

Observatorio de Dinámicas Territoriales en Frontera Binacional

OBSERVATORIO DE ASUNTOS DE GÉNERO DE NORTE DE SANTANDER

13 de julio de 2020

Aproximaciones a la
SEGURIDAD
en la frontera



Créditos

FUNDACIÓN HABLEMOS

Dirección: Juan Sebastián Franky Aljure

OBSERVATORIO DE DINÁMICAS TERRITORIALES EN FRONTERA BINACIONAL

Coordinador: Wolfgang Francisco Carvajal Capacho

OBSERVATORIO DE ASUNTOS DE GÉNERO DE NORTE DE SANTANDER

Dirección: Adriana Marcela Pérez Rodríguez

Codirección: Gabriela Oriana Chacón Bermúdez

Autores:

Diego Alejandro Sánchez Castaño

Kenny Dave Sanguino Cuéllar

Comité editorial:

Gabriela Oriana Chacón Bermúdez

Catalina Arenas Ortiz

Adriana Marcela Pérez Rodríguez

Wolfgang Francisco Carvajal Capacho

Jersson Javier Uscátegui Ramírez

Juan Sebastián Franky Aljure

Jemay Mosquera Téllez

Colaboradores:

GRUPO DE INVESTIGACIÓN PROSPECTIVA Y DESARROLLO HUMANO - UNIVERSIDAD LIBRE, CÚCUTA

Investigador: Kenny Dave Sanguino Cuéllar

Estudiantes: Gerson Fabián Bajas Conde. Ricardo García Cruz

Proyecto de investigación: "Migración y política criminal" adscrito al centro de investigaciones

GRUPO DE INVESTIGACIÓN GESTIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO, UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

Director: Jemay Mosquera Tellez

Diagramación:

Andrea Valentina Blanco Chaparro

El presente documento es posible gracias al apoyo de **OPEN SOCIETY FOUNDATIONS**.

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición de las instituciones vinculadas.



Aproximación conceptual al fenómeno de la seguridad 7

Seguridad ciudadana

De la seguridad Nacional a la seguridad ciudadana en Colombia

Seguridad y convivencia ciudadana en Cúcuta

Encuestas de percepción sobre seguridad y convivencia ciudadana 22

Victimización

Cifras ocultas

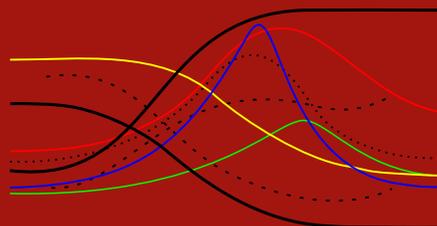
Percepción de seguridad

¿Qué ha funcionado? 28

Política a ciegas vs. Sistema de información y evaluación

Bibliografía

Hablemos



Observatorio de Dinámicas Territoriales
en Frontera Binacional



**OBSERVATORIO DE
ASUNTOS DE GÉNERO
DE NORTE DE SANTANDER**



Con el apoyo de
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Presentación

La serie *Aproximaciones en la frontera* tiene como finalidad incentivar el diálogo ciudadano en torno a tres fenómenos centrales de la Ciudad - Región - Frontera: la seguridad, la violencia basada en género y la informalidad. *Aproximaciones en la frontera* surge como un esfuerzo conjunto de carácter continuo entre el Observatorio de Dinámicas Territoriales en Frontera Binacional, de la Fundación Hablemos, y el Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander.

Nuestro histórico carácter de frontera porosa y permeable revela la capacidad adaptativa e innovadora, necesaria, aunque no suficiente, para cualquier proceso de afrontamiento de sus problemáticas. La construcción de ciudadanías democráticas, capaces de involucrarse en las discusiones difíciles con el objeto de proteger el interés colectivo, disponiéndose para el diálogo respetuoso con la diferencia y la disparidad para evaluar los desafíos y proponer soluciones coordinadas, es aquello que le otorga fuerza y suficiencia al potencial dormido en el cálido valle de San José de Cúcuta. Por ende, estos documentos pretenden ser un mapa de guía para romper las fronteras que reconstruimos diariamente con la indiferencia o apatía ante las discusiones de seguridad, los escenarios de informalidad y de violencias de género, junto con sus implicaciones en las condiciones de vida de miles de sus habitantes. Cada Observatorio tiene como misionalidad contribuir a la construcción de agentes de cambio para la región y, aunque desarrollamos procesos individuales con este fin, consideramos que el escenario requiere de un trabajo articulado y de una sociedad civil sólida y colaborativa orientada a la obtención de las metas comunes en torno a la apropiación de nuestro territorio.



APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO DE LA SEGURIDAD

Para analizar el fenómeno de la seguridad ciudadana es pertinente partir de la idea de que los individuos tienen intereses e inclinaciones que suelen no coincidir entre sí, y en algunos casos esto genera conflictos. El conflicto ha acompañado siempre la existencia del ser humano dada su naturaleza social, y tiene diferentes niveles, resultando algunos con efectos más perjudiciales que otros, y colocando en mayor o menor peligro a los individuos o las comunidades involucradas. Esta realidad ha generado la búsqueda de soluciones y alternativas de menor traumatismo a estos desencuentros. El Estado, los pactos y acuerdos, el contrato social y el desarrollo del derecho civil frente al derecho natural (Hobbes, 1651) (Spinoza, 1670) han sido algunos de los mecanismos a través de los cuales el ser humano ha intentado procurarse la seguridad (PNUD, 2009)

El tratamiento político e institucional del problema de la seguridad ha tenido dos grandes enfoques, el primero de ellos tiene que ver con el enfoque de seguridad nacional fruto de las dos guerras mundiales. La seguridad nacional se configuró como la defensa de la soberanía de los países, se mantuvo tras la culminación de la segunda guerra, durante las prolongadas tensiones entre el bloque occidental y el soviético en lo que se conoció como guerra fría. La defensa de esta soberanía se planteaba desde

“El conflicto ha acompañado siempre la existencia del ser humano dada su naturaleza social, y tiene diferentes niveles, resultando algunos con efectos más perjudiciales que otros”

“La paz deja de ser un momento fruto de la ausencia de guerra entre Estados y pasa a ser el resultado de la satisfacción de todas esas formas específicas que adquiere la seguridad”

el ejercicio militar y no solo hacia los enemigos externos e internos. Así, en la posición polarizada en la que los países se veían inmersos en aquella época, y como resultado de la alianza colombiana con el bloque capitalista, surgen en el país expresiones guerrilleras que fueron objeto de la declaratoria de una política de seguridad nacional en contra de estas (Anzola, 2013). Se empieza a usar la noción de seguridad de Estado que, en la situación del conflicto armado colombiano legitimaba una política de defensa de las instituciones que se veían amenazadas por el conflicto interno.

Con la caída de la Unión Soviética y la finalización de la guerra fría a principios de los 90', la dimensión ideológica de la seguridad fue perdiendo protagonismo para los Estados, a la vez que las ciencias sociales empezaron a analizar el fenómeno de la seguridad y a brindar nuevas perspectivas (Anzola 2013). En las últimas décadas del siglo XX este enfoque se ha venido transformando a medida que la percepción de inseguridad de los ciudadanos ha girado hacia el interior de los países y situaciones de su vida cotidiana, tales como el aumento de tasas delictivas y la pobreza. Este giro ha generado términos para denominar diferentes escenarios en los que se produce la seguridad. Por ejemplo, en el documento sobre el Desarrollo Humano del PNUD, se definen siete tipos de seguridad: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, y seguridad política. Ellas componen el conjunto de lo que se conoce como Seguridad Humana, concebida como una condición para la paz (PNUD, 1994).

Reformulada así la visión de la seguridad hacia estos problemas de la vida cotidiana, la paz deja de ser un momento fruto de la ausencia de guerra entre Estados y pasa a ser el resultado de la satisfacción de todas estas formas específicas que adquiere la seguridad. La seguridad es entonces una exigencia que todas las sociedades, sin importar su riqueza,

la siguen reclamando. Dependiendo de sus necesidades, se hace énfasis en unos tipos de seguridad más que en otras, ya sea el delito, la represión, la enfermedad, o el medio ambiente (PNUD, 1994). Esta es la forma en la que se expresa la seguridad. Tener en cuenta todos estos factores lleva a comprender el proceso de alcanzar la seguridad como un camino hacia la paz y el desarrollo humano.

En ese sentido, la seguridad humana tiene dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. La primera de ellas obedece a las condiciones materiales que requieren las personas y las comunidades para la continuidad de la vida; y la subjetiva está ligada a la dignidad y los derechos humanos. Siendo tan importantes estas dos dimensiones, el nuevo enfoque político e institucional de la seguridad se centra en los ciudadanos (Anzola, 2013).

Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana se puede entender como una parte de la seguridad personal, haciendo referencia a la protección de la vida, la integridad y el patrimonio (PNUD, 2009). Se sustenta en que estos son necesarios para el desarrollo, la tranquilidad y la paz de los ciudadanos y, por ello, su afectación generalmente constituye actos punibles. Sin embargo, pese a su carácter ilegal, las acciones que afectan en estos sentidos a las personas se siguen cometiendo. Frente a esto, el Estado y las políticas de seguridad ciudadana se centran en evitar el padecimiento de delitos por parte de los ciudadanos.

Un delito puede definirse ampliamente como la infracción de una norma establecida para proteger la seguridad pública o privada

“La seguridad ciudadana se puede entender como una parte de la seguridad personal, haciendo referencia a la protección de la vida, la integridad y el patrimonio” (PNUD, 2019)

“La violencia puede expresarse de varias formas dependiendo de las características de las víctimas y de los contextos en donde estas se encuentran, identificar las formas y lugares de estas violencias es importante”

(Carmignani en PNUD, 2009). Un delito es un hecho objetivo, reflejo de un fenómeno social en el cual se interrelacionan varios actores: la víctima, el victimario, el sistema judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil. Los medios de comunicación, por ejemplo, cumplen un papel fundamental en la forma en la que se percibe el delito y orienta a la opinión pública, lo que conduce e influye en el manejo político e institucional (Guillén y García, 2014).

También se debe comprender cómo la violencia es el medio a través del cual se cometen los delitos y puede definirse como una acción intencional que recurre a la fuerza o el poder para obtener un fin contrario al derecho. El ejercicio del delito se enmarca siempre en un tipo de acción violenta, y la violencia es la antípoda de la paz, la ruptura más radical que sufre la seguridad (Massolo, 2005). La violencia puede expresarse de varias formas dependiendo de las características de la víctima y de los contextos en donde estas se encuentran, identificar las formas y lugares específicos de estas violencias es importante para enfrentar la inseguridad ciudadana.

La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana obedece a datos concretos, hechos medibles; mientras que la dimensión subjetiva responde a la vivencia y sentimientos de las personas sobre su seguridad personal, estas se recogen a través de encuestas de percepción y las representaciones en torno la seguridad e inseguridad. En el momento de establecer mediciones estas dimensiones se expresan en forma de indicadores (Massolo, 2005).

Estos factores de seguridad/inseguridad ciudadana no están presentes en la misma magnitud en todos los países, ni siquiera en las mismas ciudades. Existen factores nacionales, regionales, territoriales, geográficos, demográficos, culturales, familiares que influyen, (Waldman, 2007), así como las relaciones igualdad-desigualdad, centro-periferia y la relación de clases sociales (Moreno, 2016) y, además, factores individuales,

morales y comportamentales que son dinámicos y decisivos en el cubrimiento o no de las necesidades de seguridad de los ciudadanos, y que por consiguiente configuran diferentes formas de expresión de la inseguridad (Ruiz y Murraín, 2012).

Es así como se entiende que victimarios y víctimas pertenecen a contextos específicos, realidades concretas y poseen ciertas identidades que pueden arrojar luz sobre condiciones de vulnerabilidad y riesgo particulares (Dammert, 2004). Entenderlos ayuda a pensar mejores formas de enfrentar la inseguridad, por ejemplo: ¿qué estrategias se pueden implementar para proteger a poblaciones más vulnerables y cómo desarticular los procesos que reproducen el delito?

De la Seguridad Nacional A La Seguridad Ciudadana en Colombia

En Colombia también ha venido evolucionando la forma en la que se aborda el problema de seguridad en función de estos enfoques de seguridad nacional y seguridad humana. Un momento de inflexión entre el uno y el otro fue la constitución de 1991. Esta, junto a la ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, y la ley 136 de 1994, que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, fueron determinantes al momento de reasignar responsabilidades en materia de seguridad, su planeación y proyección de políticas públicas. Un ejemplo fue nombrar como primera autoridad de policía a los gobernantes locales (Anzola, 2013). La descentralización promovió al abordaje territorial de los problemas de seguridad ciudadana y la vinculación de los civiles en este proceso.

“¿Qué estrategias se pueden implementar para proteger a las poblaciones más vulnerables y cómo desarticular los procesos que reproducen el delito?”

“A la par que desde el Estado central se desarrollaba una política de seguridad nacional, en los territorios y las ciudades empezaron a surgir enfoques ligados al concepto de seguridad ciudadana”

La última década del siglo XX se caracterizó por ser un periodo en el que aumentó la violencia, se agudizó el conflicto, y el narcotráfico permeó la sociedad y la política creando graves problemas de seguridad. Pese a esto, fue la época que marcó un tránsito en el tratamiento del problema de la seguridad en el país, comenzando por *“la estrategia Nacional contra la violencia”* formulada en 1991 por el expresidente César Gaviria (1990-1994) que, aunque persistía en una política de seguridad nacional, avanzó en materia de diagnóstico y planeación de acciones para enfrentar situaciones que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana, sobre todo de población vulnerable (Anzola, 2013).

Estos primeros intentos por girar hacia el enfoque de la seguridad humana no fueron impedimento para que, en el marco del conflicto armado y el terror de los carteles del narcotráfico, se sostuviera una política de seguridad nacional potencializada hasta la finalización del segundo período presidencial de Álvaro Uribe (2002-2010). Así, la primera década del siglo XXI se enmarcó en el intento de dos acuerdos de paz: el primero, entre la guerrilla de las FARC y el expresidente Andrés Pastrana (1998-2002), el cual resultó fallido; y el segundo, las negociaciones con las AUC y el gobierno Uribe entre 2003 y 2006, que finalizaron con la ley de Justicia y Paz en 2005, y cuyos procesos fallidos de reinserción y desarme derivaron en fenómenos de crimen organizado en las ciudades.

A la par que desde el Estado central se desarrollaba una política de seguridad nacional, en los territorios y las ciudades - debido a la reasignación de roles entre civiles y policía en el tratamiento de la seguridad- empezaron a surgir enfoques ligados al concepto de seguridad humana y seguridad ciudadana. Tal vez los ejemplos más antiguos son Cali y Bogotá. Para el caso de Cali, en la administración de Rodrigo Guerrero (1992 – 1994), se diseñó un enfoque de política de seguridad ciudadana integral dirigida a la prevención (Anzola, 2013). Se le dio un tratamiento epidemiológico a la violencia, lo cual permitió identificar factores de riesgo y, posteriormente,

trabajar en el fortalecimiento de la participación comunitaria, la justicia, y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Se dio también un enfoque comunitario a la policía, creándose el *Programa de Desarrollo Seguridad y Paz* (DESEPAZ), un espacio amplio de participación de diversos sectores que privilegió la investigación, participación, prevención, y la comprensión del fenómeno de la seguridad de forma multidimensional. Se desarrollaron programas de fortalecimiento institucional, educación ciudadana, comunicación, inclusión social y equidad, programas para la prevención del delito y para jóvenes. Para este período de tiempo, las cifras indican una reducción del 30% en homicidios, pasando de 124 homicidios por cada 100.000 habitantes a 86. (Anzola, 2013).

Bogotá ha tenido también un desarrollo en políticas de seguridad y convivencia ciudadana, que ha aportado teóricamente a la comprensión del fenómeno de la seguridad desde la categoría de la Cultura Ciudadana. En la administración de Antanas Mockus (1995-1997), se promovió a través de campañas pedagógicas la reeducación ciudadana, provocando la convivencia y el respeto por el espacio público y las normas de tránsito. Se apoyó, por ejemplo, en expresiones culturales y artísticas (Anzola, 2013). Su enfoque se fundaba en las recompensas internas y externas de los ciudadanos, que incitan o restringen un comportamiento específico (Ruiz y Murraín, 2012)

También se buscó formar a los líderes comunitarios - figuras de autoridad importante en las comunidades - en materia de seguridad local y participación ciudadana, prevención de delitos y contravenciones. Algunos de los programas implementados por esta administración fueron el desarme ciudadano, la hora zanahoria (que consistía en un límite para las horas de rumba de las zonas rosas), y los programas de cultura vial con mimos en lugar de policías de tránsito. Cuando Mockus empezó su

“...un espacio amplio de participación de diversos sectores que privilegió la investigación, participación, prevención, y la comprensión del fenómeno de la seguridad de forma multidimensional”

“Esta política planteó unos ejes principales: prevención social y situacional, control policial y justicia, víctimas y resocialización, y cultura de la legalidad y convivencia”

administración, Bogotá tenía una tasa de homicidio de 69.9 por cada 100.000 habitantes, al terminar se redujo a 26.3, lo que corresponde a un 55%.

Estas políticas se continuaron implementando en Bogotá con relativa semejanza a lo largo de la primera década del siglo XXI, mostrando diversidad de efectos en el indicador de homicidios, por ejemplo, en 2007 alcanza su mínimo histórico, de 19.2 homicidios por 100.000 habitantes en el segundo año de la alcaldía de Lucho Garzón (2006-2009), pero a partir de allí empieza a aumentar nuevamente este indicador.

El caso del gobierno Uribe se refleja en la tabla 1, algunos indicadores de seguridad ciudadana y su comportamiento al final de su segundo periodo de gobierno, la tendencia nacional de aquellos años, fue un aumento de todos los delitos contra la vida y el patrimonio (32.2% lesiones personales, 87.7% hurtos a personas, 8.1% hurto a residencias, 7.8% hurtos a establecimientos oficiales y 1.6% en hurtos a motos), solo descendieron dos indicadores, el de homicidio 50.5% y los robos de automóviles 53%.

Los dos siguientes periodos presidenciales fueron encabezados por Juan Manuel Santos (2010-2018), el cual creó la *Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, generando así, la *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (PNSCC). Esta, a diferencia de la política de seguridad nacional de su antecesor, se centra en la disminución de las tasas de homicidio en las ciudades, se fundamenta en la defensa de las libertades y los derechos individuales, la articulación estatal, la coordinación nación-territorio, la autonomía y corresponsabilidad. Esta política planteó unos ejes principales: prevención social y situacional, control policial y justicia, víctimas y resocialización, y cultura de la legalidad y convivencia.

Tabla 1. Indicadores Seguridad Ciudadana al final del segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez.
Elaboración propia a partir de los datos de (Anzola, 2013).



“...se incluyen como líneas centrales la prevención, la transformación de entornos, la participación cívica, la salud mental para la convivencia, el aumento del pie de fuerza, la inteligencia e investigación, y el desarme ”

Esta nueva narrativa de parte de un gobierno nacional significó un avance para el tratamiento del problema de la seguridad, el tránsito oficial (y ojalá definitivo) del Estado colombiano de una política de seguridad nacional a una política de seguridad ciudadana. Esto se posibilitó también, gracias al esfuerzo del gobierno por dar una salida pacífica y política al conflicto con la guerrilla de las FARC, negociación que inició en 2012 y que culminó en 2016 con la firma del acuerdo de paz, y con los diálogos preliminares para una negociación con la guerrilla del ELN.

La tabla 2 presenta el comparativo entre algunos indicadores propios de la seguridad ciudadana en el gobierno Santos, teniendo como años de relación el inicio y la terminación de sus periodos (2010-2018). Se puede observar una reducción de los índices de homicidios en un 36%, de violencia interpersonal en 20.02% y de violencia intrafamiliar en un 21.38%. Los otros indicadores aumentaron; por ejemplo, los suicidios subieron un 44.63%, la violencia sexual aumentó en un 29.40% y las muertes por lesiones de tránsito un 18.76%.

Con el gobierno de Iván Duque (2018-2022) se publica la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana* (2019), y allí se incluyen como líneas centrales la prevención, la transformación de entornos, la participación cívica, la salud mental para la convivencia, el aumento del pie de fuerza, la inteligencia e investigación criminal, y el desarme. También se observan particularmente líneas sobre la especial protección a población vulnerable, y modelos étnicos de convivencia, e incluso, contempla una línea en relación al derecho a la protesta y control de disturbios.

Tabla 2. Indicadores seguridad ciudadana, comparativa 2010-2018, inicio y final de los periodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Elaboración Propia a partir del informe de Medicina Legal (Forensis, 2018).



“Si bien esta política contiene aspectos preventivos de seguridad y convivencia, también forja un fuerte trato policial a los problemas, reflejado en las proyecciones de aumento del número de cuerpos policiales”

Esta política, enuncia como indicadores de logro la disminución de la tasa de homicidios, el porcentaje de victimización de hurtos a personas, la tasa de hurtos a personas, violencia intrafamiliar, número de secuestros, extorsión y porcentaje de estructuras desarticuladas. Establece como línea de partida los indicadores de 2018 y estima en cada uno de estos una reducción a lo largo del cuatrienio. Por ejemplo, para el homicidio plantea una reducción de la tasa en 2,57 puntos, y en el caso del porcentaje de victimización proyecta una reducción del 0,6%, en relación a la tasa de hurtos a personas estima una reducción de 19 puntos, y una disminución del número de secuestros de 35 casos. Por otro lado, estima que la desarticulación de estructuras dedicadas a la extorsión aumente en un 5%.

Se establecen indicadores de producto, que corresponden al fortalecimiento institucional de entes territoriales, capacitación, formación y seguimiento de las *Políticas de seguridad y convivencia ciudadana* (PISCC), e infraestructura destinada a la convivencia, y otros relacionados al aumento en la incorporación de 34.000 oficiales y 82.000 auxiliares de policía para el cuatrienio. Si bien esta política contiene aspectos preventivos de seguridad y convivencia ciudadana, también forja un fuerte trato policial a los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, reflejado en las proyecciones de aumento del número y dotación de los cuerpos policiales.

En conclusión, se puede observar cómo a partir de la constituyente de 1991, los gobiernos nacionales paulatinamente han transitado de la seguridad nacional a la asimilación de la seguridad ciudadana, pese a la realidad del conflicto interno. Así como a la inclusión de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana, siendo una oportunidad para abordar el fenómeno desde la multidimensionalidad.

Seguridad y Convivencia Ciudadana en Cúcuta

En el caso de Cúcuta, los indicadores revisados obedecen a información oficial de diferentes entidades públicas, los indicadores objetivos corresponden al año 2019 y los indicadores subjetivos al 2018. Actualmente no se encuentran datos integrados del Área Metropolitana y tampoco unos indicadores propios de la región de frontera. Aunque existen datos de los años anteriores para comparar el comportamiento de los indicadores. Según Rodríguez; Mejía; Caro; Romero y Campos (2018), debido a un cambio en la metodología de integración de información esta comparación no es posible entre los años previos al 2018 y los años siguientes.

En la tabla 3 se inscribe la tasa que corresponde a cada uno de los indicadores de seguridad y convivencia ciudadana para el año 2019. Estas tasas usaron como base la proyección que hace el (DANE, 2020) de la población Cucuteña para el 2019 de 711.715 habitantes, exceptuando el dato sobre el suicidio cuya tasa es estimada para el 2018 por el Instituto Colombiano de Medicina Legal en su informe *Forensis* (2018).

Los indicadores sobre homicidio, lesiones personales, delitos sexuales, violencia intrafamiliar, hurto a personas, comercios, residencias, vehículos, y motos, se construyeron a partir de los datos mensuales suministrados por los *Boletines de Seguridad y Convivencia Ciudadana* de la Secretaría de Seguridad de Cúcuta (2020). Es de resaltar que estos boletines no se divulgaban de forma periódica mensual en anteriores administraciones.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV, 2020) reporta los casos de muertos y lesionados en accidentes de tránsito. Para el año 2019 entre los meses de enero y noviembre se presentaron 60 siniestros (8.01 por

“Es de resaltar que estos boletines no se divulgaban de forma periódica mensual en anteriores administraciones”

“Medicina legal en su informe *Forensis* (2018) reporta para este año las situaciones que ponen en riesgo la vida de los colombianos, entre ellas se analiza el suicidio”

100.000 habitantes), siendo los más afectados los peatones (20 fallecidos) y los usuarios de moto (33 fallecidos), lo que corresponde a un 88.3% del total de decesos. En relación a lesionados la cifra es de 427 (56.99 por 100.000 habitantes) donde los peatones y usuarios de moto siguen siendo los más afectados, representando el 87.4% de los lesionados.

En relación al suicidio, Medicina legal en su informe *Forensis* (2018) reporta para este año las situaciones que pone en riesgo la vida de los colombianos, entre ellas se analiza el suicidio. En Cúcuta, en el año 2018 se registraron 39 casos, que corresponden a una tasa de 6,37 por 100.000 habitantes. Del total de casos 30 (10.18 por 100.000 habitantes) fueron de hombres y 9 mujeres (2.83 por 100.000 habitantes).

Tabla 3. Tasas por 100.000 habitantes 2019. Indicadores de Seguridad Ciudadana. Elaboración propia a partir de los datos de *Forensis*, Agencia Nacional de Seguridad Vial y Estadística Delictiva PONAL.

INDICADORES	TASA X 100.000 HABITANTES
Homicidio	26.56
Lesiones Personales	189.14
Delitos Sexuales	41.79
Violencia Intrafamiliar	222.77
Hurto a personas	434.69
Hurtos a comercios	106.11
Hurtos a residencias	99.17
Hurtos a vehículos	9.88
Hurtos a motos	72.61
Fallecidos accidentes de tránsito	8.01 (Ene-Nov)
Lesionados accidentes de tránsito	56.99 (Ene-Nov)
Suicidio	6.37 (2018)



La Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, indaga tres aspectos: la victimización, las cifras ocultas, y la percepción de inseguridad

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

En cuanto a la seguridad ciudadana en sentido subjetivo (la percepción que los ciudadanos tienen respecto a su seguridad y la de su ciudad), la última encuesta de carácter nacional sobre victimización llamada *Encuesta Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana* se realizó en el 2018. Esta indaga tres aspectos diferentes: en primer lugar, la victimización, es decir una aproximación a la cantidad de personas que sufren delitos en el país, segundo, las cifras ocultas, estas hacen referencia al porcentaje de los delitos que no se denuncian, y por último, la percepción de inseguridad, es decir cómo se sienten los colombianos seguros-inseguros, los motivos y los lugares. En ella se encuentran segregados algunos datos por ciudades capitales (13). Calcula para el caso del municipio de Cúcuta una tasa de victimización de 16.7 por 100.000 habitantes, lo que la ubica en el sexto lugar de las ciudades enlistadas (DANE, 2018).

También se realizó a nivel local la *Encuesta de Percepción Ciudadana* (EPC) desarrollada por Cúcuta Como Vamos (2018), la cual presenta datos de victimización y percepción de inseguridad segregados en la zona urbana del municipio, género, y las casusas o problemas de la inseguridad.

Victimización

La victimización es el primer punto que presenta el DANE en su encuesta sobre convivencia y seguridad. Es una aproximación a la cantidad de personas de un territorio que sufrieron algún delito en un periodo determinado.

En hurtos a residencias marca una tasa de 6.3 por cada 100.000 habitantes, siendo Cúcuta la ciudad con mayor victimización por este delito. La tasa de hurtos a personas es de 7.2, ubicándola en sexto lugar. Sobre riñas y peleas marca una tasa de 0,8, colocándose de número 11. Las extorsiones o intentos de extorsión muestran una tasa de 2,4, ubicándola en la posición 7 de la lista, y, por último, el hurto a vehículos o partes de ellos, presenta una tasa de 13.6, tomando el segundo lugar frente a las demás ciudades.

Tabla 4. Tasa de victimización por 100.000 habitantes 2018. Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta nacional de convivencia y seguridad ciudadana ENCSC (DANE 2018).

DELITO	TASA POR 100.000 HABITANTES
Hurto a residencias	6.3
Hurtos a personas	7.2
Riñas y peleas	0.8
Extorsión o intento de extorsión	2.4
Hurto a vehículos	16.6

“La victimización es el primer punto que presenta el DANE en su encuesta sobre convivencia y seguridad. Es una aproximación a la cantidad de personas de un territorio que sufrieron algún delito en un período”

“Las cifras ocultas alcanzaron para Cúcuta un 74.7% es decir que solo se denunciarían el 25,3% de los delitos sufridos, ubicándose en el último escalafón de las 13 ciudades”

Con relación a la *Encuesta de Percepción Ciudadana EPC* (Cúcuta Como Vamos, 2018) los datos de victimización se dan en función del porcentaje de encuestados (1043). El 23% del total manifestaron haber sido víctimas de un delito en el último año. 22% hombres, 23% mujeres. En relación al nivel socioeconómico la victimización se distribuyó de la siguiente manera: en los estratos 1 y 2: 22%, en los estratos 3 y 4: 26%, y estrato 5: 14%. También, la ciudad se dividió en 4 zonas teniendo como unidades de agrupación las comunas. Estas son: occidente-norte que incluye la comuna 6 y 7 (21% de victimización). Sur, que incluye comunas 1, 8, 9 y 10 (20% de victimización). Zona Universidades, comunas 5 y 2 (27% de victimización), y Frontera que incluye las comunas 3 y 4 (26% de victimización).

Cifras Ocultas

Las cifras ocultas alcanzaron para Cúcuta un 74.7%, es decir que solo se denunciarían el 25,3% de los delitos sufridos, ubicándose en el último escalafón de las 13 ciudades. En Colombia la cifra alcanza el 71.3% denunciándose solo el 28.7% de los casos, esto deja a Cúcuta por encima de la media en 3.4%. Bogotá es la ciudad que más denuncia; según la encuesta arroja 35.2 %, frente a una cifra oculta del 64.8%, y Bucaramanga se sitúa en el 5° lugar con 28.4% de denuncias frente al 71.6 de su cifra oculta.

Percepción de Seguridad

En lo que se refiere a la percepción de seguridad, se puede hacer una comparativa entre la ECSC y la EPC, en ellas los porcentajes para las ciudades varían considerablemente. Sin embargo, ambas permiten ver puntos diferentes de un mismo problema.

En Cúcuta, la percepción de inseguridad para ese 2018 fue de 48.3%, ubicándose en el puesto 8 de las 13 ciudades relacionadas. En cambio, para la EPC de Cúcuta Como Vamos (2018), la percepción de inseguridad fue del 34%. Para el DANE, Bogotá, por ejemplo, alcanza a tener una percepción de inseguridad del 84.0% ubicándose en el primer puesto entre las 13 ciudades, pero este dato contrasta con la información de Cúcuta Como Vamos, ya que indica para Bogotá un 57% de percepción de inseguridad. Bucaramanga indica un 49.8% (según el DANE), y contrasta con el 24% de Cúcuta Como Vamos (2018).

“ En referencia a la percepción de seguridad, comparando entre la ECSC y la EPC, los porcentajes para las ciudades varían considerablemente. Sin embargo, ambas permiten ver puntos diferentes de un mismo problema ”

Tabla 5. % Percepción de inseguridad comparada entre la ECSC y la EPC. Elaboración propia a partir de los datos del DANE (2018) Y Cúcuta Como Vamos (2018).

% PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD ECSC Y EPC		
CIUDADES	ECSC	EPC
CÚCUTA	48.3%	34.0%
BOGOTA	84.0%	57.0%
BUCARAMANGA	49.8%	24.0%

*“...solo
comprendiendo el
fenómeno que
subyace a los
indicadores, y
enfrentando su
estructura, podrá
construirse una
sociedad más
segura”*

En Cúcuta, la EPC hace una distinción entre la inseguridad percibida en la ciudad y en el barrio. En la ciudad - como se mencionó anteriormente - es del 34%, mientras que en el barrio es un poco inferior, 29% (Cúcuta Como Vamos, 2018). También se indagó sobre cuales consideraban los problemas más graves de inseguridad y en qué porcentaje es considerado un problema grave por los encuestados. En lista los siguientes: Atracos callejeros 65%, drogadicción 40%, asaltos a casas y apartamentos 29%, atracos a tiendas o negocios de barrio 13%, robo de carros o partes 12%, no se presenta ningún problema grave 11%, tráfico de drogas 6%, homicidio 5%, pandillas 4%.

Todos los indicadores y las perspectivas teóricas que se han enunciado, deben servir como un primer ejercicio reflexivo y analítico que permita enfocar, investigar y construir una política de seguridad ciudadana basada en las necesidades del contexto, la región, la ciudad, el área metropolitana y la frontera. Pues sólo comprendiendo el fenómeno que subyace a los indicadores y enfrentando su estructura, podrá construirse una sociedad más segura.



“¿Qué se puede hacer para contrarrestar y disminuir estos indicadores adversos?”

¿QUÉ HA FUNCIONADO?

Después de realizar una aproximación a los problemas de la seguridad en Cúcuta, necesariamente surge la pregunta sobre ¿qué se puede hacer para contrarrestar y disminuir estos indicadores adversos? Al respecto, debe decirse que no existen soluciones totales que al cabo de poco tiempo permitan acabar con los fenómenos delictivos. Precisamente, la publicación *Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia* (Villa Mar *et al*, 2020, pág. 69-84) señala que esas “balas de plata”, que solucionen pronto y de raíz las problemáticas delictivas no existen. Sin embargo, allí se hace una relación de casos específicos de lo que ha funcionado, lo que no ha funcionado y lo que es prometedor, en relación con los esfuerzos latinoamericanos para combatir el crimen.

En este estudio se indica que **han funcionado** las siguientes políticas (entre otras): las restricciones al porte de armas en manos de civiles en la disminución de muertes violentas; las estrategias de policía comunitaria para prevenir y resolver los problemas del vecindario, que consisten en el diálogo permanente entre los ciudadanos y policía para responder a las preocupaciones de seguridad de forma coherente; las mejoras a los centros de emergencia y despacho; la intervención de las comisarías de familias y de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos que se presentan entre vecinos y que pueden escalar en violencia si no se previenen; y las casas de refugio para mujeres maltratadas, que permitan a la víctima salir del contexto donde sufrió violencia.

De igual forma, se advierte que **no han funcionado**: las estrategias de aumentar las penas, militarizar la policía o encarcelamiento masivo para contrarrestar a los pandilleros, pues degeneran en el aumento en la

violencia, hacinamiento carcelario y en violaciones de derechos humanos; los grupos de vigilancia de vecinos, pues en algunas ocasiones generan justicia por mano propia reproduciendo los ciclos de violencia; y las reformas parciales al sistema de justicia y penitenciario, pues no resuelven a mediano y largo plazo los problemas de hacinamiento, de atención a víctimas y de impunidad.

Finalmente, se resaltan las **estrategias que prometen tener buenos resultados en materia de seguridad**, con base en la evidencia comparada: la identificación y el aumento de patrullaje policial los “puntos calientes” o “zonas críticas”, a fin de concentrar recursos y esfuerzos en los lugares donde haya concentración de actividades delictivas; los controles externos y veedurías ciudadanas sobre las actividades de policía, pues permiten ejercer seguimiento sobre las acciones y la eficacia policial; y la convergencia de instituciones gubernamentales, organizaciones civiles y empresarios privados, pues involucrar a distintos actores estableciendo protocolos de estrategias conjuntas y evaluables, contribuye a fortalecer las relaciones entre la policía y la comunidad.

Un aspecto importante de este apartado implica entender que las conclusiones de los estudios realizados sobre buenas prácticas seguramente pueden variar de un país a otro, e inclusive de una ciudad a otra en un mismo país. De tal manera que cada una de estas estrategias deben ser estudiadas y, especialmente, deben ser evaluadas para conocer cuál es su eficacia frente a los objetivos propuestos.

“...cada una de estas estrategias deben ser estudiadas y, especialmente, deben ser evaluadas para conocer cuál es su eficiencia frente a los objetivos propuestos”

“Una de las críticas usuales a las políticas de seguridad ciudadana es que terminan siendo respuestas urgentes a graves problemas, pero sin un adecuado diseño, gestión y evaluación”

Políticas a ciegas vs. Sistemas de información y evaluación

Una de las críticas usuales a las políticas de seguridad ciudadana es que terminan siendo respuestas urgentes a graves problemas, pero sin un adecuado diseño, gestión y evaluación, lo cual genera una ineficacia del trabajo realizado frente a las problemáticas que se pretenden solucionar. Por esta razón, en muchos casos, las decisiones terminan siendo políticas a ciegas, sin capacidad técnica para recopilar, sistematizar y difundir información delictiva que permita a distintos organismos evaluar la eficacia de las intervenciones realizadas con base en evidencias (Dammert, 2008, pág. 11-19).

Por tal motivo, las **recomendaciones** de Villa Mar *et al*, (2020, Pág. 161 - 237) **para una eficaz implementación y evaluación de políticas en materia de seguridad** giran en torno a los siguientes temas: en primer lugar, un desarrollo y publicidad de mejores sistemas de información y encuestas de victimización, que permitan tener un diagnóstico más aproximado a la región y a los fenómenos delictivos que se intervendrán. Así mismo, una idónea coordinación interinstitucional de los sistemas de información entre las diversas agencias públicas y privadas que confluyen en la prevención, reacción y análisis de las actividades delictivas de la ciudad; en tercer lugar, unas herramientas metodológicas coherentes que permitan diseñar e implementar las estrategias de trabajo; y, finalmente, una evaluación rigurosa de los resultados obtenidos y una evaluación del impacto realizado, a fin de comprobar si las finalidades se cumplieron en mayor o menor medida.

En síntesis, las intervenciones en seguridad ciudadana necesariamente deben soportarse en un diagnóstico que establezca los problemas y necesidades, en un diseño que analice el problema y la idoneidad de la intervención para responderlo, en una evaluación de los procesos para realizar los ajustes necesarios sobre la marcha y, posteriormente, un examen detallado de las actividades realizadas y del impacto que estas tuvieron en las comunidades intervenidas.

Solamente conociendo a profundidad las dinámicas del fenómeno que se pretende intervenir, se pueden plantear soluciones que permitan obtener los resultados esperados. De lo contrario, las intervenciones en seguridad estarán sometidas al vaivén de una ciudadanía que demanda seguridad y unas instituciones que ofrecen lo que pueden, y no lo que se necesita.

“De lo contrario, las intervenciones en seguridad estarán sometidas al vaivén de una ciudadanía que demanda seguridad, y unas instituciones que ofrecen lo que pueden, y no lo que se necesita”

Bibliografía

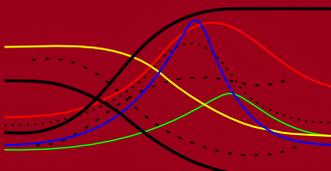
- ANSV (2020). Boletín Estadístico Cúcuta Fallecidos y Lesionados Ene-Nov 2019. Serie Capitales. Agencia Nacional de Seguridad Vial.
- Anzola, J. (2013). Seguridad ciudadana en Colombia. Obtenido de <https://es.slideshare.net/johnanzola/policy-paper-seguridad-ciudadana-en-colombia-referentes-retos-y-perspectivas-en-un-escenario-de-postconflicto>.
- Cúcuta Como Vamos (2018). Encuesta de Percepción Ciudadana. p31-34.
- Dammert, L. (2004). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos* URB AL. Red 14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad.
- Dammert, L. *et al.* (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. FLACSO. Chile.
- DANE (2020) Proyecciones de población 2018-2023.
- Forensis (2018). Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Instituto Colombiano de Medicina Legal.
- Guillén, J y García, C. (2014). Teorías de la seguridad pública y percepción del delito. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*(71), 1-16
- Hobbes, T. (1651). *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*(1999). Fondo de Cultura Económica. (p112).
- Massolo, A. (2005). Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales1. *Estudios Centroamericanos (ECA)*81, 682.
- Moreno J. (2016). La inseguridad ciudadana como proceso de " territorialización": aproximacion conceptual y teorica. *Desafíos* 28(2), 145-176.
- PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Para América Central 2009: Abrir espacios para la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano: *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* p32.
- PNUD. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. *Apud CHOMSKY, N*
- Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019). Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá – Colombia.
- Ruiz, J; Murraín, H. (2012). La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. A. Mockus, H. Murraín, & M. Villa, *Antipodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de Inseguridad en América Latina* p10-11.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana (2020). Boletín de Indicadores de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Boletín Mayo. Cúcuta.
- Spinoza, B. (1670). Cap. XVI. De los fundamentos del Estado; del derecho natural y civil del individuo, y del derecho de las supremas potestades. *Tratado teológico-político*. (1997) Altaya S.A. (p334-339).
- Villa Mar, K. *et al.* (2020). Líderes para la gestión en Seguridad ciudadana y justicia. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Washington.
- Waldman, P. (2007). El concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina. In *Seminario sobre Política institucional y movimientos sociales en Iberoamérica* (pp. 1-20). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Rodríguez, J; Mejía, D; Caro, L; Romero, M. y Campos, F. (2018). Implicaciones del proceso de integración de los registros administrativos de criminalidad entre el SPOA de la Fiscalía General y el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia, y la puesta en marcha del aplicativo "¡ADenunciar!" sobre las cifras de criminalidad. *Revista Criminalidad*, 60 (3): 9-27.



Para mayor ampliación del presente contenido, puede consultar el Documento de Trabajo N° 1 titulado "La seguridad ciudadana, un problema más allá de los índices delictivos".

Enlace de consulta: https://772db612-a045-426c-bc86-06e0c7f17d2ffilesusr.com/ugd/c4bb01_89d2db3ad6954fdb138bf69b0598a0e.pdf

Hablemos



Observatorio de Dinámicas Territoriales
en Frontera Binacional



**OBSERVATORIO DE
ASUNTOS DE GÉNERO
DE NORTE DE SANTANDER**



Con el apoyo de
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Cúcuta
13 de julio de 2020