

CAPÍTULO VII

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA RURALIDAD COLOMBIANA: POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA INSUFICIENTES Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS ESPACIAL DE CONTEXTOS PARA SU COMPRENSIÓN

*Pedro Arenas, Isaac de León Beltrán, Santiago Garre y Boris Ramírez*¹⁸⁶

Introducción:

Colombia presenta una de las geografías rurales más agrestes y accidentadas del mundo. Esta condición ha sido observada como una de las amenazas de primera generación a la seguridad humana¹⁸⁷ y factor clave para la proliferación de actores armados subversivos como han sido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) -hoy. Convertido en partido político COMUNES- y el, aún activo, Ejército de Liberación Nacional (ELN), por citar dos ejemplos. La ausencia de un desarrollo de infraestructura vial y de conectividad en la ruralidad colombiana también son factores claves para la proliferación de las economías ilícitas que, como ha descrito Skaperdas¹⁸⁸, se torna determinante en la política económica del crimen organizado.

Por lo anterior, se ha considerado interesante abordar un análisis de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana que nos permita evidenciar si los gobiernos nacionales han podido o no incorporar la variable rural y su diversidad como elemento clave para la provisión del bien público de la seguridad.

Tras la revisión de política pública se ofrece un análisis espacial del contexto delictivo en los entornos rurales de Colombia. Este análisis tiene varios propósitos a saber: en primer lugar, ofrecer una panorámica de las principales problemáticas delictivas que afectan la geografía rural del país andino y qué, deben ser atendidas por la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental de la Policía Nacional (DICAR-PONAL). En segundo lugar, este análisis construye, tanto para los tomadores de decisión como para la DICAR, un conjunto de lineamientos estratégicos para abordar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana rural, así como para optimizar el despliegue del

¹⁸⁶ Cofundador de la Corporación Viso Mutop, ex Alcalde de San José del Guaviare en Colombia y ex congresista de Colombia; Ingeniero industrial, filósofo y economista, máster en econometría y doctor en sociología jurídica; Licenciado en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Licenciado en Ciencias políticas y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid; e, Ingeniero industrial y catastral de la Universidad Francisco José de Caldas, Código ORCID:0000-0003-4302-1269, respectivamente.

¹⁸⁷ Rodríguez, E. M. 2009. «Seguridad Humana para Colombia. Del enfoque normativo al cambio sustantivo.» *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Repensar la Democracia, Inclusión y Diversidad. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. Málaga (Reino de España).

¹⁸⁸ Skaperdas, S. 2001. «The political economy of organized crime: providing protection when the state does not.» *Economics of Governance*, vol. 2 No. 3 173-202.

pie de fuerza disponible de la misma dirección. Por último, el escrutinio espacial permite identificar los clústeres de criminalidad organizada donde existen altos niveles de convergencia de las diferentes economías ilícitas presentes en la ruralidad. Con base en la identificación de estos enclaves donde los ecosistemas criminales han proliferado de forma sustancial, se ofrece un ejercicio de análisis de la confianza institucional. Lo anterior con el propósito de analizar si el servicio de policía rural puede generar confianza de la población en el cuerpo de policía desplegado en contextos rurales con presencia de economías criminales.

Hipótesis de investigación y metodología

Colombia se encuentra en una encrucijada histórica. La actualidad política colombiana se centra en el proceso de construcción de la Paz Total y, paralelamente, en la implementación de la reforma rural integral contenida en el punto uno del acuerdo de paz alcanzado con las FARC-EP¹⁸⁹. En este contexto, la ruralidad se presenta como el escenario determinante para el éxito o fracaso de cualquier intento por generar las condiciones que habiliten la construcción de una paz estable y duradera.

A la luz de lo anterior, se considera elemental acudir a las políticas públicas en materia de seguridad y convivencia para comprender si se ha integrado la dimensión problemática¹⁹⁰ de los entornos rurales en su formulación. Además, el análisis y evaluación de políticas públicas se concibe como una disciplina de la ciencia política¹⁹¹ que nos permite afirmar si los instrumentos formulados, entendidos como resultado¹⁹² han sido capaces de comprender e integrar los contextos rurales y sus problemáticas de seguridad en su seno. Por último, desde una aproximación eminentemente descriptiva, se busca analizar y generar conocimiento alrededor de la posibilidad de que estas políticas públicas hayan logrado disponer alrededor del problema público los elementos que Ordóñez-Matamoros¹⁹³ determina como claves para la atención de éste: la experticia institucional, la disposición de los recursos oportunos o adecuados y la voluntad política para darle solución. Alrededor de estas cuestiones giran algunas de las preguntas de investigación que se plantea este trabajo: ¿las recientes políticas públicas de defensa, seguridad y convivencia responden a los retos que plantea la ruralidad de Colombia? ¿los

¹⁸⁹ Paz, Oficina del Alto Comisionado de. 2016. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana: Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP. Paz Total es una apuesta de la política pública del actual gobierno que adelanta mesas de negociación con grupos armados distintos a las FARC EP. Nota de los autores.

¹⁹⁰ Dubnick, MJ. & Bardes, BA. 1983. *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. John Wiley and Sons.

¹⁹¹ Roth, AN. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

¹⁹² Parsons, W. 2007. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. México: FLACSO, sede académica de México.

¹⁹³ Ordóñez-Matamoros, G. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

instrumentos de política pública disponen los recursos oportunos para integrar los problemas de seguridad en los contextos rurales del país?

Visto lo anterior, cabe aclarar la necesidad de hacer unas apreciaciones de tipo conceptual. Si bien es claro que en términos conceptuales existe una delimitación clara entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad y convivencia ciudadana, en términos prácticos y en la especificidad del caso colombiano, las fronteras se tornan difíciles de apreciar. Además, si recurrimos a la conceptualización que han hecho las políticas públicas la confusión es aún mayor. Como señala Hugo Acero¹⁹⁴, en Colombia por cuenta del longevo conflicto armado y los altos niveles de criminalidad organizada, de forma recurrente, se ha dado un manejo que integra respuesta policial y militar a problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Tanto es así que a nivel normativo y de política pública se ha obviado por décadas la capacidad de generar estrategias preventivas y relegar del rol primordial que ha ocupado la fuerza pública de forma sistemática en la atención de los temas de seguridad. Esto ha resultado en una suerte de fuerza pública altamente militarizada que ha privilegiado el uso legítimo de la violencia por encima de políticas de desarrollo que integren demandas ciudadanas y activen mecanismos de prevención social de las violencias y el crimen. El propio Acero indica textualmente, que en Colombia “primó una visión particular que privilegió el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales”.

Todo lo anterior ha permitido que, así como en la mayoría de los países del mundo existe una división clara respecto de lo que son amenazas a la seguridad nacional y las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana, el caso colombiano no observa esta frontera conceptual ni en la teoría ni en la práctica de la provisión del bien público seguridad. Esto se ha traducido en una asignación de funciones y competencias no clásicas a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. Esto explica por qué encontramos unidades de policía desarrollando capacidades casi militares y unidades de fuerza militar realizando funciones policiales.

En consecuencia, el análisis de políticas públicas no se puede reducir a la política de seguridad y convivencia ciudadana, sino que se prescribe la necesidad de analizar también la política de seguridad y defensa. Este ejercicio de evaluación, como se ha indicado, busca identificar los objetivos, estrategias y planes que persiguen comprender y dar respuesta a los problemas de seguridad y convivencia en entornos rurales.

El siguiente elemento metodológico de este trabajo se fundamenta en la representación espacial de los datos que representan los problemas de seguridad y convivencia en entornos rurales que ha

¹⁹⁴ Acero, H. 2004. *Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

recolectado la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental. Hemos circunscrito a las líneas estratégicas de interés de la DICAR pues en ellas identificamos los principales delitos que tienen carácter particularmente rural. Además, de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 113 de 25 de enero de 2022¹⁹⁵ es la dirección operativa que, adscrita en la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, tiene por misión prevenir y controlar los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales, así como el direccionamiento y prestación del servicio de policía, incluida la vigilancia, en entornos rurales. Así las cosas, se han identificado las de trabajo estratégico de la DICAR para desarrollar el análisis y ofrecer una comprensión estratégica de las principales amenazas a la seguridad ciudadana rural que permita desplegar de forma más efectiva el pie de fuerza disponible: menos de 7.000 hombres y mujeres carabineros. Esta Dirección de Policía debe atender toda la Colombia rural, esto es cerca del 97% del territorio nacional.

Con base en lo anterior, la pregunta de investigación que se plantea es: ¿el análisis espacial de los eventos delictivos contenidos en las competencias de la DICAR puede orientar un despliegue estratégico del limitado pie de fuerza con el que cuenta la Dirección?

Por último, se propone un ejercicio de análisis de la confianza en el servicio de policía en entornos rurales priorizados de acuerdo con la convergencia de varias líneas de trabajo de la DICAR. Del análisis espacial se puede inferir un conjunto de zonas del país que cuentan con una alta convergencia de los fenómenos criminales. Por medio de un conjunto de instrumentos de recolección de información estructurados, durante el año 2021, se aplicaron 1.136 encuestas en 16 municipios en los que se está implementando el Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC; estos son los municipios que cuentan con un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En un intento de comprender las necesidades del servicio de policía en este tipo de contextos, se desarrolló un proceso de análisis de la funcionalidad de este servicio público para la generación de confianza institucional. En este punto, la hipótesis de investigación que se propone es que el servicio de policía es sensible a las economías criminales, pero ello no implica que los ciudadanos no esperen un servicio eficaz en lo concerniente a

¹⁹⁵ Se recogen aquí los apartes literales del precepto mencionado que justifican el abordaje propuesto:

Artículo 13. Dirección de Carabineros y Protección Ambiental: Es la dependencia de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía responsable de planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar las actividades de prevención y control de los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales; así como el despliegue de las capacidades en el territorio para contribuir a la seguridad pública, en cumplimiento de la misión constitucional. La Dirección de Carabineros y Protección Ambiental cumplirá las siguientes funciones:

1. Dirigir el servicio de policía con enfoque en la prevención y el control de los delitos relacionados con el ambiente y los recursos naturales, activos estratégicos e infraestructura petrolera, de acuerdo con los mandatos y directrices, del Gobierno. Nacional, conforme a las políticas y capacidades institucionales.
2. Proponer estrategias para la prevención y el control de los delitos ambientales y conexos; así como el desarrollo de acciones de prevención y control que contribuyan a la seguridad pública, de acuerdo con la misión constitucional.
6. Aportar desde la misionalidad de la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental a la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, en el direccionamiento del servicio de policía y la prestación del servicio de vigilancia policial.
8. Administrar los sistemas de información de Dirección de Carabineros y Protección Ambiental como base para realizar análisis que permitan la toma de decisiones.

cuestiones básicas como la restitución de tierras y la atención de los homicidios. Esto es válido incluso en territorios con una gran cantidad de hectáreas de coca.

En síntesis, abordamos los elementos clave de una política según Ordóñez-Matamoros:

1. La experticia institucional para abordar el problema, esto es, identificar si los entornos rurales de Colombia y las diversas agendas de seguridad y convivencia se integran en las políticas del ámbito nacional.
2. La disposición de los medios necesarios para atender las problemáticas rurales que se han definido. Aquí se ofrece un ejercicio de análisis espacial que permite identificar las problemáticas de seguridad y convivencia que afectan de forma más grave los entornos rurales que competen a la DICAR para reorientar un despliegue limitado del pie de fuerza.
3. Por último, una evaluación de si la disposición de medios logra ser percibida por parte de las comunidades como una solución así sea incipiente para los ecosistemas criminales presentes en la ruralidad colombiana.
4. Sin dudas, esto nos conduce a formular un conjunto de recomendaciones que podrán validar en el futuro si existe la voluntad política para resolver el problema público.

Políticas de Defensa y Seguridad¹⁹⁶ (PSD)

Como ya se ha advertido, el caso colombiano resulta atípico en relación con la provisión del bien público seguridad por razón del largo conflicto armado además de la proliferación de actores criminales organizados alrededor de un ecosistema ilícito amplio. Esta situación ha generado, como veíamos, una ausencia de delimitación entre las amenazas a la seguridad nacional y las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana.

De ahí la necesidad de revisar no sólo la política de seguridad y convivencia ciudadana sino también de integrar en nuestro análisis la política de seguridad y defensa. Tal y como reza el propósito de la política, ésta persigue “generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales”. Sin duda, algo que difícilmente ocurriría en países donde la distinción entre las dimensiones de la seguridad ciudadana y la seguridad nacional están claramente delimitadas.

Ciertamente se trata de una política que desde su semántica se construye desde una lógica de defensa, una lógica militar, más que por una lógica de concertación de espacios con la ciudadanía. A su vez, integra una visión de seguridad ciudadana con permanentes menciones al delito, la criminalidad

¹⁹⁶ Se puede consultar la Política de Defensa y Seguridad – Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

organizada y la necesidad de construcción de legalidad. Por otro lado, durante el gobierno de Iván Duque, por ejemplo, se incorporó una visión de los territorios rurales sin mencionarlos cuando indica cuestiones como pasar “del control militar al control institucional del territorio” o “preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la Nación. En ambos objetivos estratégicos se hace una referencia, no expresa, a la necesidad de atender la ruralidad. Otras menciones indirectas a los entornos rurales están contenidas en los objetivos estratégicos dos y cinco, “proteger a la población y contribuir a su bienestar” y “consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad” respectivamente.

a. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2018-2022¹⁹⁷

A diferencia de la PSD, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, tiene un enfoque de seguridad ciudadana ampliamente marcado. Si bien contempla la asistencia militar (línea estratégica diecinueve), esta se concibe de forma excepcional, limitada en el tiempo y por medio de una decisión presidencial. De igual forma, elementos como la creación del Consejo Nacional para la Convivencia y Seguridad ciudadana permiten creer que existe, por parte de los tomadores de decisiones, una voluntad política para delimitar las dimensiones de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.

En relación con el objeto de análisis propuesto se observan grandes avances en la materia. Hasta tres objetivos específicos incorporan la dimensión rural de forma taxativa:

- *Objetivo estratégico 5.* Proporcionar protección reforzada a poblaciones especialmente afectadas por la violencia y la criminalidad, en particular a los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, los líderes sociales y los pueblos indígenas.
- *Objetivo estratégico 7.* Desarticular los grupos de delincuencia común organizada y los grupos de delincuencia organizada de carácter transnacional con presencia urbana y rural.
- *Objetivo estratégico 10.* Lograr distritos, municipios y veredas con legalidad, con autoridades territoriales responsables de la convivencia y la seguridad.

De igual forma, existen un conjunto de líneas estratégicas que están orientadas a atender los problemas rurales de seguridad y convivencia:

- *Línea estratégica 7.* Nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras:

7.3. Vigilancia y control efectivo en distritos, municipios y veredas.

- *Línea estratégica 15.* Seguridad ciudadana en el campo:

¹⁹⁷ Se puede consultar la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2018-2022 en: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>

15.1. Zonas futuro

15.2. Sistema Integrado de Seguridad Rural.

15.3. Integración de capacidades de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

- *Línea estratégica 16. Modelos étnicos de convivencia:*

16.1. Reconocimiento de modelos para la convivencia y la seguridad de los pueblos indígenas.

16.2. Protocolos de relacionamiento.

16.3. Programas étnicos de formación policial.

De lo anterior, se observa una clara intención del ejecutivo de incorporar la dimensión rural en la formulación de la política pública. Esto no significa que en términos de implementación la política haya logrado transformar realidades rurales locales. Como acostumbra a ocurrir en las políticas públicas no existe una hoja de ruta clara de cómo y quiénes implementarán las líneas de la política, y mucho menos, con qué recursos se financiarán. Si bien la política incorpora una lista de verificación de la implementación de esta no se logró verificar qué entes territoriales dan cumplimiento a la misma. Igual ocurre con la directriz que invita a la articulación con la gestión territorial.

En este punto debe recordarse que una debilidad en la arquitectura institucional¹⁹⁸ del modelo de gestión territorial de la seguridad está relacionada con los fondos de los entes territoriales¹⁹⁹. Podríamos resumirlo de forma gráfica, por ejemplo, en lo que se ha denominado la paradoja del FONSET en los municipios de categoría sexta (aquellos con menor densidad poblacional, mayor nivel de pobreza y baja capacidad para recaudar impuestos). Tal y como recoge en su trabajo Pérez supongamos que, en estas entidades territoriales, se hubiera alcanzado el techo anual de ingresos fiscales de libre destinación de los 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes señalado en la ley (en adelante, SMMLV) y que todo el presupuesto se hubiera destinado íntegramente a la contratación de obra pública. En este supuesto nada probable, el FONSET de la entidad territorial en cuestión recaudaría menos de 600.000.000 COP/año (lo cual es equivalente a unos 135.000 US por año para un municipio con menos de 50.000 habitantes). Dicho esto, ¿es plausible, con esos recursos, implementar políticas de seguridad y convivencia ciudadana municipales efectivas? Así las cosas, el factor financiero de la Política Marco deviene un elemento aún más estratégico para lograr sus propósitos, y su ausencia invita a pensar cuál ha podido ser su resultado en la actualidad.

¹⁹⁸ Colombia adolece de falta de descentralización, aunque la Constitución de 1991 definió pautas en esta dirección. Los entes territoriales son la nación, las gobernaciones y Alcaldías. Está por avanzarse en regiones y provincias, así como en entidades territoriales indígenas. La norma advierte que en el municipio, el alcalde elegido popularmente es el jefe de policía.

¹⁹⁹ Pérez, B. 2015. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. Bogotá: Cuadernos Análisis FESCOL 3/2015.

b. Las políticas de seguridad del gobierno de Gustavo Petro Urrego. Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la Paz 2022-2026

Esta política integra en el mismo instrumento de planeación tanto las dimensiones de la seguridad ciudadana como de la seguridad nacional, circunscritas ambas en el ámbito de la seguridad pública. Dicha Política inicia con un diagnóstico que diferencia actores y violencias en entornos rurales y urbanos, para seguidamente plantear retos y desafíos en materia de defensa, seguridad y convivencia ciudadana. Es importante mencionar que la política se concibe desde el enfoque de la seguridad humana, lo que automáticamente implica integrar un conjunto de dimensiones que no se incorporaron en las políticas del gobierno anterior.

Para el objeto del presente trabajo, resulta fundamental la lectura detenida de los principios que informan la política. En especial los principios dos a siete que incorporan nuevos elementos orientados a transformar el paradigma en materia de seguridad:

- *Adaptabilidad.* Que implica una adecuación de las estrategias y medios con base en los contextos territoriales.
- *Diferenciación y priorización.* La necesidad de diferenciar y priorizar de acuerdo con factores sociales, niveles de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Esto permite comprender la diversidad de territorios y situaciones de seguridad. Elemento que no tiene precedente en las políticas públicas de seguridad en Colombia.
- *Prevención.* Priorizar la prevención, en concordancia con la lógica de seguridad humana, con el fin de anticipar problemas y amenazas que permitan mitigar riesgos y afectación de los más vulnerables.
- *Gradualidad.* Este elemento es fundamental en la medida que interpreta la gradualidad de las acciones de protección y combate de las amenazas de acuerdo con las afectaciones. En cierta medida, esto es reconocer la paradoja de los FONSET e incorporar una lógica de solución a ese problema.
- *Participación.* La necesidad imperiosa de incorporar la participación de las comunidades en la construcción y evaluación de la política de seguridad. Esto resulta innovador en la medida que supedita la visión institucional a la de los ciudadanos y ciudadanas. Esto permite construir y concertar agendas de seguridad con significado territorial y lograr así poner en un segundo nivel el direccionamiento político de la política de seguridad.
- *Liderazgo civil.* Que el liderazgo civil gobierne el sector seguridad y defensa, es sin dudas un elemento de ruptura frente a la tradición colombiana. Como todo proceso de transformación, este tipo de procesos requiere de gran habilidad negociadora con el sector y de altos niveles de voluntad política. En relación con los objetivos específicos de la política, es interesante el orden que se ha impuesto. Se han destacado en primer y segundo lugar la *provisión de condiciones de seguridad y protección para*

la vida, la integridad personal y el patrimonio, con especial énfasis en los territorios bajo disputa de organizaciones criminales, y contener la deforestación y contribuir con la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico. Lo anterior por encima de los objetivos de legitimar y fortalecer la acción de la fuerza pública y salvaguardar la integridad y la soberanía. Bien puede observarse que esta es una declaración de prioridades que además incorpora un orden de prelación entre la seguridad y convivencia sobre la defensa nacional. Lejos de lo que se pudiera pensar, la política es capaz de integrar ambas dimensiones de la seguridad pública competencia aún del sector defensa en Colombia.

Además, si bien no se desarrollan las agendas territoriales diferenciadas bajo el paraguas de sus principios permite que este proceso se lleve a cabo a través del modelo de gestión territorial de la seguridad. De igual forma, se pueden identificar entre sus líneas estratégicas aquellas tendientes a atender la agenda de seguridad rural y que se identifica con un amplio espectro de las competencias de la DICAR:

1. Estrategias tendientes a garantizar los procesos de restitución previstos en la Ley 1448 de 2011 así como proteger los liderazgos sociales en los territorios. Además, líneas de acción para la implementación efectiva del Acuerdo de la Habana.
2. Estrategias orientadas a combatir la extracción ilícita de recursos mineros.
3. Líneas de acción que persiguen combatir la deforestación en todas sus formas.
4. Estrategias orientadas a la protección del ambiente y los recursos naturales.

En suma, se puede concluir que la agenda rural de seguridad, en términos generales, está integrada de forma diferencial en la política. Cosa distinta es que la política adolece del mal típico de los instrumentos de planeación. Reduce en dos párrafos el cómo se evaluará y monitoreará su implementación. No asigna de forma clara responsabilidades institucionales y evade de forma sistemática el cómo se llevará a cabo. A juicio de los autores esta es una de las claves para su eventual fracaso en la medida que el sector defensa está repleto de resistencias al cambio y la transformación por lo que la ausencia de claridad en la asignación de responsabilidades genera oportunidades para eludir su cumplimiento. Por último, no incorpora la dimensión presupuestal necesaria para tan ambicioso plan y no describe cómo esta política se aplicará a los niveles departamentales, distrital, municipal y veredal. Sin dudas, nos encontramos ante una declaración de intenciones que no alcanza a dimensionar la experticia institucional necesaria y la disposición de recursos para dar solución al problema.

La información analizada tiene una visión de seguridad y los datos de otros sectores de la administración pública como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural se integran con el fin de proponer soluciones en términos económicos y sociales. Al respecto vale la pena señalar que la

Dirección de Carabineros y Seguridad Rural suele contratar profesionales en producción agropecuaria con el fin de facilitar el acercamiento entre la Policía Nacional y los campesinos por medio de programas de asistencia técnica. Esta es una comprensión de los problemas de convivencia y seguridad que supone la existencia de un sustrato económico que explica los comportamientos infractores de la ley.²⁰⁰

La coincidencia espacial de las economías criminales demanda una actualización de las capacidades de la Policía Nacional, de otras entidades del Estado Nacional y de las entidades subnacionales para enfrentar factores como los actores armados que participan y regulan los mercados ilegales. Dicha actualización de capacidades puede implicar una renovación conceptual sobre el modo en que la Policía Nacional comprende los problemas de seguridad rural en términos de la distinción entre seguridad y defensa nacional vs convivencia y seguridad ciudadana. Y para ello es conveniente conocer los datos disponibles, lo cual hace parte de la experticia institucional del Estado.

El reconocimiento del nivel nacional y el nivel subnacional del Estado es relevante porque las capacidades del Estado se materializan a través de capacidades organizacionales concretas que se despliegan en términos de funcionarios públicos y presupuesto; los empleados y el presupuesto del Estado son recursos que se combinan de acuerdo con las políticas públicas descritas anteriormente, es decir, la disposición de medios para atender los problemas de seguridad rural. En ese sentido, la identificación de los problemas de seguridad rural en Colombia debería tener en cuenta el número de funcionarios de policía y el presupuesto asignado para atender de manera integral las otras variables asociadas con las economías criminales que funcionan en el sector rural; por supuesto, esto sólo es posible si se acepta que el crimen organizado que regula las economías criminales del narcotráfico, para citar este caso, no solo se debe enfrentar como un asunto del derecho penal.

Los fenómenos de interés para la seguridad rural: la perspectiva de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia

Los siguientes son los delitos y problemas de seguridad ciudadana priorizados por la DICAR: i) Extracción ilícita de minerales; ii) Restitución de tierras; iii) Abigeato (hurto de ganado); iv) Deforestación; v) Homicidio rural; vi) Hidrocarburos (hurto de hidrocarburos). Vale la pena señalar que los cultivos ilícitos son incorporados al análisis gracias a los datos elaborados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Se advierte que los datos de cultivos ilícitos no se integran fácilmente al análisis de la seguridad rural debido a que hay una estructura organizacional de la Policía – creada desde la década de 1980 – que

²⁰⁰ <https://www.policia.gov.co/direcciones/carabineros>

tiene la potestad y la facultad legal para operar sobre el problema de las drogas. A continuación, se presenta un análisis preliminar de los fenómenos de interés.

La extracción ilícita de minerales hace referencia a la explotación de minas sin el cumplimiento de las normas ambientales y sin la aplicación del derecho tributario. Esta es una economía criminal consolidada y regulada por Grupos Armados Organizados (GAO), es decir, organizaciones criminales con capacidad para sostener operaciones militares y ejercer control territorial. Dicha economía criminal provee empleo a pequeños mineros y demanda una inversión de capital significativa de maquinaria que permite la extracción de minerales valiosos como el oro. Las zonas en las que hay extracción ilícita de minas son áreas – polígonos – que se encuentran en las bases de datos espaciales de la DICAR. Conviene resaltar que las minas legales que cuentan con un título minero expedido por el Ministerio de Minas suelen estar muy cerca de la explotación ilícita. Esta es una coincidencia espacial que ilustra el modo en que las economías criminales conviven con las economías legales.

La restitución de tierras es un asunto de interés para la seguridad rural y para la Policía porque el acceso a la tierra rural ha sido identificado como una de las causas del conflicto armado. Terratenientes, ganaderos, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes y extralimitación de las fuerzas de seguridad estatales, han impactado la lucha por el control de la tierra y ello causó más de ocho millones de desplazados en el periodo 1985-2023.²⁰¹ Hay una entidad pública que lidera el proceso de restitución de tierras a los campesinos que fueron despojados de su tierra en las últimas décadas que es la Unidad para la Restitución de Tierras que hace parte del Ministerio de Agricultura. La Unidad adelanta diligencias en el sector rural para cumplir las órdenes de los jueces y por eso solicita el apoyo de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural con el fin de minimizar el riesgo de violencia. Este ejercicio de apoyo judicial y administrativo queda registrado en las bases de datos de la Policía Nacional. El problema de la tierra se relaciona con un mercado en el que se transfieren derechos de uso sobre los predios lo cual se puede hacer con o sin la transferencia efectiva del título catastral de propiedad debidamente. Hay evidencia histórica de la violencia de este mercado.

El abigeato es el delito de hurto de ganado. Hay evidencia testimonial de que el abigeato ha aumentado y que hay organizaciones criminales con la capacidad logística para movilizar grandes cantidades de ganado de una región a otra e incluso controlar el sacrificio y la distribución de la carne. Esta es una actividad que también se asocia con la presencia de Grupos Armados Organizados y se encuentra ampliamente extendida en el país.

²⁰¹ <https://www.unidadvictimas.gov.co>

La deforestación es un asunto de interés para la seguridad rural porque la preservación de la biodiversidad, el agua y el medio ambiente han sido señalados como temas estratégicos para el Estado colombiano. La deforestación la mide una entidad especializada en el análisis de fotografías satelitales; la entidad se llama Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Éste identifica los polígonos de deforestación y se los entrega a la DICAR. De acuerdo con análisis de la Policía hay financiadores de la deforestación que deben ser identificados. Al parecer la deforestación se explica por la expansión de la frontera agrícola para la siembra de cultivos legales o ilegales, así como también para la apropiación de tierras.

El homicidio rural es registrado en la Policía Nacional de Colombia por medio de la asignación de las coordenadas en las que se realiza la inspección del cadáver. Un homicidio se clasifica como rural si se encuentra en la zona rural de cada municipio; esta es una distinción que hace la Policía Nacional a partir de información catastral. Las coordenadas de los homicidios rurales permiten medir la distancia promedio entre cada dato. Así, se pueden estimar las áreas de influencia de los homicidios rurales. Esta es una variable especialmente relevante porque los homicidios pueden ser el resultado de la interacción entre actores que participan en diversas economías criminales. Esta interpretación de la conexión entre homicidios y economías criminales permite analizar el modo en que cada mercado ilegal puede producir más o menos violencia.

Por último, se encuentra el hurto de hidrocarburos. Esta variable se asocia con la perforación de los oleoductos con el fin de comercializar ilegalmente derivados del petróleo y con la extracción de gasolina para el procesamiento de la hoja de coca, entre otros usos. La gasolina es un insumo para la fabricación de la cocaína y en ocasiones es controlada por las autoridades en los municipios productores de estupefacientes.

La coincidencia espacial de los fenómenos de interés para la DICAR

En esta sección se presenta un conjunto de proposiciones sobre la coincidencia espacial de los fenómenos de interés para la seguridad rural. La coincidencia es relevante porque permite analizar el modo en que los fenómenos interactúan en cada región de Colombia. Esto es importante desde el punto de vista de política pública porque permite diferenciar los esfuerzos del Estado en territorios específicos. Un aspecto fundamental previo es el área rural en la que se han detectado los fenómenos de interés. Cuando se hace un cálculo de áreas y su superposición se llega a los siguientes resultados:

Área ocupada²⁰² por fenómenos de interés para la seguridad rural

Temas	Hectáreas	% Territorio nacional
Restitución	5.621.048	4,9%
Abigeato	4.877.871	4,3%
Homicidio rural	4.629.531	4,1%
Abigeato/Homicidio rural	3.044.090	2,7%
Restitución/Homicidio rural	1.744.551	1,5%
Extracción ilícita	1.667.566	1,5%
Restitución/Abigeato	1.321.316	1,2%
Restitución/Abigeato/Homicidio rural	1.175.729	1,0%
Extracción ilícita/Homicidio rural/	703.928	0,6%
Hidrocarburos	557.863	0,5%
Abigeato/Extracción ilícita/Homicidio rural	299.626	0,3%
Restitución/Extracción ilícita	299.520	0,3%
Homicidio rural/Hidrocarburos	228.409	0,2%
Otros	1.254.513	1,1%

Fuente: **Tabla de elaboración propia**. 2021.

Este cálculo permite comparar el número de hectáreas rurales de Colombia vs hectáreas en las que se registran fenómenos de interés. Colombia tiene 114 millones de hectáreas y solo en el 24.2% de ellas se presentan problemas de seguridad y convivencia. Nota de autores.

Al combinar la superposición de las áreas arrojada por el Sistema de Información Geográfica con una inspección visual de los mapas se pueden formular algunas proposiciones de trabajo. A continuación, las proposiciones construidas a partir de varios mapas, con los datos de la DICAR:

- A. No hay coincidencia espacial de todos los fenómenos de seguridad rural de interés en los mismos territorios.
- B. El homicidio rural tiende a coincidir con los otros fenómenos de interés; pero hay algunos territorios en los que el homicidio rural no se explica por los factores mencionados.
- C. La deforestación muestra una autonomía en su distribución espacial. En los territorios amazónicos se registra una gran cantidad de áreas de deforestación, pero sin la presencia de los otros fenómenos de interés para la seguridad rural.
- D. La extracción ilícita de minerales coincide con zonas con alta demanda de restitución de tierras. Sin embargo, hay unos pocos territorios en los que la explotación ilícita coincide con otros fenómenos como el homicidio.
- E. El hurto de hidrocarburos se concentra en el norte de Colombia, en el departamento de Norte de Santander, y en el sur en el departamento de Nariño. En ambas zonas se encuentra un oleoducto que atraviesa cultivos de coca. En el mapa “Focalización hidrocarburos 2020” se observan los

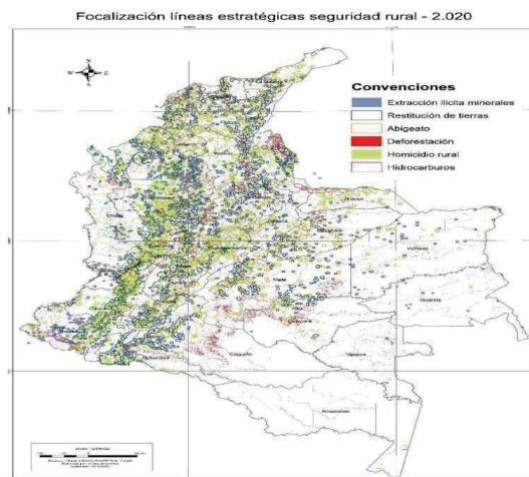
²⁰² Las áreas fueron calculadas usando un Sistema de Información Geográfico a partir de la intersección de las áreas de influencia de cada fenómeno de interés. Nota de autores.

oleoductos, atentados a oleoductos y las trochas usadas para el contrabando de gasolina entre Colombia y Venezuela.

F. El abigeato es un fenómeno que se registra en la zona que coincide con los llanos de Venezuela y en la Costa Caribe. Puede coincidir o no con los otros fenómenos de interés.

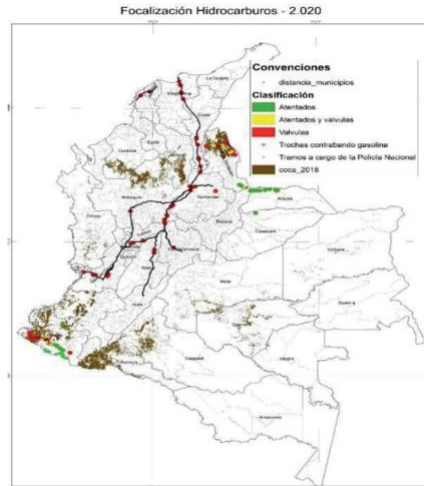
G. Vale la pena llamar la atención sobre la concentración de los homicidios en los territorios en los que hay procesos de restitución de tierras. De un total de 3.926 homicidios registrados en zona rural, hay 1.215 que coinciden con zonas de restitución. Esto implica que el 31% de los homicidios rurales en el nivel nacional se cometen en zonas en donde hay procesos de restitución de tierras. El porcentaje de participación aumenta cuando el municipio ha sido priorizado en el proceso de paz con las FARC; en este caso el 37% de los homicidios se concentran en municipios de paz en donde se adelantan procesos de restitución de tierras. De los homicidios registrados en Colombia, a noviembre de 2020, se presentaron 3.707 en la zona rural, equivalente al 37%, reflejando un aumento del 2% frente al año 2019 (3.646), con alta participación de Grupos Armados Organizados.

Mapa con los fenómenos de interés para la DICAR



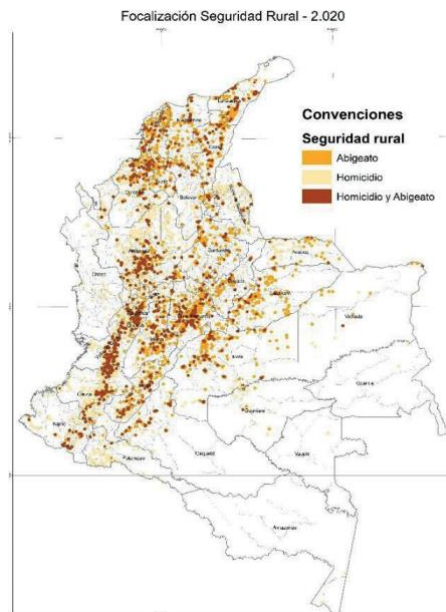
Fuente: Policía Nacional. 2021

Mapa que describe interacción entre hurto de hidrocarburos, oleoductos y cultivos de uso ilícito



Fuente: Policía Nacional. 2021.

Mapa que describe la correlación espacial entre el hurto de ganado y homicidio rural



Fuente: Policía Nacional. 2021.

La confianza en la policía nacional en un contexto de economías criminales

El objetivo de esta sección es presentar los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de ciudadanos que viven en municipios en los que se lleva a cabo el proceso de paz entre las FARC y el Estado Colombiano. La encuesta contuvo varias preguntas relacionadas con la percepción de

seguridad. La más importante es la siguiente: “Me siento seguro cuando estoy cerca de un policía en mi comunidad”, la cual se puede responder con la siguiente escala:

- 1: Totalmente en desacuerdo;
- 2: En desacuerdo;
- 3: De acuerdo;
- 4: Totalmente de acuerdo.

Esta pregunta es una aproximación a la medición de confianza entre habitantes de municipio y policías rurales; un mayor valor en la respuesta será interpretado como mayor confianza. En cada municipio se seleccionaron ciudadanos que viven en el casco urbano y en el sector rural por medio de un proceso de selección aleatoria. Las encuestas se aplicaron por encuestadores entrenados y a cada encuesta se le asignó la coordenada (x,y). Esta coordenada fue usada para medir la distancia entre el encuestado y los fenómenos de interés. Los siguientes son los municipios:

**Municipios en los que se adelanta el proceso de paz entre las FARC y el Estado Colombiano.
Año de la aplicación de las encuestas: 2021**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Anorí – Antioquia	80	7,0	7,0
Barbacoas – Nariño	14	1,2	8,3
Belén de los Andaquíes - Caquetá	80	7,0	15,3
Cáceres – Antioquia	81	7,1	22,4
Cartagena del Chairá - Caquetá	80	7,0	29,5
Florencia – Caquetá	80	7,0	36,5
Ituango – Antioquia	80	7,0	43,6
Montelíbano – Córdoba	80	7,0	50,6
Orito – Putumayo	50	4,4	55,0
Puerto Asís – Putumayo	80	7,0	62,1
Puerto Caicedo - Putumayo	70	6,2	68,2
Remedios – Antioquia	80	7,0	75,3
San Vicente del Caguán - Caquetá	81	7,1	82,4
Segovia – Antioquia	80	7,0	89,4
Tarazá – Antioquia	81	7,1	96,6
Valdivia – Antioquia	39	3,4	100,0
Total	1136	100,0	

Fuente: Elaboración propia. 2021.

La pregunta fue formulada con el objetivo de medir la intensidad de la correlación entre la percepción de seguridad de los ciudadanos en presencia de los policías y los fenómenos de interés. En especial, se trató de medir si la sensación de confianza se correlaciona positiva o negativamente con la distancia a los siguientes factores en un radio de cinco kilómetros: i) número de hectáreas de cultivos

de uso ilícito; ii) número de casos de homicidios; iii) número de casos de restitución de tierras; iv) número de casos de minería ilegal; v) número de hectáreas deforestadas.

El radio de cinco kilómetros sirvió para medir y contar los fenómenos de interés alrededor de cada uno de los encuestados. De esta manera se puede construir un modelo de análisis estadístico en el que se usan variables espaciales.

La siguiente es la expresión más general del modelo de medición de confianza entre la policía y los factores:

Confianza en la policía = f (Contexto general de la violencia municipal, Contexto de violencia y economías criminales a cinco kilómetros, Contexto de violencia y economías criminales más cercanas) + error;

El modelo propuesto se calculó a partir de Mínimos Cuadrados Ordinarios, el cual es un método de estimación de la relación entre variables en donde se calcula el valor de los denominados coeficientes de regresión para cada una de las variables. La siguiente es la expresión estadística para el modelo de regresión lineal múltiple (se denomina múltiple porque se usa con conjunto de variables independientes X que explican el comportamiento de una variable dependiente Y). La decisión de usar la variable Y como dependiente es una decisión de los diseñadores de política pública:

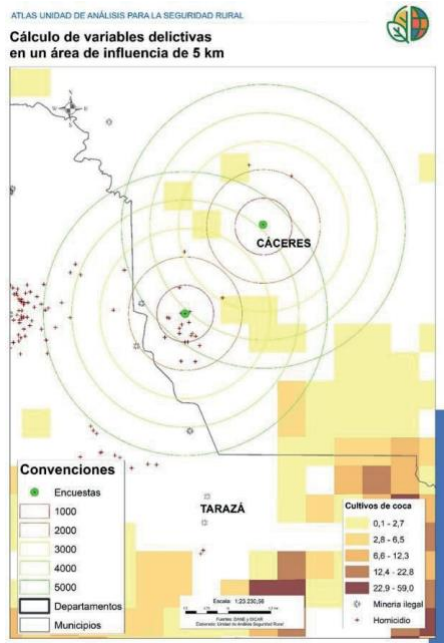
$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \text{error};$$

El método de estimación permite medir si el coeficiente β_i que acompaña la variable X_i es estadísticamente diferente de cero. Si dicho coeficiente es distinto de cero entonces la variable independiente correspondiente tiene una correlación estadística con la variable dependiente y se puede afirmar que ayuda a la explicación de los cambios en la variable que le interesa al Estado; en este caso es la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de la Policía Nacional que trabajan en los municipios en donde se implementan los acuerdos de paz con las FARC en un contexto de economías criminales. Vale la pena señalar que el signo de los coeficientes de regresión define si tiene una correlación positiva con la confianza (en cuyo caso el signo es positivo) o si tiene una correlación negativa con la misma variable (en este caso el signo es negativo). La variable error es relevante porque en ella se observa la capacidad de cada uno de los modelos para explicar la variable dependiente en función de los cambios en las variables independientes.

En este ejercicio se estiman tres modelos de regresión lineal y en cada uno de ellos se incluyen variables sociodemográficas con el fin de detectar si la edad, el tiempo de residencia en el territorio, la pertenencia a la comunidad de víctimas del conflicto y el índice de pobreza multidimensional afectan la confianza en la Policía. Los resultados arrojan que las variables sociodemográficas no son significativas, es decir, no tienen correlación con la confianza que los ciudadanos depositan en la policía rural.

El modelo que mejor explica la confianza es el número tres. El Modelo 3 se basa en la distancia más cercana a los fenómenos de interés para la seguridad rural como son las economías criminales y también la distancia a las vías principales, secundarias y terciarias a la casa de cada uno de los encuestados. Se puede afirmar que el Modelo 3 es el que mejor explica la variable dependiente porque el 32.3% de los cambios en la confianza hacia la policía rural dependen de los cambios en las variables asociadas con la distancia a las economías criminales más cercanas (ya sean estos eventos o polígonos en los que hay por ejemplo hectáreas de coca). Sobresale de este resultado que la distancia a la hectárea más cercana sembrada con coca no afecta la confianza, así como tampoco la distancia al caso de abigeato más cercano tampoco la afecta; únicamente la distancia al caso de restitución y la distancia al caso de homicidio más cercano aumentan la confianza en el cuerpo de Policía.

El Modelo 2 es el segundo en cuanto a capacidad de ajuste debido a que los cambios en las variables independientes explican el 27% de la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de policía; el Modelo 2 afirma que la confianza de los habitantes hacia los policías depende del conteo de eventos en un radio de cinco kilómetros alrededor de cada uno de los encuestados; es sobresaliente el siguiente resultado: la confianza hacia los policías disminuye en presencia de hectáreas de coca y número de homicidios pero aumenta cuando se registran eventos de acompañamiento en casos de restitución de tierras, es decir, los ciudadanos esperan que la Policía Nacional sea capaz de cumplir con algunas funciones básicas asociadas con el cuidado de los derechos de propiedad sobre la tierra. En el mapa anexo se muestra un ejemplo sobre cómo se hizo el conteo y la medición de variables en un radio de cinco kilómetros.



Fuente: Unidad de Análisis para la Seguridad Rural, responsable de la recolección y procesamiento de datos. DICAR, Policía Nacional, 2021.

En el último lugar se encuentra el Modelo 1 el cual afirma que la confianza depende exclusivamente de la tasa de homicidio y la tasa de violencia intrafamiliar reportada en el municipio, es decir, estas son variables que miden el contexto general de la violencia de cada municipio. La primera mide el contexto general de violencia homicida que suele manifestarse en espacios públicos y la segunda mide la violencia que se produce contra la mujer en los espacios privados. El Modelo 1 encuentra que la tasa de homicidios del municipio disminuye la confianza en la Policía, pero tiene una débil capacidad explicativa; sólo el 3.7% de los cambios en la confianza de los habitantes de los municipios rurales se explica por los cambios en la tasa de homicidios de los homicidios, es decir, la máxima expresión de la violencia no parece incidir en la dimensión de confianza institucional entre ciudadanía y policías en contextos rurales en Colombia. Todos los anteriores resultados se pueden afirmar con una confianza del 95%. Los resultados se observan en la siguiente tabla:

Modelos de regresión lineal múltiple en el que la variable dependiente es la confianza de los ciudadanos hacia los funcionarios de policía rural en Colombia

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
R ² Ajustado	0,037	0,270	0,323
Prueba de bondad de ajuste F	8,187	47,738	46,136
Significancia de F	0,000	0,000	0,000
Número de observaciones	1136	1136	1136
Número de municipios	16	16	16
	Coefficientes estandarizados		
VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS	β's (Sig. β)	β's (Sig. β)	β's (Sig. β)
Edad	0,048 (.119)	0,044 (.101)	0,050 (.055)
Tiempo de residencia en el territorio	0,103 (.001)	0,036 (.210)	0,027 (.337)
¿Pertenece usted al Registro Único de Víctimas (RUV)?	-0,071 (.016)	-0,016 (.525)	-0,028 (.268)
Índice de pobreza municipal	-0,103 (.001)	-0,232(.000)	-0,198 (.000)
Contexto general de violencia municipal			
tasa_homicidios_2019	-0,105 (.001)		
tasa_violencia_intraf_2019	-0,045 (.152)		
Contexto de violencia y economías criminales a 5km			
Has coca 5km		-0,482 (.000)	
Casos homicidio 5km		-0,139 (.000)	
Casos restitución 5km		0,113 (.000)	
Casos minería ilegal 5km		-0,054 (.141)	
Has deforestación 5km		0,041 (.124)	
Contexto de violencia y economías criminales más cercano			
dis coca: distancia al cultivo de coca más cercano			-2,178 (.287)
dis_abige: distancia al caso de hurto de ganado más cercano			-0,674 (.305)
d_res: distancia al caso de restitución de tierra más cercano			3,631 (.000)
dis_hom: distancia al caso de homicidio más cercano			3,996 (.048)
dis_min: distancia al caso de minería ilegal más cercano			0,437 (.517)
dis_v1: distancia a la carretera primaria más cercana			1,535 (.000)
dis_v2: distancia a la carretera secundaria más cercana			0,784 (.272)
dis_v3: distancia a la carretera terciaria más cercana			-7,479 (.000)
Nota aclaratoria: En el Modelo 3 se excluyó la variable distancia al caso de deforestación más cercano por problemas de colinealidad. En los tres modelos no se incluyó la tasa de hurtos y el número de casos de abigeato en un radio de cinco kilómetros porque la variable no es consistente, es decir, cambia fácilmente de signo ante pequeños cambios en los modelos.			

Fuente: Unidad de Análisis para la Seguridad Rural, responsable de la recolección y procesamiento de datos. DICAR, Policía Nacional, 2021.

En resumen, hay evidencia estadística para concluir lo siguiente: i) las variables sociodemográficas – incluida la pobreza, la edad, el sexo y el tiempo de permanencia en el municipio – no parecen afectar la confianza de los ciudadanos rurales hacia la Policía Nacional en un contexto de economías criminales; ii) la tasa de homicidios del municipio tiende a disminuir la confianza de los ciudadanos hacia la Policía Nacional; iii) los eventos que ocurren en un radio de cinco kilómetros afectan la confianza de los habitantes de los municipios rurales hacia los funcionarios de la Policía Nacional; la economía de la coca y el número de homicidios en el mismo radio disminuyen la confianza mientras que la capacidad para atender los casos de restitución la aumentan; iv) la distancia a ciertos eventos que deben ser atendidos por la Policía Nacional aumenta la confianza de los ciudadanos, tal es el caso del apoyo a los procesos de restitución de tierras y la atención de los homicidios; v) las carreteras tienen una correlación significativa positiva con la confianza entre ciudadanos y policías.

En síntesis, la distribución espacial de los eventos de interés para la seguridad y la convivencia ciudadana están correlacionados con la confianza entre ciudadanos y policías rurales. En ese sentido, incluso en medio de las economías criminales más consolidadas los ciudadanos esperan una pronta atención del personal uniformado.