El concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la Fuerza Pública (...)</i></p> <p><i>También necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico. Tenemos que congelar sus cuentas, perseguir a sus hombres, entregarlos a la justicia. Lo he dicho en repetidas ocasiones: quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo (...)</i></p> <p><i>La Fuerza Pública constituye el elemento coercitivo de la Constitución para proteger la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos. No es un actor de guerra ni de conflicto y no debemos permitir que se le iguale a grupos violentos,</i></p>
-------------	---

FICHA No. 30	
	<p><i>contra los cuales actuará con absoluta determinación (...)</i></p> <p><i>Cada vez que hay un secuestro se afecta profundamente la confianza de los inversionistas, se dispersan los capitales y se pierden fuentes de empleo. Cuando la Seguridad Democrática desarrolla una política para eliminar el secuestro, está defendiendo al pueblo y las garantías sociales básicas (p. 5 - 7)</i></p> <p><i>Las diferentes personas del sector académico y empresarial que examinaron este documento insistieron en la necesidad de que ésta, como una Política de Estado, tenga continuidad a largo plazo en sus objetivos fundamentales” (p. 10)</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
<p>Descripción de la situación definida como problema</p>	<p><i>“Durante años hubo un gran vacío en la acción del resto del Estado en algunas áreas críticas de nuestra democracia y en algunas regiones de Colombia. Es justamente ese vacío el que explica el crecimiento sin precedentes del narcotráfico y consecuentemente de las organizaciones terroristas en grandes regiones de nuestro territorio (p. 9)</i></p> <p><i>La seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación, como los establece la Constitución Política, está hoy expuesta a una serie de graves amenazas, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional” (p. 24)</i></p>
<p>Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).</p>	<p>Terrorismo y otras amenazas</p> <p>Solidaridad</p> <p>Fuerza pública como elemento coercitivo por orden constitucional.</p> <p>Confianza inversionista</p> <p>Defensa de la soberanía democrática</p>

FICHA No. 30	
	<p>Política para el secuestro</p> <p>Control territorial</p> <p>Multilateralidad y corresponsabilidad</p> <p>Fórmula: la seguridad democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos y el desarrollo del país.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Sector académico</p> <p>Sector empresarial</p> <p>Comunidad internacional</p> <p>Técnicos Ministerio de Defensa</p> <p>Comando General de Fuerzas Militares</p> <p>Escuela Superior de Guerra</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Consejos de seguridad semanales realizados en las regiones</p>
Instancia desde la que se enuncia	<p>Presidencia de la República</p> <p>Ministerio de Defensa Nacional</p>
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Fuerza pública</p> <p>Comunidad internacional</p> <p>Grupos guerrilleros</p> <p>Población colombiana</p>

FICHA No. 31	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o	Policía Nacional de Colombia

FICHA No. 31	
experto)	
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. Funciones, competencias e instrumentos.
Entidad que lo emite	Policía Nacional de Colombia
Fecha de publicación	Diciembre de 2008
Tipo documental	Documento institucional (Policía Nacional)
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>“En el marco de la política de ‘Defensa y Seguridad Democrática 2002-2012’, el Programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS desde marzo del año 2004, ha trabajado para fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de los Gobernadores y Alcaldes, que con las demás autoridades locales de seguridad, policía y justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana” (p. 4)</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Colombia es uno de los pocos países en América Latina en donde claramente están consignadas en la Constitución Política y en diferentes leyes y decretos reglamentarios las funciones y competencias en materia de convivencia, seguridad ciudadana y orden público, tanto de las autoridades político-administrativas y de Policía, así como de las agencias del Estado que conforman la fuerza pública. Pese a lo anterior, las acciones que se desarrollaban por parte de las autoridades en muchas jurisdicciones carecían de una articulación clara y de un hilo conductor que permitiese que todos trabajaran bajo los mismos parámetros de eficiencia, eficacia, sostenibilidad, y coordinación. No funcionaban los Consejos de Seguridad</i>

FICHA No. 31	
	<i>como espacios de coordinación interinstitucional y no se asignaban recursos para el fortalecimiento de las agencias encargadas de estos temas, así como para desarrollar estrategias, programas y acciones en la materia. Por este motivo, se requería de una Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que facilitara la articulación de los esfuerzos realizados por Gobernadores, Alcaldes y las autoridades de seguridad y justicia, para atender las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad” (p. 4 - 5)</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Gobernabilidad local para la seguridad y convivencia ciudadana. Alcaldes, gobernadores, autoridades de seguridad y justicia para atender la violencia, delincuencia e inseguridad. Fórmula: coordinación interinstitucional para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Policía Nacional de Colombia Ministerio del Interior y de Justicia Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Oficina de Asuntos Narcóticos de la Embajada de Estados Unidos (NAS) Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Instancia desde la que se enuncia	Policía Nacional de Colombia
Público a quien va dirigido lo enunciado	Autoridades político administrativas Entidades del Estado intervinientes en la seguridad y convivencia

FICHA No. 32	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Álvaro Uribe Vélez (Presidente de la República), Sabas Pretelt de la Vega (Ministro del Interior), Camilo Ospina Bernal (Ministro de Defensa).
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 975 de 2005 <i>“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados y organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.</i>
Entidad que lo emite	Congreso de Colombia
Fecha de publicación	Julio 25 de 2005
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 1°. <i>“Objeto de la presente ley. La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.</i></p> <p><i>Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002”.</i></p> <p>Artículo 2. <i>“La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados</i></p>

FICHA No. 32	
	<p><i>organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional (...) La reinserción a la vida civil de las personas que puedan ser favorecidas con amnistía, indulto o cualquier otro beneficio establecido en la Ley 782 de 2002, se regirá por lo dispuesto en dicha ley”.</i></p> <p>Artículo 3°. <i>“Alternatividad es un beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización. La concesión del beneficio se otorga según las condiciones establecidas en la presente ley”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Se requiere conseguir la paz en el territorio nacional. Los grupos armados organizados al margen de la ley han sido autores o partícipes de hechos delictivos que afectan la seguridad de los ciudadanos.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Proceso de paz</p> <p>Reincorporación a la vida civil</p> <p>Derechos de las víctimas</p> <p>Grupo armado organizado al margen de la ley</p> <p>Amnistía e indulto</p> <p>Fórmula: alternatividad para la consecución de la paz</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Corte Constitucional</p> <p>Víctimas del conflicto armado</p> <p>Ministerio Público</p>
Instancia desde la que se	Congreso de Colombia

FICHA No. 32	
enuncia	
Público a quien va dirigido lo enunciado	Víctimas del conflicto Grupos armados organizados al margen de la ley Ministerio público Comunidad internacional Fiscalía General de la Nación Fuerza pública

FICHA No. 33	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Álvaro Uribe Vélez Departamento Nacional de Planeación
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Visión Colombia II Centenario: 2019
Entidad que lo emite	Presidencia de la República Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	7 de Agosto de 2005
Tipo documental	Plan prospectivo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento obedece a dos tipos de referenciales: global (seguridad del Estado) y sectorial (seguridad ciudadana).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el	<i>“Visión Colombia, Segundo Centenario propone unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad,</i>

FICHA No. 33

referencial	<p><i>consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades –no retóricas sino efectivas.</i></p> <p><i>(...) los países no pueden vivir de bandazo en bandazo, pasando de un plan cuatrienal de desarrollo a otro plan cuatrienal de desarrollo y generalmente con desconocimiento del anterior. El país necesita líneas de continuidad” (p. 5).</i></p> <p><i>“En seguridad ciudadana, se espera que para 2019 70% de los ciudadanos denuncie el último delito del que fueron víctimas (hoy solo denuncia un 6%). Con los programas de cultura ciudadana se conseguirá que 70% de las personas puedan esperar ayuda de sus vecinos (hoy solo 41.4% de las personas lo hacen) y que máximo 20% de la población acepte la homosexualidad (hoy 71.8% no la acepta)” (p. 22).</i></p> <p><i>“(...) para acelerar la tasa de crecimiento en el corto plazo, las condiciones de seguridad deberán tener prioridad” (p. 61).</i></p> <p><i>“Y, por supuesto, el mejoramiento de las condiciones de seguridad como un prerrequisito para avanzar en la consolidación de un Estado eficiente, moderno y democrático” (p. 68).</i></p> <p><i>“La provisión de bienes públicos, como seguridad, es una función creciente de las complejidades geográficas, razón por la cual Colombia debe invertir por habitante en seguridad –en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” (p. 105).</i></p> <p><i>“Finalmente, mejorar las condiciones de seguridad física es y debe seguir siendo una prioridad en la estrategia de crecimiento, no sólo por sus implicaciones sobre la actividad productiva actual, sino por el potencial de negocios y recursos que deja de percibir el país por cuenta de la actividad criminal” (p. 131).</i></p> <p><i>“El reto principal hacia 2019 (...) una expansión clara y contundente de la capacidad del Estado para ejercer</i></p>
-------------	---

FICHA No. 33	
	<p><i>soberanamente su dominio, de manera que se haga realidad el propósito de vivir en un país en paz” (p. 277).</i></p> <p><i>“Además de la creación artística, la cultura será un medio para aumentar la cohesión social, la participación, la cooperación, el pluralismo y la convivencia pacífica” (p. 20).</i></p> <p><i>“En 2019, Colombia habrá consolidado la paz. Se habrán eliminado las organizaciones de narcotráfico, neutralizando el terrorismo, desmovilizando y reincorporando a los alzados en armas y superando la situación en derechos humanos. El país estará en capacidad de defender la soberanía y la integridad territorial, así como garantizar la protección de los derechos y libertades ciudadanas” (p. 281).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p>Existencia de (...) <i>“periodos de alta inseguridad y criminalidad que han afectado la inversión, el crecimiento y el desarrollo social”.</i></p> <p><i>“Pese a la dramática reducción de los niveles de violencia e inseguridad, los niveles absolutos de homicidio y de secuestro siguen siendo muy elevados [en comparación con el] nivel internacional” (p. 132)</i></p> <p><i>“Esta situación ha entrañado dificultades y limitaciones en la capacidad estatal de hacer presencia efectiva y real en el territorio nacional y de generar condiciones de articulación y orden social –de gobernabilidad, si se quiere- que le permitan ejercer a cabalidad los principios básicos de autoridad, legitimidad y seguridad sobre el conjunto de la población” (p. 277).</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Continuidad de las políticas</p> <p>Eliminación del narcotráfico</p> <p>Neutralización del terrorismo</p> <p>Control territorial</p>

FICHA No. 33	
	<p>Desmovilización y reincorporación de alzados en armas</p> <p>Garantía de DD.HH</p> <p>Cooperación vecinal</p> <p>Fórmula: seguridad para aumentar la confianza inversionista. Cultura para la convivencia pacífica.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Ministerios</p> <p>Departamentos Administrativos</p> <p>Academia</p> <p>Gremios económicos (ANIF)</p> <p>Sectores políticos (Fundación Buen Gobierno)</p> <p>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</p> <p>Fundaciones (TERPEL)</p> <p>Corporación Andina de Fomento (CAF)</p> <p>Organización de Naciones Unidas (ONU)</p>
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Entidades gubernamentales</p> <p>Academia</p> <p>Sector privado</p> <p>Comunidad internacional</p>

FICHA No. 34	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)
Mediador (actor social, corredor de política o	Ministerio del Interior y de Justicia

FICHA No. 34	
experto)	Policía Nacional
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 3437 “Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES de Colombia”
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	Agosto 4 de 2006
Tipo documental	Lineamientos de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>“Así, la seguridad ciudadana no se agota en el terreno de la criminalidad y la delincuencia, sino que incluye otras expresiones de violencia que se manifiestan en el ámbito público y privado, que deterioran los niveles de convivencia en la sociedad, así como también la protección y rehabilitación de comunidades frente a los desastres naturales, asociados a fenómenos geológicos, hidrometeorológicos y los de carácter tecnológico” (p. 3)</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Hay ciertos delitos y comportamientos en los cuales hay o bien incrementos, o bien mejoras no muy significativas, o bien un aumento importante en el nivel de denuncia. Igualmente, en lo que respecta a la prevención y atención de desastres se observan aún falencias en materia de coordinación interinstitucional para la atención oportuna. Estas razones obligan a dotar a las autoridades de nuevas herramientas para la prevención, disuasión, control y mitigación de estos fenómenos. En la actualidad no existe un sistema integrado de seguridad ciudadana y emergencias, en el cual converjan la Fuerza Pública, los organismos de seguridad y las agencias encargadas de prevenir y atender desastres (...)</i>

FICHA No. 34	
	<i>De lo señalado se deriva la necesidad de integración, coordinación y trabajo sinérgico entre la Fuerza Pública y los organismos de seguridad y emergencias del Estado a través de un Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad -SIES, que vea fortalecido su accionar en el nivel territorial y áreas aledañas” (p. 2)</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Existencia de otras expresiones de violencia alteradoras de la convivencia. Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana y Emergencias Prevención de desastres Fórmula: sinergia y coordinación interinstitucional para la seguridad ciudadana.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ministerio del Interior Policía Nacional Gobernadores y alcaldes de algunas ciudades capitales (p. 3) Bomberos Defensa Civil Ejército Nacional Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación Ministerio del Interior y de Justicia
Público a quien va dirigido lo enunciado	Alcaldes y gobernadores Población urbana Policía Nacional, Bomberos, Fuerzas Militares, Defensa Civil

FICHA No. 35

FICHA No. 35	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Álvaro Uribe Vélez Departamento Nacional de Planeación
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos.
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	2007
Tipo documental	Plan de Desarrollo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento atiende al referencial global, seguridad del Estado y al referencial sectorial, seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>Índice. Sección dos: Política de Defensa y Seguridad Democrática.</i></p> <p><i>Hacia la consolidación de una Política de Seguridad Democrática: control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, la convivencia y seguridad ciudadana otro pilar para la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.</i></p> <p><i>Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación: superación del desplazamiento forzado por la violencia, derechos humanos y derecho internacional humanitario, política de reconciliación, fortalecimiento de condiciones regionales de desarrollo y paz, consolidación de la presencia institucional (...)</i></p> <p><i>Hay un vínculo entre la seguridad y la cohesión social. La seguridad provee condiciones para la inversión, y esta permite que se alcancen objetivos sociales. La seguridad</i></p>

FICHA No. 35

democrática es, por lo tanto, un medio para la erradicación de la pobreza (...). El crecimiento sólo se da cuando hay un respeto firme a los derechos más básicos: la vida, la libertad, la propiedad individual en un ambiente de conveniencia social. Es en este contexto que se da el crecimiento económico necesario para que crezca el empleo, para que crezcan los ingresos laborales y para que crezcan los recursos para la política social. Esto, junto con una política social efectiva, sella la unión entre todos los colombianos, y legitima la seguridad y las libertades públicas” (p.20)

El esfuerzo decidido de la PDSO ha permitido la disminución de los principales indicadores de violencia. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en muchos aspectos, particularmente los estratégicos a nivel urbano, se han conseguido resultados importantes gracias a la construcción, formulación y desarrollo de una política integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Dicha política constituye un asunto que abarca múltiples y complejos asuntos que pasan por el manejo de la criminalidad, la violencia intrafamiliar, la violación a normas de tránsito y la convivencia, en particular los aspectos relacionados con las conductas que atentan contra las normas del Código de Policía. Así mismo, esta política requiere del esfuerzo coordinado entre diferentes entes del Estado y la sociedad civil (p. 61)

Por ello, el Estado consolidará el modelo de Policía Comunitaria con el propósito de facilitar las múltiples funciones policiales, dentro de las que se cuentan la participación en la concertación de tareas, el apoyo a la gestión de los gobernadores y alcaldes y la generación de un mayor acercamiento a la comunidad para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia” (p. 62)

3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL

Descripción de la situación definida como problema

El Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia y que ambos deben ser mejorados: se debe proveer tanto un mejor Estado como un mejor mercado. De igual manera, el problema de la

FICHA No. 35	
	<p>pérdida de confianza en el país dada la difícil situación de seguridad interna, afectó la inversión y, por ende, la economía.</p> <p><i>“Colombia enfrenta el desafío inmenso de la inseguridad interna que amenaza a la democracia; en respuesta, la política de seguridad democrática se diseñó como un instrumento para su defensa”.</i> (p. 19)</p> <p>El avance de la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley no ha sido debidamente confrontado por el Estado.</p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Control territorial</p> <p>Defensa y soberanía nacional</p> <p>Seguridad democrática</p> <p>Combate a delitos transnacionales</p> <p>Corresponsabilidad interinstitucional para la seguridad ciudadana</p> <p>Fórmula: consolidación de la institucionalidad del Estado para el desarrollo y la paz de la población.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Policía Nacional de Colombia
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Electores</p> <p>Grupos armados organizados al margen de la ley</p> <p>Fuerza pública</p> <p>Comunidad internacional</p> <p>Ministerios del gobierno</p>

FICHA No. 36	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Álvaro Uribe Vélez (Presidente de la República) Juan Manuel Santos Calderón (Ministro de Defensa Nacional)
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)
Entidad que lo emite	Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de publicación	2007
Tipo documental	Política gubernamental
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Predomina un referencial global (seguridad del Estado), sin obviar del todo esbozos de un referencial sectorial de seguridad ciudadana.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Ya hemos alcanzado el control de la inmensa mayoría del territorio nacional. Ahora nos corresponde consolidar dicho control, lo que exige, además de la presencia de la Fuerza Pública, la llegada del Estado en todas sus expresiones, a través de sus diversas entidades y agencias. Se trata de garantizar el retorno de la institucionalidad que termine definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país” (p. 11).</i></p> <p><i>“Con la Doctrina de Acción Integral, dentro del objetivo de consolidación del control territorial, se combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad, de forma que los miembros de la Fuerza Pública apliquen principios y protocolos para adelantar una adecuada coordinación con los representantes de las demás instituciones del Estado (...)</i></p> <p><i>También se prestará especial atención al mejoramiento de</i></p>

FICHA No. 36	
	<p><i>la seguridad urbana, foco neurálgico de las preocupaciones de los ciudadanos, cuya tranquilidad se ve afectada por la acción de bandas organizadas de delincuencia común dedicadas al hurto en todas sus expresiones, el secuestro y la extorsión (...)</i></p> <p><i>Mediante una estrategia de seguridad ciudadana se darán herramientas adicionales a la Policía Nacional para desarticular a los grupos y bandas responsables de la comisión de delitos de impacto en las ciudades y centros urbanos” (p. 12).</i></p> <p><i>“Finalmente, -y sin pretender agotar en esta presentación todos los aspectos que conforman la PCSD-, ésta incluirá reformas estructurales en diversas áreas como la justicia penal militar, la definición de roles y misiones, y la educación de la Fuerza Pública, entre otros. Se configurará y aplicará una política integral de derechos humanos que genere un proceso sistemático de transformación a largo plazo hacia una cultura fortalecida de respeto a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública.</i></p> <p><i>Igualmente, realizaremos, en el segundo periodo del presidente Uribe, inversiones extraordinarias para mejorar la movilidad de las Fuerzas Armadas, aumentar su capacidad de inteligencia contra los delincuentes, incrementar el pie de fuerza y mantener las capacidades estratégicas mínimas”. (p. 13)</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
<p>Descripción de la situación definida como problema</p>	<p><i>“Sin embargo, al iniciar el segundo periodo, el 7 de agosto de 2006, como ocurre en todo proceso dinámico, muchas cosas habían cambiado: las diferentes amenazas se comenzaban a adaptar a las nuevas circunstancias, y se hacía necesario continuar con otros énfasis y bajo distintos parámetros. Por ejemplo, con la desmovilización de los grupos ilegales de autodefensa y el inicio de la aplicación de la llamada ley de justicia y paz, terminó el fenómeno del paramilitarismo en el país.</i></p> <p><i>No obstante, surtida la desmovilización de sus líderes y de cerca de 32 mil de sus integrantes, surgieron, en algunas</i></p>

FICHA No. 36	
	<i>de sus antiguas zonas de influencia, bandas criminales al servicio del narcotráfico, contra las cuales se requiere una nueva estrategia. Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas. Los narcotraficantes también se transformaron para adaptarse a la ambiciosa estrategia antinarcóticos del Gobierno y la Fuerza Pública, y pasaron de sembrar grandes extensiones de cultivos ilícitos a pequeñas parcelas en sitios de difícil acceso y camufladas con cultivos legales. En suma, después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado” (p. 9 – 10)</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Control territorial Estado de derecho Doctrina de acción integral Fuerza pública legítima, moderna y eficaz Amenazas a la seguridad Criminalidad en centros urbanos Fórmula: control territorial con acción integral entre la fuerza pública.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Fuerzas Militares Policía Nacional Comunidad internacional
Instancia desde la que se enuncia	Ministerio de Defensa Nacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	Grupos Armados Ilegales Bandas Criminales

FICHA No. 36	
	Narcotraficantes Población colombiana Fuerza pública

FICHA No. 37	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón (Ministro de Defensa Nacional)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Directivas Derechos Humanos
Entidad que lo emite	Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de publicación	2007
Tipo documental	Directivas ministeriales
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“La presente compilación de Directivas Permanentes expedidas por Ministerio de Defensa Nacional, constituye el conjunto de instrucciones generales y específicas por parte del Ministro de Defensa a los Comandantes de las Fuerzas y la Policía Nacional, así como a las diferentes Unidades de la Fuerza Pública. Instrucciones claras y precisas que pretenden facilitar y aplicar las normas de Derechos Humanos (DD.HH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) consagradas en la normatividad nacional e internacional” (p. 3).</i></p> <p>Directiva No. 16 de 2006. Comunidades indígenas.</p>

FICHA No. 37

“Fortalecer la Política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades de los pueblos indígenas del país por parte de la Fuerza Pública” (p. 41).

Directiva No. 01 de 2007. Retorno desplazados.

“Establecer el protocolo para la valoración de los aspectos de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los procesos de retorno o reubicación de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia y complementar la política del Ministerio de Defensa en materia de desplazamiento” (p. 21).

Directiva No. 07 de 2007. Comunidades afrocolombianas.

“Fortalecer la política de reconocimiento, prevención y protección de los DDHH de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” (p. 53).

Directiva No. 10 de 2007. Homicidios en Persona Protegida.

“Busca reiteración [de] las obligaciones que corresponden [a] autoridades en materia de hacer cumplir la ley y evitar homicidios en persona protegida” (p. 61).

Directiva No. 13 de 2007. Red de Cooperantes.

“Establecer las líneas de acción para ejecutar el programa de Red de cooperantes” (p. 47). “El Ministerio de Defensa Nacional, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, viene ejecutando el programa Red de Cooperantes, como una de las líneas de acción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (...) Es conocido el invaluable servicio que las Redes de Cooperantes han venido prestando en el apoyo de resultados operacionales exitosos para la Fuerza Pública, ya que se trata de ciudadanos con valor cívico para denunciar a los enemigos de la democracia, y su espíritu de colaboración contribuye a que su familia y su entorno social gocen de un ambiente de seguridad, en el que exista una comunicación permanente con su Fuerza Pública; es decir, su único objetivo es facilitar información que permita

FICHA No. 37	
	<p><i>anticiparse a actos terroristas o criminales.” (p. 49).</i></p> <p><i>“Acciones: fomentar en la ciudadanía su cooperación para denunciar y trabajar en equipo con las instituciones legítimas del Estado, a quienes hagan parte de dichas redes bajo ningún motivo se les empleará como guías ni se les suministrarán armas o uniformes militares o policiales, ni estarán autorizados para portar esta clase de elementos, por ningún motivo se utilizarán desmovilizados en redes de cooperantes” (p. 47).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“Las presentes directrices pretenden orientar las acciones de la Fuerza Pública en el manejo de las temáticas con mayor preocupación por parte de los Altos Mandos Militares y de Policía, tales como Sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos; desplazamiento forzado por la violencia y proceso de retornos; víctimas de desaparición forzada; comunidades indígenas y afrodescendientes; red de cooperantes y presuntos homicidios en persona protegida” (p. 3).</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Alcance de objetivos propuestos en Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.</p> <p>Protocolos de acción de la fuerza pública.</p> <p>Políticas de reconocimiento, prevención y protección.</p> <p>Fórmula: instrucciones claras y precisas para la aplicación adecuada de normas en DD.HH y DIH por parte de la fuerza pública.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Policía Nacional</p> <p>Fuerzas Militares</p> <p>Víctimas del conflicto armado</p> <p>Organizaciones no gubernamentales</p> <p>Organismos multilaterales</p>
Instancia desde la que se	Ministerio de Defensa Nacional

FICHA No. 37	
enuncia	
Público a quien va dirigido lo enunciado	Fuerza Pública Organizaciones no gubernamentales y defensoras de DDHH y DIH Organismos multilaterales Comunidad Internacional

FICHA No. 38	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón (Ministro de Defensa Nacional)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
Entidad que lo emite	Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de publicación	2008
Tipo documental	Política gubernamental
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global (Seguridad del Estado)
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<i>Esta política busca "la integración plena de los DDHH y el DIH a la instrucción táctica y a la lógica operacional. Con más razón cuando los DDHH y el DIH son la columna vertebral de nuestros esfuerzos, porque lo que estamos haciendo es precisamente eso: recuperando la vigencia de la ley en todo el territorio. Y el respeto por los DDHH y el DIH es nuestro seguro de que estamos operando dentro de</i>

FICHA No. 38	
	<p><i>la ley (...) Es decir, el comportamiento ajustado a unos valores y unas normas en medio de las operaciones” (p. 7).</i></p> <p><i>“Segundo es asegurar que las Fuerzas tengan una buena comprensión de ese marco. La Política establece por una parte el acompañamiento permanente de asesores jurídicos operacionales y la incorporación de toda esta normativa en las órdenes de operaciones y en las reglas de enfrentamiento” (p. 8).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	Pese a la existencia de un aparato promotor de DDHH y DIH al interior de la fuerza pública, se evidencia <i>“una falta de articulación en el sistema y, sobre todo, de integración de la instrucción a la práctica” (p. 7).</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Operaciones y enfrentamientos de la fuerza pública con valores y normas.</p> <p>Comprensión del marco de derechos por parte de las Fuerzas.</p> <p>Fórmula: Apropriación de los DDHH y el DIH en la fuerza pública para recuperar la vigencia de la ley en el territorio nacional.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Policía Nacional</p> <p>Fuerzas Militares</p>
Instancia desde la que se enuncia	Ministerio de Defensa Nacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Fuerza Pública</p> <p>Organizaciones no gubernamentales y defensoras de DDHH y DIH</p> <p>Organismos multilaterales</p> <p>Comunidad Internacional</p>

FICHA No. 39	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Miembros de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Miembros del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 3567. Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	16 de Febrero de 2009
Tipo documental	Lineamientos de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global (Seguridad del Estado)
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“A partir de la perspectiva del goce efectivo de derechos y la Acción contra Minas para el Desarrollo, este apartado presenta el marco de interpretación del problema de las minas antipersonal en Colombia. Así, buena parte de la formulación se asienta en los desarrollos del Derecho Internacional Público. Adicionalmente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha desarrollado los Estándares Internacionales para la Acción Integral contra Minas (IMAS, por sus siglas en inglés) como un referente para guiar la intervención en la materia” (p. 15).</i></p> <p><i>“Se ha previsto como objetivo Central que el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE. El desarrollo de este objetivo se fundamenta en los siguientes principios: (i) goce efectivo</i></p>

FICHA No. 39	
	<i>de derechos y enfoque diferencial en todas las intervenciones de la AICMA; (ii) cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado colombiano con la comunidad internacional; (iii) flexibilidad de los lineamientos de política y las intervenciones; y, (iv) complementariedad con la estrategia de reconciliación, reparación y otras políticas del Gobierno Nacional afines a la AICMA” (p. 41).</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las comunidades afectadas por MAP, MUSE o AEI en el corto, mediano y largo plazo” (p. 26).</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Aplicación de normas del Derecho Internacional Público</p> <p>Estándares Internacionales para la Acción Integral contra Minas</p> <p>Fórmula: no afectación de las comunidades por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE, para el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las mismas.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Ministerio de Defensa Nacional</p> <p>Ministerio de Protección Social</p> <p>Ministerio de Educación Nacional</p> <p>Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio del Interior y de Justicia</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</p> <p>Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)</p>
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido	Comunidad internacional

FICHA No. 39	
lo enunciado	Organización de las Naciones Unidas (ONU) Comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE

FICHA No. 40	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	No identificado
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Documento CONPES 3669 “Política Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial”
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	28 de Junio de 2010
Tipo documental	Lineamientos de política
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global (Seguridad del Estado)
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Este documento de política, señala los lineamientos que buscan mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual, de manera voluntaria ó forzada, convirtiéndose en una herramienta que conlleve a la consolidación territorial a partir del reconocimiento de la problemática de los cultivos ilícitos, sus efectos en las zonas de producción y los avances institucionales para abordar el fenómeno.</i></p> <p><i>Lograr este propósito implica fortalecer la coordinación, entre las entidades que participan tanto en las estrategias de lucha contra las drogas como dentro del Plan Nacional</i></p>

FICHA No. 40	
	<p><i>de Consolidación Territorial; mejorar la información en relación con la detección de cultivos ilícitos; fomentar la cultura de la legalidad en las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos, así como las que se encuentran en riesgo y; el logro de procesos integrales y sostenibles de desarrollo alternativo” (p. 2).</i></p> <p><i>“Objetivo central: afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en armonía con las estrategias de consolidación, en áreas afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo” (p. 46)</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Baja sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo” (p. 28).</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Estrategias de consolidación</p> <p>Coordinación intersectorial</p> <p>Lucha contra las drogas</p> <p>Fórmula: integralidad en la erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo para la consolidación territorial</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Asociaciones campesinas</p> <p>Organizaciones no gubernamentales</p>
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Comunidades afectadas por cultivos ilícitos</p> <p>Alcaldes y gobernadores</p> <p>Ministerios y entidades que participan en el Plan Nacional de Consolidación Territorial</p> <p>Fuerza pública</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p>

FICHA No. 40	
	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Instituto Nacional de Vías (INVIAS)

FICHA No. 41	
Presidente y período gubernamental	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Álvaro Uribe Vélez (Presidente de la República) Fabio Valencia Cossio (Ministro de Defensa Nacional)
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 2933 de 2010 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones”.
Entidad que lo emite	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Fecha de publicación	Agosto 5 de 2010
Tipo documental	Decreto presidencial
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global (Seguridad del Estado)
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	Considerando “ <i>que en los planes generales de desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, se determinó la política de seguridad democrática como el eje central de la actividad estatal para lograr la paz y la convivencia nacional; que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo uno de los componentes fundamentales de la política de seguridad democrática es la estrategia de consolidación del Estado social de derecho en los territorios definidos como zonas focalizadas, la cual se desarrolla a través de la formulación y ejecución de planes de consolidación</i> ”.

FICHA No. 41	
	<p>Artículo 1. <i>“Organícese el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, con el fin de coordinar la acción integral del Estado y las actividades de los particulares para la ejecución de la Estrategia de Consolidación Territorial”.</i></p> <p>Artículo 2. <i>“El Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial es el conjunto de políticas, programas, planes nacionales y regionales, normas, orientaciones, mecanismos presupuestales, actividades, recursos, e instituciones que participan en la estrategia estatal de consolidación territorial.</i></p> <p><i>El Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial servirá como marco de coordinación político y técnico de las actividades y gestiones que deben ser cumplidas por los organismos y entidades estatales y, eventualmente por los particulares, orientadas a implementar una estrategia integral de presencia institucional y prestación de los servicios del Estado en zonas focalizadas del país. La estrategia de consolidación involucra la formulación interinstitucional de planes y la ejecución conjunta, complementaria y secuencial de las acciones de seguridad y desarrollo, así como su seguimiento y evaluación”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“Para el cumplimiento de los objetivos estatales señalados, se requiere organizar jurídicamente un Sistema Administrativo de coordinación interinstitucional que, basado en el principio constitucional de la colaboración armónica, articule y ordene los recursos, las normas, los planes, los programas, las actividades y que permita orientar y racionalizar los esfuerzos de los organismos y entidades que tienen competencias y responsabilidades en la ejecución y evaluación de la Estrategia de Consolidación”.</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial	<p>Política de Consolidación de la Seguridad Democrática</p> <p>Articulación intersectorial</p>

FICHA No. 41	
(lógicas y argumentos).	Colaboración armónica Fórmula: Coordinación política y técnica para la consolidación de la seguridad democrática.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ministerios Departamentos Administrativos
Instancia desde la que se enuncia	Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	Ministerios Departamentos Administrativos Fuerza pública

FICHA No. 42	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Policía Nacional de Colombia Brigadier General José Roberto León Riaño (Director de Seguridad Ciudadana)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana
Entidad que lo emite	Policía Nacional de Colombia
Fecha de publicación	2010
Tipo documental	Plan institucional
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana

FICHA No. 42	
<p>Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial</p>	<p><i>“La seguridad ciudadana: una política nacional para la prosperidad democrática, contempla como pilar fundamental el componente preventivo y proactivo que permita desarrollar acciones encaminadas a la protección del ciudadano y que contemple estrategias para la desarticulación de Grupos Armados Ilegales (GAI), bandas criminales, organizaciones del narcotráfico, grupos de delincuencia organizada, entre otras, ha seguido la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país con el fin de proteger a la población frente a las distintas amenazas contra su seguridad y consolidar así comunidades cada vez más armónicas y en convivencia.</i></p> <p><i>Al mismo tiempo, la Institución busca fortalecer sus capacidades en materia de movilidad, comunicaciones, inteligencia, creación de nuevas unidades judiciales y pie de fuerza, con la finalidad de actuar efectivamente en el ámbito preventivo, disuasivo y de control y, así, reducir los delitos de impacto social” (p. 10).</i></p> <p><i>“Así, las estrategias del servicio de policía planteadas en este documento, desarrollan la doctrina operacional frente a los procesos misionales de la Institución en seguridad y convivencia ciudadana, prevención, inteligencia e investigación criminal (...) Por último, se señalan los mecanismos de soporte que contribuyen al desarrollo del servicio de policía en materia de seguridad y convivencia ciudadana y su articulación con las autoridades político-administrativas quienes, como actores fundamentales en la producción de la seguridad, lideran, coordinan y financian las estrategias planteadas para apalancar el esfuerzo institucional y generar impacto en la comunidad” (p. 12).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
<p>Descripción de la situación definida como problema</p>	<p><i>“En este sentido, se presentó un incremento en los delitos de mayor impacto social y afectó principalmente a los ciudadanos que habitan los centros urbanos del país y sus áreas de influencia; teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad no son homogéneas en todas las ciudades, en algunas de ellas se observan situaciones aceptables de tranquilidad, en otras se detectan signos de</i></p>

FICHA No. 42	
	<p><i>insuficiencia en las políticas para mantener los buenos resultados alcanzados en el pasado reciente, y en otras más la inestabilidad y la zozobra se han apoderado de la ciudadanía como consecuencia de la acción desbordada de la delincuencia común y de las redes y bandas criminales.</i></p> <p><i>Muchos de estos actores se articulan a los propósitos de la criminalidad organizada o de narcotraficantes que intentan construir un monopolio sobre la ilegalidad, proteger corredores para el tráfico de armas y drogas o controlar las rentas provenientes de actividades legales e ilegales” (p. 9).</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Seguridad y convivencia ciudadana</p> <p>Prevención</p> <p>Inteligencia</p> <p>Investigación criminal</p> <p>Articulación interinstitucional</p> <p>Fórmula: prevención, disuasión y control para la seguridad ciudadana.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ministerio de Defensa Nacional
Instancia desde la que se enuncia	Policía Nacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Entidades territoriales</p> <p>Población colombiana</p>

FICHA No. 43	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014)
Mediador (actor social, corredor de política o	Rodrigo Rivera Salazar (Ministro de Defensa Nacional)

FICHA No. 43	
experto)	
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011 – 2014
Entidad que lo emite	Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de publicación	Julio de 2011
Tipo documental	Política gubernamental
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global (seguridad del Estado)
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“La Política de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014 aporta a la realización del objetivo nacional de alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional, así mismo, al propósito superior de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad que consiste en contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de un sistema disuasivo de defensa creíble, integrado y operable” (p. 46).</i></p> <p>La política tiene como objetivo <i>“garantizar el derecho fundamental a la libertad personal mediante la coordinación y sincronización de esfuerzos interinstitucionales que permitan enfrentar con eficacia todas las modalidades delincuenciales que la vulneran, así como desarrollar nuevas capacidades y concentrar esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales responsables de secuestro, extorsión, trata de personas y desaparición forzada” (p. 46).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación	<i>“El secuestro y otras amenazas contra la libertad personal</i>

FICHA No. 43	
definida como problema	<p><i>continúan produciendo un número inaceptable de víctimas en el país. La dinámica delincinencial muestra una rápida adaptación frente a la acción del Estado, lo que produce cambios en las modalidades y en la dinámica criminal que exige otras respuestas. Por ese motivo, urge replantear las políticas vigentes, actualizar las estrategias en curso y formular una nueva política” (p. 10)</i></p> <p><i>“Delitos como desaparición forzada, trata de personas y las nuevas modalidades de extorsión, por su impacto, se incluyeron como prioridad en la Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014” (p. 34).</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Seguridad y defensa</p> <p>Garantía de la libertad personal</p> <p>Gobernabilidad y prosperidad democrática</p> <p>Articulación y coordinación interinstitucional</p> <p>Fórmula: atender amenazas a la libertad personal para la prosperidad democrática.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Fuerzas militares</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p> <p>Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)</p> <p>Organizaciones no gubernamentales</p> <p>Fundación País Libre</p> <p>Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro (CONASE)</p>
Instancia desde la que se enuncia	Ministerio de Defensa Nacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Fuerza pública</p> <p>Población afectada por crímenes que atentan contra la libertad personal</p>

FICHA No. 43	
	Fiscalía General de la Nación Comunidad Internacional Alcaldes y gobernadores

FICHA No. 44	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”
Entidad que lo emite	Departamento Nacional de Planeación
Fecha de publicación	2011
Tipo documental	Plan de desarrollo
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	El documento alude a dos tipos de referenciales: seguridad del Estado (referencial global) y seguridad ciudadana (referencial sectorial).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Más empleo, menos pobreza y más seguridad” (p. 1)</i></p> <p><i>“Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia” (p. 14).</i></p> <p><i>“Consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en</i></p>

FICHA No. 44	
	<p><i>todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia (...)</i></p> <p><i>Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial” (p. 390).</i></p> <p><i>“Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad y el orden público: capacidades estratégicas, seguridad ciudadana, lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, consolidación y fronteras” (p. 391).</i></p> <p><i>“La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC), que el Gobierno nacional desarrollará a partir de los criterios y ejes que se señalan a continuación, estará orientada a la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, permitiendo la convivencia y la prosperidad económica” (p. 399).</i></p> <p><i>“Los esfuerzos desarrollados por parte de la Fuerza Pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad” (p. 504).</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica (...) Su dependencia del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia (...) Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter</i></p>

FICHA No. 44	
	<p><i>multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales (...).</i></p> <p><i>A pesar de la mejoría sustancial en algunos de los indicadores relacionados con la seguridad ciudadana (...) persisten niveles de criminalidad y conflictividad social que no pueden ser aceptados en una sociedad que avanza hacia la prosperidad y el desarrollo (...). Por otro lado, se ha dado una multiplicación de fenómenos delincuenciales como el microtráfico, el robo de motocicletas y el hurto común, entre otros, que al presentarse con regularidad, afectan poderosamente la percepción de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos” (p. 392 – 393).</i></p>
<p>Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).</p>	<p>Coordinación interinstitucional para la seguridad ciudadana</p> <p>Funcionamiento eficaz de la justicia</p> <p>Vigencia de los Derechos Humanos (DIH y justicia transicional)</p> <p>Mantenimiento del orden público</p> <p>Consolidación de la paz</p> <p>Convivencia ciudadana</p> <p>Fórmula: derechos humanos y fortalecimiento de la justicia para la seguridad.</p>
<p>Redes de actores (foros y comunidades de políticas)</p>	<p>Fuerza pública</p> <p>Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia Ciudadana</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Ex presidente Álvaro Uribe Vélez</p>

FICHA No. 44	
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Nacional de Planeación
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población colombiana Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley Fuerza Pública Comunidad internacional Ministerio de Defensa Ministerio del Interior Ministerio de Justicia y del Derecho

FICHA No. 45	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Germán Vargas Lleras (Ministro del Interior y de Justicia) Rodrigo Rivera Salazar (Ministro de Defensa Nacional)
1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Ley 1453 de 2011 <i>“Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”</i> .
Entidad que lo emite	Congreso de la República
Fecha de publicación	24 de Junio de 2011
Tipo documental	Ley
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de	El documento alude a dos tipos de referenciales: sectorial -

FICHA No. 45	
referencial	seguridad ciudadana y global - seguridad del Estado.
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>Capítulo 1. Medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana.</i></p> <p><i>Artículo 16. Financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada y administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada.</i></p> <p><i>Capítulo 4. Medidas para garantizar la seguridad ciudadana relacionadas con el Código de la Infancia y la Adolescencia.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No expresa en la Ley.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Actualización de la normatividad penal</p> <p>Fórmula: reforma de elementos de política criminal para la seguridad ciudadana.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	<p>Sistema de Justicia</p> <p>Fiscalía General de la Nación</p> <p>Dirección Nacional de Estupefacientes</p> <p>Policía Nacional</p>
Instancia desde la que se enuncia	Congreso de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Entidades corresponsables de su ejecución</p> <p>Población colombiana</p>

FICHA No. 46	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)

FICHA No. 46	
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón Francisco José Lloreda Mera (Alto Consejero para la Seguridad y Convivencia Ciudadana)
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Entidad que lo emite	Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia. Departamento Nacional de Planeación.
Fecha de publicación	Agosto de 2011
Tipo documental	Política gubernamental
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Hoy estamos presentando una política implacable contra el delito y sus causas, una propuesta integral y multisectorial orientada a enfrentar el fenómeno desde múltiples frentes, que incluye acciones que van desde la prevención hasta la penalización. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el resultado de un proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia. La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos de los cuales cinco, son centrales: Prevención Social y Situacional; Presencia y Control Policial; Justicia, Víctimas y Resocialización; Cultura de la Legalidad y Convivencia, y Ciudadanía Activa y Responsable.</i></p> <p><i>Los otros dos ejes corresponden a temas transversales que soportan la política en su conjunto: Sistemas de Información, y Estudio de Políticas Públicas y Desarrollos</i></p>

FICHA No. 46	
	<i>Normativos (...) Los siete ejes y sus líneas de acción se implementarán en los municipios de acuerdo con sus especificidades en materia delictiva (homicidio, hurto, lesiones personales, muertes en accidente de tránsito, etc.)” (p. 1).</i>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<p><i>“No obstante estos avances, las amenazas no han desaparecido y se transforman para desafiar al Estado y la democracia. Las ciudades son protagonistas de esta adaptación que contribuye a la existencia de altos niveles de criminalidad y conflictividad social, inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo. Prueba de ello son las altas tasas de homicidio que aún presentan las principales urbes del país, así como la presencia de atracos, robos, casos de delitos contra la familia y de violencia sexual.</i></p> <p><i>La delincuencia común afecta la vida diaria de todos los colombianos, especialmente de los más vulnerables, y deteriora la calidad de vida pues genera miedo y desconfianza entre los ciudadanos, y nos impide gozar de los derechos que consagra la Constitución. La inseguridad es un fenómeno de mil cabezas que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro, homicidio. Sin embargo, no es ni tiene por qué ser una condición permanente” (p. 1)</i></p>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Prevención del delito</p> <p>Promoción de la convivencia</p> <p>Presencia y Control Policial</p> <p>Justicia, Víctimas y Resocialización</p> <p>Cultura de la Legalidad y la Convivencia</p> <p>Ciudadanía Activa y Responsable</p> <p>Fórmula: multisectorialidad e integralidad para la seguridad ciudadana.</p>

FICHA No. 46	
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Instancia desde la que se enuncia	Policía Nacional de Colombia Ministerio del Interior y de Justicia Alta Consejería para la Reintegración Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Ministerio para la Protección Social Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Coldeportes Fiscalía General de la Nación Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Público a quien va dirigido lo enunciado	Entidades nacionales y territoriales Población colombiana Policía Nacional

FICHA No. 47	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón Delegados del Gobierno Nacional y de las FARC – EP
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	

FICHA No. 47	
Título del documento	Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
Entidad que lo emite	Delegados del Gobierno Nacional y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias FARC – EP
Fecha de publicación	Agosto 26 de 2012
Tipo documental	Comunicación oficial
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial global: seguridad del Estado
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p><i>“Con la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera; atendiendo al clamor de la población por la paz (...)</i></p> <p><i>Hemos acordado: iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un acuerdo final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera. Establecer una mesa de conversaciones (...)</i>”.</p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	<i>“El respeto por los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional, es un fin del Estado que debe promoverse; el desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente, es garantía de paz y progreso; el desarrollo social con equidad y bienestar, incluyendo las grandes mayorías, permite crecer como país; una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y mundial; es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz”.</i>
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial	<p>Construcción de la paz estable y duradera</p> <p>Ampliación democrática</p>

FICHA No. 47	
(lógicas y argumentos).	Respeto por los DD.HH Desarrollo económico con justicia social Fórmula: agenda común y conversaciones de paz para el fin del conflicto armado.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Organismos de integración regional Comunidad internacional Gobiernos de países garantes (Cuba y Noruega) Gobiernos de países acompañantes (Venezuela y Chile)
Instancia desde la que se enuncia	Mesa de conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC – EP (instalada).
Público a quien va dirigido lo enunciado	Población colombiana (víctimas, medios de comunicación, academia, iglesia católica, sectores políticos, etc). Comunidad Internacional Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley Fuerza pública

FICHA No. 48	
Presidente y período gubernamental	Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2013)
Mediador (actor social, corredor de política o experto)	Juan Manuel Santos Calderón Juan Rafael Mesa Zuleta (Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República). Francisco Lloreda (Alto Consejero Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana).
1. INFORMACION DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Decreto 1397 de 2013 <i>“Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Departamento Administrativo</i>

FICHA No. 48	
	<i>de la Presidencia de la República”.</i>
Entidad que lo emite	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Fecha de publicación	Junio 28 de 2013
Tipo documental	Decreto presidencial
2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Referencial sectorial: seguridad ciudadana
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	<p>Artículo 3. <i>“Fusionase dentro de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la dependencia del Alto Asesor de Seguridad Nacional en la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que en adelante se denominará Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia”.</i></p> <p>Artículo 4. <i>“La Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia tendrá las siguientes funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Coordinar y concertar con los Ministerios del Interior, Justicia, Defensa Nacional y las demás entidades pertinentes, la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, para reducir la criminalidad en las áreas urbanas del país en especial en las ciudades priorizadas.</i> <i>2. Hacer seguimiento a las entidades nacionales y territoriales en la ejecución de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y presentar los informes a que haya lugar al Presidente de la República.</i> <i>3. Hacer el seguimiento a los objetivos y a las tareas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana que surjan de los Consejos de Seguridad en las ciudades.</i> <i>4. Asesorar y proponer, en coordinación con las instancias competentes, estrategias y programas tendientes a reducir</i>

FICHA No. 48	
	<p><i>la criminalidad urbana.</i></p> <p><i>5. Realizar el seguimiento a los indicadores de seguridad y convivencia ciudadana e informar al Presidente de la República.</i></p> <p><i>6. Coordinar y concertar con las entidades pertinentes, la formulación de políticas y estrategias de seguridad nacional y hacer el seguimiento a su cumplimiento.</i></p> <p><i>7. Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.</i></p> <p><i>8. Coordinar la preparación de los documentos y la información que requiera el Presidente de la República en materia de seguridad nacional.</i></p> <p><i>9. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República”.</i></p>
3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL	
Descripción de la situación definida como problema	No establecida en el documento
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	<p>Coordinación interinstitucional</p> <p>Formulación de una política para la seguridad y convivencia.</p> <p>Fórmula: de una instancia asesora para la seguridad nacional a una para la seguridad y convivencia ciudadana.</p>
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Consejo de Seguridad Nacional
Instancia desde la que se enuncia	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Público a quien va dirigido lo enunciado	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p>Población colombiana</p>

FICHA No. 48	
	Policía Nacional
	Entidades nacionales y territoriales

Bibliografía

Abaunza, C. (2011). *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/Accion-Social/documentos/Desarrollo_del_sistema_penitenciario.pdf

Acero, H. (2004). *La convivencia y la seguridad ciudadanas, entre el conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico*. En: Revista Criminalidad. 47. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2013 – 2023. Bogotá D.C. Humana y Segura*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). Recuperado de: file:///C:/Users/usuario/Downloads/PICSC_BOGOTA_2013_2023_CON_MODIFICACIONES.pdf

Álvarez, A. (2012). *La seguridad humana: ¿debate sin futuro? El estado del debate en las Naciones Unidas*. En: Aravena, F. (Ed.). *Seguridad humana: nuevos enfoques*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Amaya, H.; Cortés, Y. (2014). *El fleteo: la abstracción de un riesgo criminal. Una experiencia de inteligencia criminal*. En: Revista Criminalidad 56 (1). Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082014000100007

Arias, G. (2008). *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. En: Working Papers (4). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Arias, P.; Rosada, H.; Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).

Arias, G. (2015). *Contexto histórico: solución negociada al conflicto*. En: *Curso virtual entérese del proceso de paz*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Red de Territorios por la Paz.

Argandoña, A. (2004). *La teoría de las ventanas rotas*. En: El País, Octubre. Madrid.

Ávila, A. (2014). *Gestión de la seguridad en Bogotá*. En: *Violencia Urbana, radiografía de una región*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), Aguilar.

Ávila, A. (2016). *“Una Secretaría de Seguridad para Bogotá?”* En: *Semana.com*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-secretaria-de-seguridad-para-bogota/462861>

Banco de Desarrollo de América Latina (2014). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento (CAF).

Banco Mundial. (2003). *Guía didáctica de municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*.

Beliz, G. (2007). *¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?* En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.

Bello, C. (2013). *Aproximación conceptual a la seguridad: análisis de la seguridad ciudadana en Bogotá*. En: Policía Nacional, Escuela de Posgrados de Policía. *Magazín ESPOL*, 1 (2).

Bulla, P.; Beltrán, I. (2014). *Lo que los candidatos no dijeron de la seguridad ciudadana y lo que el nuevo presidente debe tener en cuenta*. En: *Columnas de opinión Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/988>.

Cámara de Diputados (2014). Gaceta parlamentaria (3979). Año XVII. México. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/20140311-V.html>

Carrión, F. (s.f.). *¿Seguridad pública o seguridad ciudadana?* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de: http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf

Centro Nacional De Memoria Histórica. (2013) *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe 1*. Bogotá.

Chalom, M.; et. al. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la Policía*. Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Habitat, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC, Ciudades más seguras.

Colombia; Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente (6, Julio, 1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de Julio de 1991.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Organización de los Estados Americanos.

Congreso de la República (21, Marzo, 1991). *Ley 23 de 1991* "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 39752 de Marzo 21 de 1991.

Congreso de la República (12, Agosto, 1993). *Ley 62 de 1993* "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República". Diario Oficial No. 40.987 de Agosto 12 de 1993.

Congreso de la República (30, Diciembre, 1993). *Ley 104 de 1993* "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 41158 de diciembre 30 de 1993.

Congreso de la República (26, Diciembre, 1997). *Ley 418 de 1997* “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 43201 del 26 de diciembre de 1997.

Congreso de la República (26, Junio, 2003). *Ley 812 de 2003* “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado Comunitario”. Diario oficial 45231 de Junio 27 de 2003.

Congreso de la República (24, Junio, 2011). *Ley 1453 de 2011* “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. Diario Oficial 48110 del 24 de Junio de 2011.

Corte Constitucional de Colombia (1997). *Sentencia C-572 de 1997*. Servicio especial de vigilancia y seguridad privada, servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, resolución administrativa. Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia (6, Julio, 2000). *Sentencia T-847 del 2000*. Estado de cosas inconstitucional en establecimiento carcelario. Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia (24, Enero, 2001). *Sentencia C-048 del 2001*. Libertad de configuración legislativa en conflicto armado interno. Gaceta de la Corte Constitucional.

Cortés, Y.; Parra, R.; Durán, J. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial, Centro de Inteligencia Prospectiva.

Curbet, J.; Gómez, H. (2009). *La (in) seguridad ciudadana*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de: http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=294

Dammert, L. (s.f.) *El gobierno de la seguridad: ¿de qué participación comunitaria hablamos?* Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

Dammert, L. (2007). *Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?* En: Revista Nueva Sociedad (212).

Dammert, L.; Alda, E.; Ruz, F. (2008). *Desafíos de seguridad ciudadana en Iberoamérica*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (28, Junio, 2013). *Decreto 1397 de 2013*. "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". Diario Oficial No. 48.839 de 2 de julio de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. (1991). *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990 – 1994. Prólogo*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.) *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994 -1998*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. Cambio para construir la paz*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1, Junio, 2000). *Documento CONPES 3077. Política Nacional para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Haz Paz*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de: http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiallcentenario_2019comple.pdf

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Interior y Justicia (4, Agosto, 2006). *Documento CONPES 3437. Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES Colombia*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (16, Febrero, 2009). *Documento CONPES 3567. Política Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (28, Junio, 2010). *Documento CONPES 3669. Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación; Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Intergráficas S.A.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá.

Durán, I.; Fonseca, L. & Restrepo, J. (2009) *¿Cuáles son las ciudades más inseguras de Colombia?: propuesta para la estimación de un índice de inseguridad humana*. En: Restrepo, J.; Aponte, D. (Ed.). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

El Tiempo (29, Diciembre, 1991). *Estrategia contra la violencia*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>

El Tiempo (15, Julio, 1999). *Ofensiva contra la delincuencia*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917370>

Escobar, S.; Saín, M.; et. al. (2007). *Seguridad pública en los países del cono sur: los desafíos institucionales*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Escobar, S; Muniz, J; et. al. (2004). *La seguridad ciudadana como política de Estado*. PROSUR y Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).

FASOC (2000). *Plan Colombia (extracto): Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (3). Recuperado de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411103dd9c243.pdf>

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: curso en el College de France: 1977 - 1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Frühling, H. (2007). *Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.

Fuerza Aérea Colombiana (2013). *Manual de doctrina básica aérea y espacial*. Bogotá.

Galtung, J. (s.f.). *Violencia, guerra y su impacto*. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia. Recuperado de: <http://www.lopezaso.com/adm/contenido/48.pdf>

Gómez, C. (2010). *Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana: la prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad*. Cartilla (3). Policía Nacional de Colombia. Programa Departamentos y Municipios Seguros. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas/Cartilla%203.pdf

González, C. (s.f.). *Seguridad ciudadana: el modelo Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). Alcaldía Mayor de Bogotá.

Granada, S.; Restrepo, J.; Vargas, A. (2009). *El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano*. En: Restrepo, J.; Aponte, D. (Ed.). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

Guerrero, R. (2007). *Sistemas de información en los programas de prevención de violencia*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.

Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires: Katz.

Ibañez, J. (2005). *Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

Jiménez, W.; Ramírez, C. (2008). *Gobierno y políticas públicas. Programa Administración Pública Territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Leal, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del sur*. En: Revista de Estudios Sociales (15). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>

Leal, F.; Bulla, P.; Llorente, M.; Rangel, A. (2000). *Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana. Una aproximación hacia la paz*. En: Camacho, A.; Leal, F. (Ed.). *Armar la paz es desarmar la Guerra*. Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC), Misión Social DNP – PNUD, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Presidencia de la República.

Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958 – 2005*. Bogotá: Planeta.

Londoño, F. (2014). *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Escuela de Posgrados de Policía.

Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública. Guía con orientaciones generales trabajo de campo*. Bogotá.

Medina, C. (2014). *La seguridad ciudadana en Colombia desde 1980 hasta la actualidad (2013)* (Maestría en Historia). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Mejía, D.; Ortega, D. & Ortiz, K. (2014). *Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia*. Versión preliminar para comentarios. Recuperado de: <http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional (29, Marzo, 1995). *Documento CONPES 2771. Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD)*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional (15, Junio, 2007). *Resolución No. 02063 del 15 de Junio de 2007* “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Seguridad Ciudadana”. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Directivas Derechos Humanos*. Bogotá: Dirección de Derechos Humanos.

Ministerio de Defensa Nacional (2008). *Política Integral de DDHH y DIH*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal (2011 – 2014)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Justicia (30, Noviembre, 1994). *Documento CONPES 2744. Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994 – 1998*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de Justicia (14, Julio, 2000). *Documento CONPES 3086. Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Muller, P.; Jolly, J. (2002) (Trad.). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Niño, C. (Ed.) (2014). *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana. Recuperado de:
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2015). *Contexto histórico: solución negociada al conflicto*. Módulo 1, curso virtual entérese del proceso de paz. Bogotá: Red de Alcaldes y Gobernadores por la Paz.

Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe sobre seguridad humana y derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de:
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.p>

Palou, J.; Arias, G. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. En: Serie informes FIP (14). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de:
<http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/111018fip.pdf>

Pardo, R; Novoa, C. (2008). *Desafíos éticos de las fuerzas armadas en los nuevos escenarios*. En: Conversatorios Escuela Superior de Guerra (ASOCACI) – Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL). Conversatorio (8). Recuperado de:
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/07214.pdf>

Pérez, B. (2015). *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. En: Análisis (3). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Policía Nacional de Colombia (2008). *Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. Funciones, competencias e instrumentos*. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros. Recuperado de:

http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/cartillas/55.pdf

Policía Nacional de Colombia (2008). *Poder, función y actividad de policía*. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Seguridad ciudadana: una política nacional para la prosperidad democrática*. Bogotá: Dirección General, Dirección de Seguridad Ciudadana.

Policía Nacional de Colombia (2010). *Tomo 2.3. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Dirección de Antinarcóticos, Oficina de Planeación.

Policía Nacional de Colombia (2012). *Comportamiento de la Criminalidad en Colombia 2012*. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Observatorio del Delito. Recuperado de:

http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_3/55301comportamiento.html.

Policía Nacional de Colombia (2013). *Informe final Comité de Análisis Estratégico Institucional Posconflicto (CAEIP)*. Bogotá: Dirección General, Oficina de Planeación.

Policía Nacional de Colombia (2013). *Antecedentes, avances y retos del programa Departamentos y Municipios Seguros*. Presentación ppt. Bogotá: Dirección General, Programa Departamentos y Municipios Seguros.

Presidencia de la República (11, Febrero, 1994). *Decreto 356 de 1994* "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada". Diario oficial.

Presidencia de la República (19, Noviembre, 1991). *Decreto 2615* "Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la

conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público". Diario oficial No. 40.168 de Noviembre 20 de 1991.

Presidencia de la República (20, Noviembre, 1990). *Decreto 2790* "Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia". Diario oficial No. 39584 de Noviembre 20 de 1990.

Presidencia de la República (30, Diciembre, 1992). *Decreto 2167 de 1992* "Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación". Diario Oficial No. 40.704 de 31 de Diciembre de 1992.

Presidencia de la República (28, Febrero, 2002). *Decreto 333 de 2002* "Por medio del cual se decreta y activa un Teatro de Operaciones". Diario Oficial No. 44.726 de Marzo 3 de 2002.

Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). *Decreto 1837 de 2002* "Por medio del cual se declara el Estado de Conmoción Interior". Diario Oficial No. 44.877 de Agosto 11 de 2002.

Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). *Decreto 1838 de 2002* "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática". Diario Oficial No. 44.897 de Agosto 11 de 2002.

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Presidencia de la República (6, Agosto, 2010). *Decreto 2933 de 2010* "Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una

comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 47.793 de Agosto 6 de 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Washington: Oxford University Press. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013 – 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Restrepo, J. (Mayo, 2008). *Cincuenta años de criminalidad registrada por la Policía Nacional*. En: Revista Criminalidad, 50 (1). Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/RevistaCriminalidad2007.pdf>

Rico, J.; Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Rivas, A. (2005). *Una década de políticas de seguridad en Colombia*. En: Casas, P.; Rivas, A.; González, P.; Acero, H. (Ed.). Seguridad urbana y policía en Colombia. Ensayos de seguridad y democracia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Román, M. (2011). *Seguridad ciudadana: políticas y estrategias de intervención*. En: Perspectivas Internacionales, 7 (1). Cali.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.

Sagant, V.; Demers, B. (2007). *Desarrollo paso a paso de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana*. En: Dammert,

L.; Zúñiga, L. (Ed.). Seguridad y violencia, desafíos para la ciudadanía. Santiago de Chile: FLACSO.

Shearing, C.; Wood, J. (2007). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.

Subirats, J. (1995). *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. En: Gestión y política pública, 4 (1). Primer Semestre. Barcelona.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (27, Abril, 1995). *Resolución 368 de 1995*. "Por la cual se fijan criterios técnicos y jurídicos y se señalan procedimientos para el desarrollo de los servicios de vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 39 del decreto 356 de 1994".

Tickner, A. (2004). *La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales*. En: Colombia Internacional. Revista del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (60). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index=1.php>

United States Congress. (26, October, 2001). *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA patriot act) Act of 2001*. Washington.

Vargas, A. (Coord.) (2010). *Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Zuñiga, L. (2007). *Participación comunitaria en la prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa*. En: Dammert, L.; Zúñiga, L. (Ed.). Seguridad y violencia, desafíos para la ciudadanía. Santiago de Chile: FLACSO.