

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Elementos para una política de seguridad urbana

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Antonio Sanguino Páez

Director

Pedro Medellín Torres

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD URBANA

Doctorando

ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ.

Director de la Tesis

DOCTOR PEDRO MEDELLIN TORRES.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, Abril de 2015

Índice

FEATURES FOR AN URBAN SECURITY MASTER PLAN POLICY.....	7
ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD URBANA	13
INTRODUCCIÓN.....	15
I. MARCO TEÓRICO. LA “SEGURIDAD”: ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y LOS CAMBIOS EN EL CONTEXTO.	21
1. LA SEGURIDAD NACIONAL.....	21
2. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL.....	22
3. LA CRUZADA MUNDIAL CONTRA EL TERRORISMO (2001-2009).....	24
4. LA POLÉMICA DE LA SEGURIDAD.....	27
A). Aproximación al concepto de Seguridad desde la Violencia.....	31
B). La seguridad como bien público.....	38
C). La Percepción de Seguridad: entre la realidad y la política.....	42
II. LAS TRANSFORMACIONES EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA.....	45
1. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA.....	49
2. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	53
3. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD COMO SALUD PÚBLICA. (ENFOQUE EPIDEMIOLÓGICO).....	56
4. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD URBANA. EL DEBATE.....	59
III. LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: ENTRE CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y NUEVOS ENFOQUES.....	71
1. SEGURIDAD CIUDADANA Y CONSTITUCIÓN DE 1991.....	71
2. ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA: CESAR GAVIRIA 1990-1994.	73
3. EL SALTO SOCIAL: ERNESTO SAMPER (1994-1998).....	79
4. CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ: ANDRES PASTRANA 1998-2002.....	82
5. POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA : ALVARO URIBE VÉLEZ (2002-2010). ...	86
6. PROSPERIDAD PARA TODOS: JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014-2018).	92
7. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LA POLICIA NACIONAL.....	95
IV. UNA MIRADA A LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ. REFERENTE EMPIRICO.....	97
1. GENERALIDADES DE LA CIUDAD.....	97

2. SEGURIDAD EN BOGOTA: PROBLEMÁTICA LOCAL DE LA CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA.....	104
3. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.....	106
A). Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.	108
a). Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá. 1995-2003.	109
b). Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia del 2003.....	112
c). Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia -2008-.....	113
e). Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá 2013-2023.....	114
B). Indicadores De Seguridad.....	117
a). Contravenciones.....	117
b). Delitos.	118
c). Muertes Violentas.	119
V. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ.	125
1. CULTURA CIUDADANA Y ESPACIO PÚBLICO: 1995-2003.....	125
A) Formar Ciudad: Antanas Mockus (1995-1998 / 2001-2003).	126
B) Misión Bogotá: Enrique Peñalosa (1998-2001).....	129
2. SEGURIDAD HUMANA E INCLUSIÓN SOCIAL: 2004-2011.....	131
A) “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la exclusión: Luis Eduardo Garzón (2004-2007).	131
B) Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor: Samuel Moreno (2008-2012).	134
3. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES Y CIVILES PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA.....	137
A) Nivel Nacional.....	138
a) Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia.	138
b) Policía Nacional de Colombia: Observatorio del delito de la Policía Nacional.	139
c) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF-.	139
d) Fiscalía General de la Nación.....	140
e) Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT.....	140
f) Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad – Fondelibertad.	140
g) Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-.	141
h) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-.	141
i) Ministerio de Protección Social.....	142

B) Nivel Distrital: Secretaria de Gobierno.....	142
a) Subsecretaría para Asuntos para la Convivencia de Seguridad Ciudadana.....	142
b) Dirección de Seguridad y Convivencia.....	142
c) La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.....	143
d) Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.	143
e) Dirección de Asuntos Étnicos.....	143
f) Del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD al Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana .CEACSC.....	143
g) Fondo de Vigilancia y Seguridad: los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad,	145
C) SOCIEDAD CIVIL.....	146
a) Bogotá Como Vamos.....	146
b) Cámara de Comercio de Bogotá: Dirección de Seguridad Ciudadana.	146
VI. LA SEGURIDAD DE BOGOTÁ EN CIFRAS.....	150
1. MUERTES VIOLENTAS EN BOGOTÁ 2000-2011.....	150
A). Composición de las Muertes Violentas Según Causa.....	151
a). Homicidio.....	151
a´) Comportamiento territorial del Homicidio.....	152
b´) Arma o Mecanismo utilizado en el homicidio.....	154
b). Muertes en Accidentes de Tránsito.....	155
c) Muerte Accidental.....	157
d). Suicidios.....	157
2. DELITOS DE ALTO IMPACTO EN BOGOTÁ.....	158
A). Delitos Contra el Patrimonio.....	158
a). Hurto a Personas.....	160
b). Hurto a Vehículos.....	161
c). Hurto a Residencias.....	162
d). Hurto a establecimientos comerciales.....	163
B). Lesiones Personales.....	164
C). Percepción de Seguridad y cifras actuales 2011-2014.....	165
VII. A MANERA DE CONCLUSIONES.....	171
VIII. BIBLIOGRAFIA.....	177
IX. ANEXOS.....	183

Anexo 1.

Políticas de Seguridad y Convivencia Colombia 1990-2014.

Anexo 2.

Distribución de Población de Bogotá por Localidad. 2011.

Anexo 3.

Líneas de Acción de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Anexo 4.

Delitos de Alto Impacto en Bogotá 1995-2013

Anexo 5.

Balance Plan 75-100.

Anexo 6.

Comportamiento delitos de mayor impacto social 2005-2014.

Anexo 7.

Mapa de riesgos.

Anexo 8.

Organigrama Secretaria de Gobierno Distrital de acuerdo al Plan Integral de Seguridad y Convivencia 1995-2003.

Anexo 9.

Encuesta de Victimización. Cámara de Comercio de Bogotá. 2014.

FEATURES FOR AN URBAN SECURITY MASTER PLAN POLICY

Security is one of the central issues in the current State agendas by virtue of its direct relationship with the enjoyment of the fundamental rights of citizens. The security of major conurbations, due by concentrating the greater number of inhabitants, is one of the main objectives of any Social and Democratic Constitutional State.

The general objective of this PhD dissertation, from an empirical baseline, in this case, the security policies of Bogotá, take part of the theoretical debate over security; provide elements for the formulation of public policies for urban security and provide some methodological tools in the management of the security of cities. As a case study, reviewing security policies of Bogotá over the past 20 years is done by examining the theoretical approaches adopted, contexts, actors and strategies, which allow identifying lessons and learnings that, can be raised to the rank of general recommendations for public policymaking on urban security.

As a starting point, this PhD research work makes a revision to the different approaches of approaching the notion of "security", identifying its relationship with the concept of violence and its various manifestations in urban contexts.

The theoretical foundation of this PhD work starts by recognizing, as proposed by the epidemiological approach, security and violence as a multi-causal phenomenon involving the adoption of prevention and control measures according to the specific needs of the territory and its citizens. Understanding, also, that security is a public good which implies a shared responsibility between the State, local authorities and civil society.

After the end of the cold war, reality that served as support and context for the implementation in Latin America and other regions of the world of the doctrine of "national security" or the "inside enemy", a sort of theoretical explosion took place in the concept of 'security' becoming a polysemus concept charged with different meanings but always located in the eternal dilemma of human societies between liberty and coercion. Concern for the security of States, the theoretical world and public management became the emphasis in the security of the citizens, to more recently - after the attack on the Twin Towers in September

2001 in New York and the Madrid 2004-11M – get caught in the crusade of counterterrorism. In this PhD work, a journey is done by some of the main theoretical and conceptual explorations of some of the main theoretical and conceptual explorations on "security" conducted into this context.

'Human security' is one of the approaches that emerged in the discussions to the inside of the United Nations Organization. "Human security" also recognizes the multi-causality of security but from a "humanist" perspective which places "the individual" as a central concern of security policies. Such an approach makes the conquest of a safe society at levels of compliance with human rights and fundamental freedoms of the individual, and insists that any security policy must meet the various variables of vulnerability of individuals and society. Variables which result in the 7 spheres of "human security" ensuring: financial security, food security, personal security, security of the community, political security and environmental security.

"Public security" is another approach which is based on the construction of democratic citizenship, also assuming the individual as a central objective of public policies. Very similar are other approaches such as the "community security" that relies on the definition of security as a "public good" par excellence. At the other end, and trying to return to the theories of security of the "cold war" concerning the "terrorist threat" and other "urban fears" surfaced the concepts of "public security" and "democratic security" that propose again allocate all institutional and financial resources of societies for the protection of States.

Then, this PhD dissertation does an approximation to the actual conditions of the Latin America and Colombian context of security as appetizer to the case study of Bogotá.

Colombia is a country marked by atavic violence conditions, biased to fear and a constant sense of insecurity: the existence of an armed conflict, the strong influence of drug trafficking that has permeated the entire society and the structure of the State that has not generated the conditions for the fulfilment of the fundamental rights of citizens. This has created a conducive environment so that violence and the culture of illegality are a constant and a feature of Colombian society.

Despite the fall of the Berlin wall and the end of the "cold war", which weakened in other Latin American contexts the theoretical and political hegemony of the so-called doctrine of "National security", in Colombia an irregular war or a domestic armed conflict persisted and expanded with high levels of degradation that dramatically affects even the civilian population. The election of a constituent National Assembly and the enactment of the new Political Constitution in 1991, although it incorporated much of the guerrilla groups that signed peace deals with the State, did not achieve to seal national reconciliation and to leave behind the armed confrontation. However, without diminishing the weight that the fight against the "guerrilla threat" and narco-terrorism is still exerting upon the state policies, the Constitution of 1991 meant a relative breakthrough regarding the policies of urban security. New challenges and new approaches, as well as the making of specific public policies out of the format of the counter-insurgency fight and the theories of National Security broke into large cities, which as in Bogota, were governed by Mayors popular elected from the Legal Act 01 of 1986. Mayors who, by virtue of the new legal system, should rule their territories with public agendas and development plans resulting from the fulfillment of the "programmatic vote".

In Bogota, from 1995, during Mayor Antanas Mockus administration, became a milestone in the management of the city. The concept of "civic culture" emerged and strengthened and through institutional and policies strengthening aimed at prevention with citizen participation, the city Administration was able to achieve structural changes in the concept of security. Reconstruction of citizenship policy led to the adoption of security as a public priority issue, leading citizens to understand their responsibility in the construction of their city and working jointly with all entities that might have an impact on the subject. Likewise, its public security and coexistence policy meant a paradigm shift in the concept of security as a purely police matter, as a structural and deeper that the progress of the national Government led by Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) who appointed for the first time a civilian as Minister of National Defence and ordered the enactment of Security and Coexistence Plans in all the municipalities of the country in compliance with the rules on the matter that were incorporated in the Constitution of 1991.

In the first period of Mockus high impact criminal offenses figures, especially murder, had a downward trend, situation which is explained mainly by his security and coexistence policy, but also by the national context characterized by a series of peace agreements with most of the guerrilla groups (19 April Movement M19, People's Liberation Army EPL, Revolutionary Workers' Party PRT and Quintín Lame Armed Indigenous Movement, among others) and by the policy of subjection to justice with kingpins drug cartels, especially of Pablo Escobar and other members of the "Medellín cartel".

The public security policy of Mockus had continuity with his successor Enrique Peñalosa, who took over as flag "city setting-up" from the improvement of the city and the care of the public space. His policy of citizen security was inscribed in the consolidation of a friendly and tidy city which, in turn, would allow a reduction in crime. He provided continuity to several of the programs of the Mockus Administration inspired on the epidemiological approach that understands violence as a matter of public health, but supported on the theory of "broken window" created in the experience of Rudolph Giuliani as Mayor of New York, emphasized in the recovery and upgrading of public space. With these two administrations Bogota could cumulatively build a State and public security policy that has managed to transcend the terms in office of Mayors.

Subsequently, the mayor administrations of Luis Eduardo Garzon, Samuel Moreno and Gustavo Petro, incorporated the approach of Human Security emphasizing on social policies as tools for the achievement of improvements in security standards. During these left wing administrations, the national Government at the head of the right wing President Álvaro Uribe focused his security efforts in the fight against armed groups, the demobilization of paramilitary groups in paramilitary groups grouped in the United Self Defense Forces of Colombia and recovering of national territory by Government forces, leaving the city on its own managing its security. These Governments wanted, in terms of security policy, the principle of "building upon what was built", although their agendas of Government have paid more attention in social policies and in poor quarters of the Capital under the assumption that social improvements impact positively on security conditions. It is not ruled out that certain ideological prejudices circulated among the decision-makers in the past three Governments

of Bogota that assign the security concerns to the right wing policy choices and the emphasis on social policy projects by the left wing.

The last administration in head of Mayor Gustavo Petro developed a powerful tool for managing the security on a medium-term horizon: the "Comprehensive Plan of Coexistence and Citizen Security 2013-2023 ", whose content covers each of the variables that can influence the behavior of security and coexistence in the city. However, after the revision of figures, results and context, it shall be demonstrated in this paper that the approach of 'human security' is insufficient to meet the increasingly complex demands that a city such as Bogotá features. It is a useful approach, but it must be complemented with other approaches that allow formulating immediate, practical and effective answers to challenges such as the presence of "criminal or illegal markets" that dramatically alter the behavior of the offences typically urban.

Bogotá's security policy needs also new settings that have to do with the status of the city before the new realities of a highly secure postconflict once peace agreements are signed with the Revolutionary Armed Forces of Colombia FARC and the National Liberation Army, ELN. This because Bogota concentrates 600,000 victims of violence which correspond to 10% of the total number of victims of the armed conflict in Colombia, and it is also sufficiently documented the risk of negative impacts on urban security after the demobilization of illegal armed organizations.

Parallel to the historical journey through the various administrations of Bogota between 2005 and 2014, the various entities that affect the management of the security shall also be known, as well as the different legal, regulatory, and institutional tools that have both the Central State and the District Administration for this task.

By way of recommendations to take into account in the formulation of public policies for urban security in the current context, this PhD dissertation proposes that Governments must equip themselves with a combination of approaches that allow a wealth of technical and methodological instruments, but which in any case put the emphasis on the security of citizens over the traditional emphasis on the security of States. An appropriate security policy is that which guarantees citizens full enjoyment of their rights and freedoms.

Secondly, it is essential to have reliable, credible and unified information systems. Informational chaos in the management of security figures is unfortunate for measuring the impacts of the public policy and of the corresponding programs. It is required, in third place, a permanent reading of the context allowing informing public decision makers the transformations of the crimes, the structures and criminal dynamics and anticipating them. Transformations underway in global security and the emergence of increasingly sophisticated crimes, force Governments and States to intensive use of new technologies and actions of intelligence and counterintelligence, as a fourth recommendation. Last it is advisable to develop a great adaptive capacity of the public institutional framework to address changing phenomena of insecurity, an adequate coordination at local, national and international levels to optimize resources and coordinate actions that confront urban crime that also have acquired a global dynamics. All this in an exercise of governance that make converge the efforts of the State and civil society on the security management of cities.

ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE SEGURIDAD URBANA

La seguridad es central en la agenda estatal por su relación con derechos ciudadanos en un Estado de Derecho.

Este trabajo entra al debate sobre seguridad, aporta elementos en políticas públicas de seguridad urbana y da instrumentos metodológicos para su gestión. Además revisa la política de seguridad de Bogotá en 20 años, examina enfoques, identifica lecciones y formula recomendaciones para una política de seguridad urbana.

El fin de la guerra fría y la Doctrina de Seguridad Nacional generó una explosión en el concepto de seguridad. Surgen enfoques como Seguridad Humana, Ciudadana o Comunitaria que sitúan a la persona en el eje de las políticas de seguridad. De la seguridad del Estado se pasó a la seguridad de los ciudadanos. Luego – tras los atentados a las Torres Gemelas en 2001 y el 11M de Madrid en 2004- el universo teórico y el ámbito de las políticas resultaron atrapados en la cruzada antiterrorista. A ello no escapa América Latina y Colombia, un país marcado por atávicas condiciones de violencia, predispuesto al miedo y con una sensación de inseguridad producto del conflicto armado, el narcotráfico y un Estado que no garantiza los derechos ciudadanos.

Antanas Mockus (1995) en Bogotá marcó un antes y un después. Emergió el concepto de “cultura ciudadana”, se fortalecieron la institucionalidad y los programas de prevención. La seguridad fue un tema público prioritario y se produjo una disminución de delitos de alto impacto, sobre todo el homicidio, por una acertada política de seguridad Distrital y un contexto nacional caracterizado por acuerdos de paz y el sometimiento de capos del narcotráfico.

Enrique Peñalosa propuso la “construcción de ciudad” mediante la recuperación y dignificación del espacio público. Planteó una ciudad amable y ordenada que redujera la criminalidad. Continuó con programas de Mockus, inspirados en el enfoque epidemiológico, pero agregó la teoría de “la ventana rota” de la experiencia de Rudolph Giuliani como Alcalde

de New York. Estos dos gobiernos permitieron construir una política de seguridad que ha trascendido los posteriores gobiernos.

Garzón, Moreno y Petro, incorporaron el enfoque de Seguridad Humana enfatizando en políticas sociales para mejorar la seguridad. Estos gobiernos de izquierda, cohabitaron con un Presidente de derecha, Álvaro Uribe, quien priorizó el combate a los grupos armados, la desmovilización de grupos paramilitares y la recuperación de territorio por parte de la fuerza pública. Estos Alcaldes en seguridad “construyeron sobre lo construido”, aunque sus agendas de gobierno priorizaron las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, creyendo que mejoras sociales impactan positivamente en seguridad.

Petro formuló el “Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2013-2023”. Tras la revisión de cifras e impactos, se demuestra que la “Seguridad Humana” resulta insuficiente a las demandas de la seguridad Bogotana. Es útil, pero requiere ser complementado con otros que permita respuestas inmediatas y efectivas ante desafíos como los “mercados criminales” que alteran el comportamiento de delitos urbanos.

Se recomiendan sistemas de información unificados para tomar decisiones y monitorear la política pública, una permanente lectura de contexto que advierta transformaciones en los delitos, el uso de nuevas tecnologías y la incorporación de acciones de inteligencia y contrainteligencia para perseguir delitos transnacionales, una institucionalidad pública flexible para encarar cambiantes fenómenos de inseguridad, una adecuada coordinación en niveles locales, nacionales e internacionales para optimizar recursos y coordinar acciones y un ejercicio de gobernanza que articule el Estado y sociedad en la gestión de la seguridad urbana.

Elementos Para Una Política Pública de Seguridad Urbana.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo, como requerimiento académico para optar el título de Doctor en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense de Madrid-, aborda la “seguridad urbana” en dos dimensiones articuladas entre sí: una teórica - conceptual; y otra, asumiendo la experiencia de la ciudad de Bogotá en la materia, como referente empírico.

El concepto de “seguridad urbana”, desde el ámbito teórico se mueve en un terreno bastante movedizo. La postguerra fría primero, y la cruzada mundial antiterrorista posterior al 11 de Septiembre de 2001, transformaron el concepto de seguridad en el mundo y obligaron a los gobiernos a replantear sus estrategias. En el campo de las grandes ciudades este nuevo contexto fue el marco en el que tuvieron que desarrollar políticas para enfrentar fenómenos de inseguridad propios de la vida urbana, de las nuevas y cada vez más sofisticadas modalidades de delincuencia; así como la expansión y globalización de actores y actividades calificadas como “terroristas”. En Colombia, la presencia urbana de hechos asociados a las mafias del narcotráfico y al conflicto armado interno, hacen mucho más polisémico el concepto y por ende más difícil de acotar.

Desde el ámbito de las políticas concretas, el concepto no pierde su amplitud y variedad. Por “seguridad urbana” en el caso colombiano se hace alusión a jornadas de desarme ciudadano, incursiones de la fuerza pública en áreas urbanas, instalación de medios electrónicos de vigilancia y control, medidas que restringen el consumo de alcohol o el horario nocturno, acciones de prevención del maltrato infantil y la violencia intrafamiliar, campañas de recuperación del espacio público, toques de queda, acciones de prevención y castigo frente a la violencia de género, instrumentos de resolución pacífica de conflictos y mecanismos de acceso a la justicia, entre otros.

Con relación a la tipología de los delitos de que se ocupa, la “seguridad urbana” hace referencia a modalidades como el denominado “paseo millonario”, el hurto callejero, a residencias y establecimientos comerciales; los homicidios y las lesiones personales; hasta llegar a actividades asociadas al conflicto armado interno : amenazas, asesinatos, secuestros, extorsiones, tráfico de armas y explosivos; y atentados terroristas.

Objetivo General

Es objetivo general de la presente tesis doctoral, a partir de una referencia empírica, en este caso, las políticas de seguridad de Bogotá, participar del debate teórico sobre la seguridad; aportar elementos para la formulación de políticas públicas de seguridad urbana e instrumentos metodológicos en la gestión de la seguridad de las ciudades.

Cuando se habla de seguridad se piensa en “violencia”, fenómeno multicausal en todas las sociedades, generadora de daños físicos y psicológicos, usada en distintas formas y así mismo entendida y abordada. La “violencia urbana” es una de las manifestaciones de violencia, aplicada como su nombre lo indica a contextos urbanos, con las causas y consecuencias propias de estos contextos, generando inseguridad y dejando al individuo en una posición de vulnerabilidad frente a su entorno.

Ante esto, las políticas de seguridad van abriendo el espacio a la seguridad del ciudadano, entendiendo la multicausalidad de la violencia y de la seguridad, adoptando medidas no solo de control sino de prevención, de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía. La seguridad es un bien público y como tal su responsabilidad no es solo del Estado, también es de las autoridades locales y de la sociedad civil. (Carrillo, 2007, p.181).

Como parte del estudio sobre seguridad en Bogotá, la “percepción” juega un papel importante en tanto representa lo que el ciudadano “siente” ante las situaciones que generan inseguridad, es decir ante los hechos concretos de violencia que rompen con el estado de seguridad. La “percepción” es subjetiva, y es producto de imaginarios colectivos con respecto a determinada situación; pero no por ser subjetiva es menos importante. La percepción puede

alterar de manera positiva o negativa la calidad de vida de los ciudadanos y no siempre es producto de una experiencia personal, sino también producto de otras experiencias.

Otro de los aspectos importantes de la percepción es que permite conocer si los resultados de las políticas generan o no los resultados buscados y ofrecen una sensación de tranquilidad. Con este trabajo se pretende también determinar como una política de seguridad puede generar una percepción positiva o negativa de seguridad. Lo que sí es claro, es que la percepción no va en detrimento de la realidad, es decir que la percepción aunque sea subjetiva es resultado de lo que las personas viven en su entorno. En otras palabras, la “percepción ciudadana” hace parte de la realidad de seguridad de una sociedad.

Como se verá, para el caso de Colombia y de Bogotá, la seguridad ha sido un tema de agendas electorales y de gobierno; la coyuntura de conflicto armado y narcotráfico han hecho que las problemáticas comunes de seguridad en cualquier medio urbano se vean incrementadas, problematizando aún más los resultados de las políticas.

Objetivos Específicos

Son objetivos específicos de la presente tesis doctoral:

1. Realizar una revisión teórica del debate contemporáneo sobre el concepto de seguridad y seguridad urbana.
2. Realizar una revisión crítica de las políticas de seguridad urbana formuladas e implementadas en Bogotá entre 1995-2013.
3. Formular recomendaciones teóricas y metodológicas útiles para la formulación de políticas de seguridad urbana en los actuales contextos.

Metodología.

A partir de un debate teórico sobre los desarrollos de los conceptos de Seguridad, Seguridad Urbana y Políticas Públicas de Seguridad Urbana en Colombia, el análisis de las políticas de Seguridad en Bogotá se enmarca en la identificación del conflicto colombiano, en el papel de la Constitución de 1991 para su tratamiento, y en la valoración del proyecto de Seguridad

Democrática que se impulsó desde el gobierno colombiano durante la primera década del presente siglo.

Para el análisis de las políticas públicas de Seguridad Urbana se acota el universo de exploración a la ciudad de Bogotá y al período 1995-2013 que coincide, además, con administraciones locales que transformaron sustancialmente conceptos y políticas concernientes a nuestro objeto de estudio.

La elaboración, estructuración y ejecución de las políticas públicas de Seguridad Urbana exigen un enfoque conceptual y un instrumental metodológico que es necesario problematizar de cara a los resultados. Por eso evaluaremos los indicadores y la percepción ciudadana que le confieren legitimidad a una política pública de Seguridad Urbana.

Finalmente, en busca de prospectivas, ahondamos en la discusión sobre “Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana”, conceptos que enriquecen el debate de las políticas públicas en un momento en el que en las democracias occidentales sigue predominando el enfoque antiterrorista de la seguridad pública.

Las fuentes a las que hemos acudido son:

- Teóricas, para el debate sobre la evolución de los conceptos de Seguridad y Seguridad Urbana.
- Documentales, para el análisis de las políticas públicas de Seguridad en Bogotá.
- Institucionales, para el seguimiento de las autoridades a la tipología y problemas en la ejecución de las políticas públicas.
- Colectivas en cuanto a la participación en debates, seminarios y grupos de análisis y evaluación de las políticas públicas de Seguridad Urbana.

Para este trabajo doctoral se adelantó un recorrido descriptivo por las políticas de seguridad en Colombia y en Bogotá durante los últimos veinte años, así como de los resultados de estas

medidos en cifras y en percepción. Con base en la información recopilada construimos argumentos de análisis que permitieron comprender el éxito y/o fracaso de dichas políticas.

Los últimos 20 años la administración de Bogotá se ha caracterizado por cambios importantes en el manejo de la ciudad, razón por la cual se inicia el análisis con la primera Administración de Antanas Mockus en 1995, terminando con el actual gobierno de Gustavo Petro: cultura ciudadana, espacio público, inclusión social, han sido entre otras, las banderas adoptadas por estos gobiernos distritales, que como se verá, lograron llevar a la ciudadanía de un alto grado de satisfacción y de compromiso ciudadano a niveles de insatisfacción e incertidumbre ante el destino de la ciudad.

El presente trabajo consta de 7 capítulos que permitirán acercarse al concepto de seguridad en sus distintas acepciones, tomando como punto de partida la política internacional de seguridad con el antes y el después de la guerra fría.

El primer capítulo es un marco teórico sobre la seguridad como política pública, comprendiendo los conceptos de seguridad urbana, seguridad ciudadana (y percepción).

El segundo capítulo se concentra en identificar los enfoques que han dominado las políticas de seguridad en América Latina y en particular la evolución del concepto de “seguridad nacional”, como tendencia dominante en el mundo durante el periodo de la guerra fría, la recepción del enfoque de Seguridad Humana y la posterior guerra contra el terrorismo, como doctrina tras los ataques terroristas del 11-S.

El tercer capítulo, analiza el trayecto o evolución de las distintas políticas de seguridad en Colombia a partir de 1990 (Cesar Gaviria) hasta el gobierno actual del Presidente Juan Manuel Santos, en el marco contextual de las coyunturas políticas del país en cada uno de estos periodos.

El cuarto capítulo se encarga de describir y caracterizar las políticas de seguridad de Bogotá, teniendo en cuenta el contexto nacional de cada periodo, revisando las encuestas y mediciones de seguridad realizadas durante los últimos 20 años con el fin de verificar su impacto en los indicadores y en la percepción ciudadana. De igual manera haciendo una aproximación al marco normativo e institucional.

En el quinto capítulo, se presentarán las distintas políticas públicas de seguridad para Bogotá, tomando como punto de partida la primera administración del ex alcalde Antanas Mockus, hasta la actual alcaldía de Gustavo Petro. En el sexto capítulo se presentarán las cifras de las alcaldías mencionadas, revisando el comportamiento de cada delito en el período 2000-2011, finalizando con un breve recorrido por los resultados de la actual administración.

Por último se presentará a manera de conclusiones, un conjunto de recomendaciones para la formulación de políticas de seguridad urbana en los actuales y futuros contextos. Recomendaciones que tienen la pretensión de señalar errores y reivindicar buenas prácticas en la gestión pública de las grandes ciudades en los cada vez más exigentes desafíos en materia de seguridad de sus ciudadanos.

I. MARCO TEÓRICO. LA “SEGURIDAD”: ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y LOS CAMBIOS EN EL CONTEXTO.

Con mucha razón, Moller (Moller, 1996) advierte sobre la transformación del concepto de “seguridad” a partir de la superación de la denominada “guerra fría”. En efecto, la bipolaridad mundial y la confrontación entre los bloques agrupados alrededor de EEUU y de la URSS hizo de “**la seguridad nacional**” e internacional de los bloques en confrontación el componente sustancial de las políticas de los Estados en la materia. En tales circunstancias y por buena parte del siglo XX, el concepto de “**seguridad nacional**” dominó el universo de las teorías de la seguridad.

1. LA SEGURIDAD NACIONAL.

La Doctrina de la Seguridad Nacional marcó las relaciones de poder en el mundo de la Posguerra, en el marco de lo que se conoció como la Guerra Fría. En el terreno de la geopolítica mundial el mundo de la posguerra quedó escindido entre dos potencias y dos sistemas enfrentados, ambos armados con las armas atómicas del apocalipsis, por lo que la rendición de la maquinaria bélica alemana y la capitulación del Japón imperial, no trajeron la paz para la humanidad sino la discordia entre los vencedores. Durante los próximos cuarenta años el enfrentamiento entre los dos sistemas político-económicos, al borde del abismo nuclear, conducirán a la humanidad al período de la Guerra Fría, periodo en el cual se desarrolló la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Esta Doctrina de Seguridad Nacional tuvo como objetivo la contención del comunismo y la consolidación de la hegemonía estadounidense. Como doctrina su fundamento es la existencia de un mundo bipolar que, de acuerdo con la teoría smichtiana de amigo-enemigo, lleva a una confrontación radical de los bloques Este y Oeste en lo político, lo económico y lo ideológico. En el plano militar, dado el peligro de una guerra nuclear, la contención se expresa en las “guerras de baja intensidad” (Corea en los años 50, Vietnam en los 60 y 70, Centroamérica en los 80) que comprometen a las superpotencias en el apoyo de países satélites enfrentados, a través de los cuales se juega la correlación de fuerzas en el predominio mundial. La división, en Europa, de Berlín (y Alemania) en este y oeste en los años 50 y la

crisis de los misiles en Cuba en los 60 son dos momentos cumbre que expresan la tensión de la Guerra Fría.

En América Latina la Doctrina de Seguridad Nacional llegó a expresar a mediados del siglo XX la Doctrina Monroe de comienzos del siglo XIX como aspiración del dominio estadounidense sobre el Continente. Según el nuevo contexto, los países de la región deberían cerrar las fronteras para proteger al hemisferio del peligro comunista y de la invasión soviética. Mediante instrumentos como el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) en lo militar, el Fondo Monetario Internacional en lo económico o la Organización de Estados Americanos en lo político-diplomático, los diferentes gobiernos norteamericanos fueron alineando a los países del área en su órbita de influencia y rediseñando su hegemonía con la prédica de las bondades del libre mercado, la democracia representativa y la civilización occidental cristiana. En desarrollo del TIAR, diferentes acuerdos de cooperación militar y la instauración de la Escuela de las Américas en la zona del canal de Panamá, permitieron que la formación de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos y la promoción de cuadros y liderazgos militares cercanos a las estrategias de Washington, consolidaran su dominio en la región y su capacidad de intervención cuando la actuación de los gobiernos se les antojaran contrarios a sus intereses. Guatemala en 1954, República Dominicana en 1965, Chile en 1973 son claros ejemplos al respecto (Roppel, 2005)

2. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL.

La consecuencia geopolítica del fin de la Guerra Fría fue el unilateralismo norteamericano que en las relaciones internacionales pretendió imponer su hegemonía como potencia mayor en el terreno militar y la expansión de su dominación utilizando el instrumento de la OTAN y su control sobre el Consejo de Seguridad de la ONU. Ahora la descomposición del antiguo campo socialista propició las guerras étnicas como en el caso de Yugoslavia, y la despolarización entre superpotencias evidenció un renacimiento de las guerras religiosas señaladas como “choque de civilizaciones”. Además, las “Nuevas Guerras” ya no eran necesariamente guerras entre Estados sino confrontaciones asimétricas con grupos armados

no estatales capaces de hacer frente permanentemente al poder doméstico y a las potencias internacionales.

Al referirse a las “Nuevas Guerras” Mary Kaldor describe el nuevo tipo de violencia organizada como una mezcla de guerra, crimen organizado y violaciones masivas de los derechos humanos, que hace uso de una táctica de terror y desestabilización de los Estados que no obedece a las reglas de la guerra moderna. (Kaldor, 2001). Superada la Guerra Fría y en curso la Globalización, la guerra entre Estados aparece ya como cosa del pasado y en cambio se acentúa una visión al mismo tiempo cosmopolita y local del mundo, donde grupos nacionalistas, étnicos o fundamentalismos religiosos utilizan el terror para conseguir sus objetivos y basan sus recursos en la economía sumergida y del crimen organizado. La crisis del Estado Nación y la pérdida del monopolio de la violencia por los Estados en beneficio de grupos radicales, paramilitares y mercenarios produce un desdibujamiento de las amenazas convencionales y una transformación de las prioridades en las estrategias de seguridad de los Estados.

El concepto y la doctrina de seguridad iban a estar dominados ahora por la guerra contra las mafias transnacionales del narcotráfico. La droga y el terrorismo internacional, caído el comunismo soviético, pasaron a representar el enemigo a derrotar.

El inicio del nuevo siglo XXI mostraba ciertamente que los EEUU se habían consolidado como la primera potencia militar en el mundo, pero al mismo tiempo revelaban su debilidad económica y su decadente poder imperial. El “sueño americano” de que el siglo XXI también sería el siglo de los Estados Unidos empezaba a desdibujarse. La globalización como hecho histórico más allá del episodio del neoliberalismo, develaba sus potencialidades y el surgimiento de un mundo interconectado gracias a la revolución informática y de las comunicaciones. Sin embargo el balance del poder ya no descansa sólo en la capacidad militar de los Estados, la violencia como herramienta política se ha privatizado en beneficio de proyectos nacionalistas, étnicos y de fundamentalismos religiosos.

3. LA CRUZADA MUNDIAL CONTRA EL TERRORISMO (2001-2009).

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en territorio estadounidense contra los íconos del poder imperial: las Torres Gemelas en el World Trade Center, el Pentágono, y el Capitolio, es decir el poder económico, militar y político, demostraron la fragilidad del Nuevo Orden Mundial.

Según Beck (Beck, 2004) con ello quedó claro que el poder no se traduce en seguridad. Los grupos terroristas se consolidaron como nuevos actores globales en competencia con los Estados, la economía y la sociedad civil. Las redes terroristas – “las ONG de la violencia”- operan como las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil: desterritorializadamente, descentralizadamente, esto es, tanto local como transnacionalmente. Es un desafío a los Estados del mundo entero y a su monopolio de la violencia. “Estamos en el umbral de una individualización de la guerra: ya no guerrear Estados contra Estados, sino individuos contra Estados”.

El terrorismo transnacional no se circunscribe al llamado terrorismo islamista sino que puede vincularse a todos los objetivos, ideologías y fundamentalismos posibles, ahora son amenazas transnacionales de redes criminales supraestatales y subestatales las que desafían a los Estados del mundo entero.

La Nueva Estrategia de Seguridad Nacional (Septiembre de 2002) “marcaba una ruptura histórica respecto a la legalidad internacional vigente, al menos en dos vertientes fundamentales, en la decisión de realizar “ataques preventivos” contra eventuales agresores potenciales, antes de haber sido atacado. Dos, en el desconocimiento de la comunidad internacional y los organismos multilaterales, incluida la ONU, a la hora de decidir esos ataques”. (Pernett, 2005). Con ello se desconoce el principio de no intervención a Estados soberanos, pilar del derecho internacional desde el Tratado de Westfalia en 1648 y fundamento legal de las Naciones Unidas.

Se ha empezado a erigir-con el poder político de la percepción de la amenaza terrorista-Estados vigilantes transnacionales en los que seguridad y ejército se escriben en mayúscula y libertad y democracia en minúscula (Beck). Prueba de ello fue la Ley Patriótica (Usa Patriot

Act) que aprobó el Congreso de Estados Unidos en Octubre de 2001, a solo un mes de los atentados del 11 de Septiembre. Puestos ante el dilema de la seguridad o la libertad por el gobierno Bush, los estadounidenses se vieron abocados a una legislación que restringe, a nombre de la lucha contra el terrorismo, las libertades fundamentales y los derechos civiles, aumenta el control del Estado sobre los ciudadanos y altera el equilibrio de poderes en beneficio de aparatos de seguridad controlados por el ejecutivo como el FBI y la CIA, creando incluso la Agencia de Seguridad Nacional que centraliza todos los organismos de inteligencia. Además, la utilización de la cárcel de Guantánamo para los “combatientes enemigos” en abierta contradicción con los Convenios de Ginebra demostró hasta dónde estaba dispuesta a llegar la administración norteamericana en el desconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en su guerra contra el terrorismo.

El llamado “Nuevo Concepto Estratégico” de la administración Obama identifica las nuevas amenazas “como el terrorismo, las actividades criminales en el ciberespacio, la proliferación de armas de destrucción masiva, sus medios de distribución y otros desafíos. “El Nuevo Concepto Estratégico reconoce que existen amenazas modernas que también exigen una respuesta global y pone en marcha un modelo de alianzas con otros países y otras organizaciones que es muy similar a nuestra propia Estrategia de Seguridad Nacional” (Caño, 2010)

Esta alianza que se ha perfilado durante los últimos veinte años, después de la caída del Muro de Berlín en busca de la “seguridad mundial”, ha renovado el papel de la OTAN y la ha redefinido hasta ampliar incluso su membresía y actualizar su legitimidad. “El Nuevo concepto deja claro que el terrorismo internacional y la inestabilidad en territorios extranjeros pueden ser amenazas directas contra la Alianza (OTAN), y que el tratamiento y la respuesta a las crisis, incluyendo la adopción de medidas de carácter cívico-militar será un importante instrumento de la OTAN en el futuro, como fueron las operaciones en los Balcanes y ahora en Afganistán. Por supuesto, se trata de una alianza asimétrica por la gran superioridad del poder militar de Estados Unidos frente a sus socios europeos.

Sin embargo, es claro que la visión de la seguridad mundial por parte de Estados Unidos sigue muy ligada a su fuerza militar como potencia número uno del mundo. Una visión más compleja y realista reconocería como amenazas a la seguridad las crisis económicas, el

cambio climático, los grandes desplazamientos de población, la seguridad energética, los llamados “Estados fallidos”. Esto se une a amenazas más tradicionales como el narcotráfico, las redes criminales del mercado de armas, de la trata de blancas, el comercio de migrantes. Y por supuesto la proliferación nuclear porque pese a los acuerdos Start de control de arsenales nucleares, en el mundo de hoy una decena de países poseen ya armas atómicas, entre ellos dos “Estados canallas” como los llamaba George Bush: Irán y Corea del Norte.

Además, no existe consenso internacional en cuanto al fenómeno del terrorismo. Habría que distinguir entre el terrorismo de carácter religioso fundamentalista como el islamismo radical con mayoritaria presencia en el mundo musulmán (Al Qaeda) y movimientos islámicos de carácter más político como Los Hermanos Musulmanes en Egipto. Es importante no confundir por razones geopolíticas el terrorismo de la Yihad Islámica con fuerzas políticas como Hamás en la Gaza Palestina o Hezbolá en El Líbano enfrentados históricamente al terrorismo de Estado israelí.

En su discurso de El Cairo de junio de 2009 Obama demostró gran dosis de realismo y de autocrítica que lo distancian del fundamentalismo de Bush:

“Nos hallamos en un momento de tensión entre EEUU y los musulmanes de todo el mundo. Una tensión que hunde sus raíces en fuerzas históricas que van más allá del debate político actual. La relación entre Islam y Occidente incluye siglos de coexistencia y cooperación pero también conflictos y guerras religiosas. Más recientemente, el colonialismo, que negó derechos y oportunidades a muchos musulmanes, y la guerra fría, durante la que los países de mayoría musulmana fueron tratados como comparsas sin tener en cuenta sus aspiraciones, han contribuido a alimentar dicha tensión. Más aún, los cambios arrolladores traídos por la modernidad y la globalización han llevado a muchos musulmanes a ver a Occidente como hostil hacia las tradiciones del Islam”.....”El 11 de Septiembre fue un trauma tremendo para nuestro país. El temor y la ira que provocó son comprensibles, pero, en algunos casos, nos llevó a actuar de forma contraria a nuestros ideales”. De allí que Obama se distancie del llamado “choque de civilizaciones” y se acerque más bien a la “alianza de civilizaciones” que se ha venido promoviendo en beneficio de la paz.

4. LA POLÉMICA DE LA SEGURIDAD.

La Post-Guerra Fría trajo la revelación de amenazas y miedos cotidianos que habían estado opacados por la confrontación este/oeste, y con ella una suerte de explosión teórica de la noción de seguridad. La irrupción de versiones como “seguridad ciudadana”, “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad democrática”, además de los numerosos estudios del tema desde una perspectiva de la violencia, dan cuenta de la existencia de un importante campo de polémica que trasciende el interés propiamente académico para situarse en la arena de las decisiones públicas.

Según Moller (Moller, 1996) y desde la perspectiva del “sentido” de las políticas, el debate se planteó como un dilema entre la seguridad al servicio de la protección de los Estados o la seguridad como la condición para el disfrute de los derechos de los ciudadanos. En efecto, la guerra fría dejó un pesado legado en las políticas de seguridad de los Estados. Era consenso universal que los recursos logísticos y financieros; militares, policiales y de inteligencia; políticos e institucionales se dedicaran preferible y significativamente a proteger los Estados del “enemigo interno y externo”. La defensa del orden condujo a una suerte de políticas autocontemplativas que sustituyeron las políticas decimonónicas cuyo “sentido” habían sido la defensa territorial de los Estados Nacionales. Desaparecida la guerra fría, los soportes argumentativos de tales políticas se debilitaron y el sentido de las políticas se desplazó hacia aquellas condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía o al conjunto de acciones que aseguraran la tranquilidad y confianza de los ciudadanos.

Junto con el “sentido”, el “contenido” de las políticas constituyó el otro campo de las reflexiones y debates. Este segundo asunto vino cargado de una definición que pudiéramos llamar “negativa” de la seguridad. En efecto, por seguridad se entendía aquellos factores y variables que conjugados desactivaran los fenómenos violentos generadores de estados de miedo colectivos e individuales. Esta “definición negativa” condujo a una apelación a las teorías de las violencias para atender el debate sobre los “contenidos” de las políticas de seguridad.

Álvaro Camacho G, cuestiona el uso de la palabra violencia para encapsular múltiples significados que más que contribuir, dificultan el abordaje del problema:

“La expresión violencia usada con vehemencia desde hace más de un siglo, no termina de decir nada: mete en un mismo saco las violencias pasadas y presentes, las violencias políticas y sociales, esconde y uniformiza los actores, sus estrategias y sus móviles. Aparece entonces la otra paradoja: la violencia invade el discurso público, atraviesa las formas de producción del sentido político y nuclea los modos de desciframiento del conflicto; sin embargo, es difícil hallar un vocablo que encubra y esconda tanto como el término de violencia” (Camacho A. , 1997, pág. 10)

Camacho agrupa en cuatro grandes bloques las aproximaciones sobre la violencia: violencia y capital social; violencia, frustración y agresión; violencia y elección racional; y violencia y perspectiva cultural.

La violencia entendida como “ausencia de capital social”, según Camacho es heredera de E. Durkheim, quien construye su teoría social a partir del estudio de los procesos de modernización y cambio social, identificando dos formas antagónicas pero cohesionadas de sociedad, definidas como “tradicional” y “moderna”. Esta modernización se caracteriza, en la perspectiva de Durkheim traída a colación por Camacho, por acelerados procesos de urbanización que entrañan una discrepancia entre desarrollo económico, transformaciones de las creencias y comportamientos y el ritmo de institucionalización de los nuevos arreglos sociales, generando estados de desintegración y “anomia social”.

Un buen ejemplo de esta herencia de Durkheim, Camacho la encuentra en Daniel Pécaut cuando afirma que “los nuevos sectores sociales que crea la modernización urbana no adhieren fluidamente a la nueva normatividad de manera que se pueda reproducir el conjunto de la ciudad armónicamente” (Camacho A. , 1997, pág. 10).

Desde esta perspectiva se entiende por capital social, “el conjunto de recursos sociales con que cuenta una comunidad para resolver las antinomias entre comportamientos individuales

y colectivos”. Por ello, el problema central a resolver en la definición del “contenido” de las políticas es la falta de institucionalización del cambio social en el reconocimiento de las consecuencias perversas de la modernización.

Citando a Wright Mills, Camacho advierte sobre el peso que pone esta perspectiva en una concepción del mundo ruralista y conservador, que ve en las ciudades las patologías sociales modernas. Idea que ha sido controvertida por evidencias empíricas recogidas por diversas investigaciones que demuestran la debilidad de la relación entre el tamaño de las ciudades y los altos índices de violencia (Camacho A. , 1997, pág. 18)

Mauricio Rubio en “Violencia, Justicia y Capital Social”, propone un análisis menos simplista de la violencia, interrogando por una relación horizontal y de doble vía entre violencia y capital social. Rubio se pregunta cómo las deficiencias del capital social, genera condiciones para la violencia, y al mismo tiempo, cómo la violencia afecta el capital social.

A pesar de los límites de esta aproximación de la violencia como “anomia social” derivada de la transición entre sociedades “tradicionales” y “modernas”, hay que rescatar su utilidad para comprender rupturas sociales que pueden ayudar a construir bases explicativas de las distintas modalidades de violencia o servir de “referenciales” en la formulación de políticas.

En la segunda perspectiva, aquella que define la violencia como el resultado de la frustración y la agresión, Camacho, al igual que Monsiváis, señalan que la violencia surge como producto de las privaciones e insatisfacciones relativas a los arreglos sociales. Para Camacho,

“podría decirse que estas perspectivas arguyen que en forma paralela con los cambios sociales se van gestando en algunos grupos sociales sentimientos de insatisfacción frente a la distribución desigual de beneficios, recursos y privilegios sociales. Esto se produce en sociedades cambiantes cuando los canales de movilidad social son precarios” (Camacho A. , 1997, pág. 22).

Por su parte, para Segovia citando Bounicourt, el concepto de violencia urbana se sitúa más allá de un criterio meramente geográfico:

“la violencia urbana es una expresión con muchas connotaciones, ya que ésta puede adquirir aspectos multidimensionales. Se trata de una violencia, es decir del ejercicio físico y/o moral sobre personas o bienes; dicho de otra manera, del ejercicio de un elemento evitable que limita el desarrollo humano”

Sin embargo, la violencia como resultado de la frustración y la agresión se hace efectiva siempre y cuando existan posibilidades reales de organización, liderazgo y quiebra de la aceptación del orden existente. En todo caso, la negativa a la violencia puede ser mitigada si se asume la situación como producto de un mandato superior, bajo la convicción de que cualquier acción emprendida sería derrotada o en virtud de la valoración positiva del sufrimiento (Camacho, 1997, pág. 23)

Esta perspectiva, a pesar de críticas como las de Montenegro y Rubio, aporta una relación explicativa entre pobreza y violencia que como lo demuestra Francisco Gutiérrez Sanín constituye una variable insoslayable en el análisis de la inestabilidad de ciertos regímenes políticos en el mundo.

En tercer lugar, la violencia entendida como el resultado de “elecciones racionales” nos señala y explica las condiciones en las cuales un actor elige racionalmente, entre varias alternativas posibles, el uso de la violencia para la obtención de sus beneficios al menor costo. Esta perspectiva ha sido fuente para las teorías del “comportamiento criminal” de Becker, y la “ventana rota” de Wilson y Kelling.

Esta perspectiva ha recibido críticas, por lo menos, en dos sentidos. Por un lado, se le acusa el excesivo y exclusivo uso de motivaciones “racionales” para la explicación de la acción social en particular en la fenomenología de la violencia; Por el otro, se le señala la restricción explicativa a las motivaciones racionales del actor, en soslayo de las condiciones sociales o

de contexto en la que acontece la acción social y la elección racional del actor. (Camacho, 1997, pág. 25)

La cuarta perspectiva de abordaje de la violencia, insistió en la denominada “cultura de la violencia” para afirmar la existencia de rasgos genéticos y sociales que configuran una sociedad como “naturalmente” violenta.

Basados en la cultura organizacional, algunos autores resaltan que, la profesionalización de la actividad violenta genera patrones culturales violentos, asociados a las fuentes de prestigio y poder, los ascensos en las jerarquías y el tipo de relaciones entre los miembros. Estas relaciones se basan en el arrojo, la audacia, la capacidad de eliminación de contendores y los rituales de incitación con los que se proveen de identidad (Camacho, 1997, pág. 31)

A). Aproximación al concepto de Seguridad desde la Violencia.

En la propuesta de Camacho para definir “la seguridad” desde el estudio de la violencia, se sugiere también aproximarse al concepto de “seguridad urbana” desde la perspectiva del análisis de la “violencia urbana”.

Camacho entiende como “violencia” aquella “relación social de conflicto en la que se recurre al abuso de la fuerza física para resolverlo, se lesiona la integridad física y se destruyen bienes del contendor”. Y lo urbano, “como parámetro que remite o delimita la violencia al criterio topográfico”, es decir, aquella ocurrida en la ciudad, que se asocia con otras violencias como la social, la violencia difusa, la delincuencia o la violencia común.

“Diríamos que la violencia urbana es aquella que tiene por asiento a las ciudades, pero que responde a las características sociológicas de éstas, vale decir, extrema heterogeneidad y diferenciación social, económica y cultural, predominio del comercio y la industria, de organizaciones sociales secundarias, fragmentación de imaginarios, proliferación de intereses, anonimato, en fin, lo

que tradicionalmente caracteriza a las formaciones urbanas y las diferencia de las demás” (Camacho, 1997, pág. 27)

Por su parte Carlos Monsiváis, desde una perspectiva multicausal y apoyado en la psicología social, realiza un estudio sobre Ciudad de México con el objeto de interpretar la problemática de la violencia urbana. ¿Pero qué es la violencia urbana? Se interroga **Monsiváis**

“... se puede intentar una definición, aludiendo a los conflictos, las tragedias, las situaciones crónicas, las repercusiones en la conducta propiciadas por el estallido perpetuo –económico, social y demográfico– de las ciudades, y la imposibilidad de un control fundado en la aplicación estricta de la ley”
(Monsiváis, 1999)

En detalle, Monsiváis identifica los siguientes elementos que hacen presencia constante en la “violencia urbana”:

- El vínculo cotidiano con las representaciones de la violencia urbana en los medios electrónicos.
- Los alcances de la delincuencia por la descomposición policial, la crisis económica popular y la confianza en la impunidad.
- Los productos de las presiones de la ciudad.
- La corrupción de la justicia y la policía que degenera en violaciones de los derechos humanos.
- La violencia intrafamiliar.

Monsiváis construye, para explicar la violencia urbana, una combinación de condiciones estructurales como la pobreza, con el deterioro de principios éticos o sociales como el de “solidaridad”, en el marco de “una sociedad burguesa”. Adicionalmente, propone como factor que contribuye a propagar la violencia urbana, las condiciones geográficas de megalópolis que propician el anonimato de la delincuencia, que a su vez retroalimenta temores o miedos y refuerzan los sentimientos de inseguridad. Como bien lo dice,

“En última instancia, lo plenamente urbano de esta violencia es su posibilidad muy concreta de disolverse en el gentío” (Monsivais, 1999)

En todo caso, el análisis multicausal de la violencia y particularmente de la “violencia urbana” remite al principio metodológico “relacional” expuesto por Camacho. Lo “relacional” invita a entender la materialización y activación de la violencia en campos, escenarios, actores, actos y objetos.

La perspectiva relacional propone en primera instancia el reconocimiento de *actores*, es decir, el análisis de las partes enfrentadas, los temas de confrontación, los intereses en juego, las perspectivas y posibilidades de soluciones alternativas a la solución de alguna de las partes y las consecuencias del conflicto para la estructura social que opera como fuente y contexto del conflicto. Esta perspectiva permite establecer conflictos potenciales y sus diferentes formas de expresión o resolución.

Una segunda implicación es reconocer que los actores tienen un cierto grado de conciencia e intencionalidad. Es decir, es necesario que los actores se reconozcan como tales para hacer visible dicho conflicto y los intereses que le contraponen. Además de reconocer que los conflictos sociales expresan más de un tema o problema central que los hace poli fórmicos (Camacho, 1997, pág. 28)

“El poliformismo de los actores, conlleva al entrecruce de los escenarios, razón por la cual, el autor nos propone dos tipos básicos: los privados y los públicos. Los primeros son aquellos en los que las lógicas de acción no van más allá de los actores involucrados y la violencia se da en medio de la intimidad;... Y los segundos, son aquellos que interesan a terceros, por fuera de la bipolaridad de la relación social, y no necesaria, ni solamente al Estado” (Camacho, 1997, pág. 32)

En el plano metodológico, es necesario reconocer que la lectura de los escenarios conduce a identificar una situación bipolar en la explicación de la intención de la acción violenta, la

cual puede ser racional, siempre y cuando ésta se asuma como un medio para obtener un fin; o altamente emocional cuando se compromete motivaciones o reacciones situadas más allá de la relación medios/fines.

“Esto significa en último término que la forma como se lleva a cabo la violencia permite inferir en buena medida los grados variables de intencionalidad, organización y racionalización de la violencia y por esta vía puede constituirse en una explicación de la misma” (Camacho, 1997, págs. 32-33)

Esto no quiere decir, como lo afirma el autor, que no se tenga en cuenta las variables estructurales que sirven de “soporte vehículo” de la violencia.

“podría decirse que estas perspectivas arguyen que en forma paralela con los cambios sociales se van gestando en algunos grupos sociales sentimientos de insatisfacción frente a la distribución desigual de beneficios, recursos y privilegios sociales. Esto se produce en sociedades cambiantes cuando los canales de movilidad social son precarios” (Camacho, 1997, pág. 22)

Pero el debate sobre el “contenido” de las políticas de seguridad no se agota en la noción de “violencia”. Este se encuentra anclado en la tensión que produce el despliegue de dos valores, el de “libertad” y el de “seguridad”. Este dilema axiológico, conceptual y político entre “libertad” y “seguridad” proviene de la gestación del Estado moderno.

En un polo de esta controversia encontramos a un Hobbes para quien la renuncia del hombre al uso de sus libertades es una condición necesaria para garantizar su existencia y en el otro, a Baruch Spinoza, para quien la existencia del Estado no exige la renuncia a las libertades.

Cuatro siglos después, el debate adquiere connotaciones particulares en virtud de la expansión de una suerte de “miedo colectivo” que actúa como referente permanente en la formulación y estructuración de políticas de seguridad en las sociedades contemporáneas.

“Desde esta perspectiva, que no hemos de perder nunca de vista, libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda: Sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una auténtica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario)”

Libertad y seguridad son la disyuntiva que debe enfrentar cada gobernante al momento de priorizar el tipo de dispositivos a poner en marcha que garanticen la tranquilidad de la sociedad. Rocken retomando a Zygmunt Bauman, nos advierte que si bien estas dos dimensiones son necesarias, es imposible tenerlas al tiempo.

“no podemos ser humanos sin seguridad y libertad; pero no podemos tener ambas a la vez, y ambas en cantidades que consideremos plenamente satisfactorias, constata que: la seguridad sacrificada en aras de la libertad tiende a ser la seguridad de otra gente; y la libertad sacrificada en aras de la seguridad tiende a ser la libertad de otra gente. Esta perspectiva irremediamente vincula la seguridad con la construcción de poder alrededor de una determinada visión con respecto a la colectividad y su desarrollo. La precisión de dicho vínculo suele omitirse en debates locales y nacionales, en los que se toma por su puesto que la seguridad del uno es la del otro” (Rocken, 2008, p.1)

Pérez y Vélez le adicionan a esta disyuntiva, la confusión generalizada en torno al uso del concepto *seguridad*, que no permite establecer una corriente conceptual sólida y de larga tradición.

“Seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad democrática, seguridad nacional, orden público, son conceptos o que se funde o bien se confunden y los que sin embargo, ya operativamente, parecen resignar el adjetivo a la dominación o la justificación del sustantivo: pública, ciudadana, nacional y democrática, los cuales, devienen elementos bondadosos y legitimantes de las dos categorías centrales que, finalmente, se concretan en las relaciones

complejas de una sociedad, su gobierno y el modelo de Estado prevaleciente: la seguridad y el orden” (Pérez, 1997)

Ahora bien, para construir un mapa conceptual de la noción de “seguridad urbana” puede ser útil apelar a definiciones que se familiarizan con este. Por ejemplo, el de “seguridad Ciudadana”. El calificativo de “ciudadana” adicionado a la seguridad no solo sirve como atributo conceptual, sino también como concepción práctica de la misma. La ciudadanía “consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, la manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía” (Rojas, 2005)

Citando a Kymicla y Norman en el sentido de que “la ciudadanía como condición legal o la plena pertenencia a una comunidad política particular, y la ciudadanía como actividad deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad” Rojas (Rojas, 2005) entiende la seguridad ciudadana, como aquella que resulta de la participación del ciudadano en el diseño y evaluación de la política. En tal sentido, la seguridad es “ciudadana” porque es resultado de la participación de los ciudadanos.

Rivas por el contrario privilegia en su definición de seguridad ciudadana, la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y la prevención del delito sin que excluya acciones policivas de control. Este concepto de seguridad ciudadana está estrechamente relacionado con la forma como se entiende la seguridad comunitaria,

“Cuando hablamos de seguridad comunitaria, nos estamos refiriendo a un modelo concreto de seguridad, lo que tiene en cuenta al ciudadano en la formulación y verificación de las políticas de seguridad. Los orígenes del término seguridad comunitaria los tenemos que encontrar en la idea de oposición (desarrollada por los historiadores de la policía inglesa) entre el modelo inglés de policía (o policía comunitaria) y el modelo francés o continental (o policía del príncips). Para el primero, la actividad de la policía

sería una consecuencia de las demandas sociales, de forma que habría una clase de self – policing, de la comunidad con un mínimo uso de la fuerza. Por el contrario, la policía continental, estaría mucho más ligada al proceso de construcción de Estado contemporáneo y, por lo tanto, de defensa del mismo ante los procesos involucionistas o revolucionarios que ha padecido” (Sn, sf, p. 4).

En síntesis, para una definición elemental de **“seguridad ciudadana”** podríamos establecer sus principales características, entre las que sobresalen: la participación de los ciudadanos en su formulación, su pretensión en mejorar las condiciones de vida de la población, su respeto por las libertades, la relación de dependencia entre actividad de la policía y demandas sociales; y el privilegio de la prevención frente al uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos policiales.

Otras perspectivas proponen insisten en que la relación entre “seguridad” y “ciudadanía” supone que “la seguridad ciudadana es la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuación asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona” (Bello, 2006, pág. 256)

La seguridad ciudadana se entiende en esta perspectiva como un “estado ideal” de observancia de los derechos fundamentales, que no depende exclusivamente del castigo o de la función policial, sino del concurso de toda la ciudadanía y de las instituciones. El ciudadano asume que la responsabilidad y la garantía de tener un entorno seguro es del Estado, sus instituciones y representantes.

Por su parte, el concepto de “seguridad pública” nos remite a la noción de “seguridad nacional”. Su propósito fundamental es la preservación de las instituciones entendidas como las garantes de la seguridad de los ciudadanos. La “seguridad pública” tal y como se usa en nuestros contextos académicos y políticos, se entiende como aquella dirigida a contrarrestar todas las amenazas que pongan en peligro la estabilidad del régimen político, razón por la

cual se le asocia con el concepto de orden público. Su forma de operación está más dirigida al control y el uso de la fuerza que a la prevención. (Rivas, 2003)

El esfuerzo por acotar el concepto de “seguridad urbana” nos ha remitido, primero al sentido de las políticas de seguridad en la postguerra fría; luego al contenido de las políticas vistas desde la teoría de la violencia y en particular la noción de “violencia urbana”; y finalmente el examen de ciertos atributos de las políticas de seguridad que inciden en su contenido: pública y ciudadana, principalmente.

También, en este campo de lo que denominamos “atributos” recientes de las políticas en donde, al igual que Rivas queremos situar la definición de “seguridad urbana”.

Para Rivas “en Colombia, como ya se anotó, la seguridad urbana combina tareas propias de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana. Es decir, incluye esfuerzos orientados tanto a mantener el orden público como a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (Rivas, 2003, pág. 86)

En tal sentido, “la seguridad urbana”, se mueve entre definiciones que pretenden ser exactas y al mismo tiempo en acepciones más o menos vagas por las complejas realidades que encierra el desafío de la seguridad en los actuales contextos urbanos.

En tales circunstancias, lo más aconsejable es abordar la “seguridad urbana” desde un “enfoque interdisciplinario y multicausal” que permita conocer e interpretar las acciones (delitos) que pueden atentar contra la seguridad. Así mismo, la multicausalidad obliga a enfatizar en la responsabilidad de las autoridades en cuanto a mejorar la calidad de vida de las personas, responsabilidad que empieza con la “prevención” y la “educación”. Con ello hablamos de verdaderas políticas locales multidimensionales en materia de seguridad.

B). La seguridad como bien público.

Entendida como un “bien público”, la seguridad ciudadana remite a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la

convivencia segura y pacífica. Según el PNUD, en el estudio elaborado a solicitud del Gobierno Colombiano para la VI Cumbre de las Américas del año 2011, la seguridad como “bien público” “conciérne, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, especialmente, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al ámbito más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, disfrute del patrimonio, etc)”. (PNUD, 2011, págs. 2-3)

Esta perspectiva reclama para la seguridad ciudadana como “bien público” no limitarla al reduccionismo de la disminución de los índices de la delincuencia. Reclama más bien una política que se oriente hacia “una estrategia integral” que debe incluir “la mejora en la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores, en respeto de la ley y la tolerancia”. En esta definición es central la noción de “amenaza” entendida como “vulnerabilidad” y “desprotección” para apartarse en algunos aspectos de aquellas concepciones que definen la seguridad ciudadana solamente en función del control a la criminalidad y el delito. Por ello, la seguridad ocupa un lugar fundamental en la vigencia y tutela de los derechos ciudadanos. Sin el efectivo disfrute de aquellos derechos humanos inherentes al concepto de Seguridad Humana, desde esta perspectiva de análisis, no podrá haber seguridad ciudadana.

La seguridad como un “bien público” conduce al concepto de “gobernanza”. La seguridad ciudadana no es un asunto exclusivo del Estado ni está pensada exclusivamente para protegerlo; supone una implicación de la sociedad civil y del ejercicio de la participación ciudadana para construir contextos sociales seguros. Por ello la “gobernanza” como la gestión pública interdependiente de toda la sociedad constituye un escenario que favorece la conversión en acción territorial el “bien público” de la seguridad.

La noción de “gobernanza” viene utilizándose para hacer referencia a un nuevo modo de gobernar en el cual la interdependencia entre el Estado y los distintos actores sociales es la clave en la gestión de un asunto público. Para Josep. M. Pascual, “la gobernanza democrática es un nuevo modo de gobernar las sociedades contemporáneas, y en particular las ciudades

y áreas metropolitanas, que se caracteriza por la gestión de las interdependencias entre todos los actores implicados en el abordaje de un reto o desafío urbano y en la búsqueda de la mayor colaboración y responsabilidad ciudadana en su tratamiento. La gobernanza parte de la consideración de que la ciudad es una construcción colectiva. La ciudad es el conjunto de relaciones e interacciones entre los distintos sectores de la ciudadanía”. (Pascual, 2010)

La gobernanza democrática, debe cumplir con las siguientes características:

- Involucra la ciudadanía para afrontar los retos sociales. Una buena gobernanza necesita una ciudadanía activa y comprometida con la cosa pública.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y públicos. El progreso y la capacidad de innovación de una ciudad depende de la densidad y diversidad de las interacciones entre toda la población. Los valores de respeto, convivencia, confianza, solidaridad y colaboración son esenciales para construir la ciudad de todos.
- Revaloración de la política democrática y del papel del gobierno representativo. La gobernanza representa un cambio en el papel del gobierno con relación a la sociedad. El gobierno no aparece simplemente como el proveedor de recursos o de servicios, sino fundamentalmente como representante de la ciudad, de sus necesidades y retos. El gobierno no sólo dispone de competencias, sino también de incumbencias. Le incumbe todo lo que preocupa a la ciudadanía y por ello asume un papel vertebrador en la capacidad de organización y acción de la ciudad y en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.
- Construcción compartida y fortalecimiento del interés general. En gobernanza, el interés general no se atribuye a un grupo de funcionarios o a la clase política. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por los políticos elegidos como representantes de la ciudadanía, a partir de las necesidades y los intereses legítimos de todos los sectores ciudadanos.
- La transparencia y la rendición de cuentas son otras condiciones esenciales de gobernanza democrática.

Pero la acción y participación de la ciudadanía en la provisión del bien público de la seguridad tendrá siempre que hacerse en coordinación con el Estado y los gobiernos y en estricto cumplimiento de las leyes nacionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para evitar caer en fenómenos parapoliciales y paramilitares o en acciones de “limpieza social”. La gobernanza de la seguridad como “bien público” no significa en ningún caso “justicia por mano propia”, ni pérdida del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

En contextos como el colombiano, la preocupación de la ciudadanía por su seguridad y su permanente sentido de “autoprotección” ha conducido a opciones privadas para garantizar la seguridad: el Estado perdió el control del uso de la fuerza y la sociedad padeció con sangre la pérdida de la línea que separa lo público y lo privado, pues estas opciones privadas invadieron la esfera pública de la seguridad. Al ser poseedor de derechos, el individuo en ocasiones se siente en libertad de elegir la forma de garantizar su cumplimiento saliéndose del marco de la ley.

Ahora bien, la persistente relación seguridad-violencia, en el marco de la seguridad como bien público, se debe enfrentar con políticas integrales que incluyan intervención para la prevención y participación ciudadana, reforma y fortalecimiento de la justicia y la policía y una sinergia permanente entre las distintas instituciones encargadas de velar por el goce de los derechos humanos, y la seguridad.

En síntesis, la seguridad es multidimensional, no se limita solo al campo del delito o la violencia, es integral en tanto hay una relación de interdependencia entre ella y el goce de algunos derechos humanos y como bien público compromete la participación de toda la ciudadanía, que como sujeto de derechos también es garante de ellos.

Pero nos enfrentamos no solo a dinámicas “domesticas” de las ciudades con relación a su seguridad. También enfrentamos indicadores de inseguridad transnacionales que implican conductas criminales globales como el tráfico de personas, el lavado de activos, el tráfico de armas, los delitos informáticos, entre otros, que sobrepasan la capacidad de acción de los Estados soberanos e implican el concurso de estos con estrategias acordes a estas dinámicas, que articulen lo local con lo internacional.

C). La Percepción de Seguridad: entre la realidad y la política.

Por “percepción” según Stephen Robbins, se entiende “el proceso por el que los individuos organizan e interpretan las impresiones sensoriales con el fin de darle un sentido al entorno”. Así, los estudios de percepción de inseguridad buscan conocer y analizar los temores que tienen los individuos respecto a la seguridad de su entorno. Esas percepciones definen en gran parte la calidad de vida de las personas, el manejo de su libertad, el aprovechamiento de sus espacios, el disfrute de sus derechos y sus relaciones personales que entre otros, son elementos que tomamos en cuenta para sentirnos de una u otra manera, cómodos o incómodos, seguros o inseguros. La percepción de seguridad o de inseguridad se va construyendo como un referente colectivo con base en los contextos en los cuales se vive; de otra parte, la violencia, término siempre relacionado con la seguridad, distorsiona las relaciones sociales. (Bello, 2006)

Esto quiere decir que la percepción de seguridad es creada en las personas de acuerdo al nivel de violencia que éste esté experimentando en un momento determinado en el tiempo, o la haya experimentado en el pasado. Cabe aclarar que no necesariamente las personas desarrollan temores y perciben una situación o un contexto como insegura solo cuando han experimentado de primera mano hechos de violencia; “(...) el miedo es mayor a la probabilidad real de ser víctima” (Bello, 2006, pág. 258)

La violencia claramente genera referentes mentales que llevan a la persona a vivir con sentimientos de temor de ser víctimas, tal afirmación es la que aplica para ciudades como Bogotá, que además de tener los problemas propios de cualquier ciudad, tiene la incidencia del conflicto armado y del narcotráfico, con sus actividades terroristas.

Cuando la sociedad recibe información de sus gobernantes o de medios de comunicación, acerca del aumento de las estadísticas de algún delito, la percepción de inseguridad aumenta. La percepción de inseguridad afecta el diario vivir de las personas: el haber sido víctima de algún delito o el conocer experiencias negativas de otras personas se internalizan en la conciencia de las personas hasta afectar su libertad. “La percepción de inseguridad tiene un impacto significativo en los ciudadanos al afectar la calidad de vida en la medida en que genera desconfianza y limita el uso de los espacios públicos. De igual manera, afecta el entorno económico y, por ende, la competitividad de la ciudad, el potencial turístico y la

inversión extranjera. La violencia tiene un impacto económico con respecto a los costos directos e indirectos, al malestar psicológico que genera en la ciudadanía, a las medidas preventivas y de seguridad que toman los individuos ante el miedo y la incertidumbre que padecen” (Bello, 2006, pág. 258)

Según la misma Catalina Bello, la percepción no siempre coincide con la realidad, precisamente por ser producto del “impacto” generado por un acto violento en una persona y en una comunidad. “Por citar un ejemplo, la encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá reportó que entre 1998 y 2005 no existió relación entre la seguridad real y la percepción de seguridad. Por el contrario, esta última fue superior al índice de personas que fueron afectadas por diversos delitos. De igual manera, los delitos que más afectan a los colombianos son el atraco y el raponazo, es decir, los que afectan su seguridad cotidiana y ciudadana (Cámara de Comercio de Bogotá, La Visión Empresarial de la Percepción de seguridad en Bogotá, abril 19 de 2006 en www.ccb.org.co). Los factores que más afectan la percepción son las condiciones socio-económicas como el desempleo, la pérdida de valores morales, la falta de seguridad ciudadana; seguida por la presencia de grupos al margen de la ley como grupos de delincuencia común, pandillas, grupos de subversión y autodefensas. Esta situación advierte sobre la necesidad de fortalecer los programas de prevención del delito del nivel local y nacional y, en mejorar la percepción de entornos públicos. Estas estrategias deben contar con el apoyo de los medios de comunicación e ir acompañadas de campañas de sensibilización orientadas a fomentar comportamientos ciudadanos de solidaridad.” (Bello, 2006, pág. 259)

II. LAS TRANSFORMACIONES EN EL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN AMERICA LATINA.

Para adelantar una aproximación a los distintos enfoques de la Seguridad en América Latina hay que partir de la relación conflictiva entre inseguridad, violencia, pobreza y anomia. También desde una perspectiva local y regional que permita establecer los problemas particulares de la “seguridad” en América Latina, el instrumental teórico-conceptual y el cuerpo de ideas que se han utilizado para su estudio e intervención desde las políticas públicas.

La transformación del concepto de “seguridad” ha estado directamente relacionada con el impacto que sobre las sociedades han tenido hechos y cambios en el orden local y mundial. La transformación más reciente ocurrió a raíz de los atentados terroristas contra las Torres Gemelas en el 2001, que derivó en lo que Estados Unidos definió como “una nueva amenaza mundial: el terrorismo internacional”. Amenaza que continuó afirmándose con los posteriores atentados en Madrid (2004) y Londres (2005).

Y no puede ser de otra manera. Los distintos enfoques sobre “la seguridad” se inscriben en contextos históricos y geopolíticos tanto en el orden internacional, como al interior de cada uno de los Estados. Aun así, existen elementos y preocupaciones comunes a ambos ámbitos: la protección de los Estados y los ciudadanos, las violencias, los derechos humanos, las estructuras y modalidades de la delincuencia, las libertades, los riesgos medio ambientales, las crisis económicas, las epidemias, emergencias y desastres, entre otros.

Antes de los atentados terroristas del 2001(EEUU), 2004(Madrid) y 2005(Londres), más exactamente en la década del 90, se acogió en Latinoamérica el enfoque de “*Seguridad Humana*” ligado al concepto de “Desarrollo Humano” de las Naciones Unidas. Fue quizás el resultado de un largo proceso de críticas teóricas y políticas al concepto y modelo de “Seguridad Nacional” puesto en boga y convertido en doctrina en el centro y el sur del continente Americano por los EEUU y los Estados de la región en el contexto de la “Guerra Fría” y como reacción a la revolución Cubana ocurrida en 1959.

Una primera crítica a la teoría de la “Seguridad Nacional” provino del denominado “enfoque globalista” que acude al concepto de “espacio global” en el que hay diversidad de actores interrelacionados. Un espacio en el que hay múltiples riesgos para la seguridad, riesgos que trascienden fronteras y que deben solucionarse entre esta diversidad de actores mediante la cooperación internacional.

La segunda crítica surgió del paradigma “estructuralista o de la dependencia”. Esta afirmaba que la concepción de “Seguridad Nacional” se limitaba a la seguridad de las “elites en el poder” y a una engañosa premisa de que la seguridad del ciudadano y la de los países era lo mismo. Su objeto de estudio fue entonces las causas estructurales del subdesarrollo, afirmando que la insatisfacción de las necesidades básicas originada en sistemas económicos y políticos injustos, era una fuente primaria de violencia. Académicos como Johan Galtung llamaron a esto “Violencia Estructural”, explicando cómo existen variables invisibles (insatisfacción de necesidades básicas, explotación económica, marginación, racismo, etc.) generadoras de “Violencia Directa” (violencia física o verbal).

De estos conceptos van surgiendo a su vez los enfoques de la resolución alternativa de conflictos. Con Galtung surgen los conceptos de “Paz Positiva” y “Paz Negativa”, entendiendo que “la paz no es solo ausencia de conflicto violento, no es lo contrario de la guerra sino la ausencia de violencia estructural, la armonía del ser humano consigo mismo, con los demás y con la naturaleza. La paz no es una meta utópica, es un proceso. No supone un rechazo al conflicto, al contrario, de los conflictos hay que aprender a afrontarlos y a resolverlos de forma pacífica y justa” (GALTUNG: 2003)

Los conceptos de “Violencia Estructural” y “Paz Positiva” son elementos que definen la relación entre violencia, seguridad y paz. Entendiendo la seguridad del individuo como producto del “desarrollo humano”, es decir como la satisfacción de necesidades básicas, la capacidad de cada cual para ganarse la vida, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura; podemos concluir que la Violencia Directa es consecuencia directa de la Violencia Estructural y esta a su vez marca los niveles de seguridad del individuo y de la sociedad. (PEREZ y AREIZAGA)

Como desarrollo de lo anterior, ya en los años 80 surge la perspectiva de la “**Seguridad Común**”. Este enfoque destaca la multidimensionalidad de las amenazas de los Estados y las sociedades (crisis económicas, migraciones, violaciones de derechos humanos, género, narcotráfico, etc...) y en la interdependencia originada en el carácter transfronterizo de las amenazas. Es una suerte de reivindicación del Leviatán de Hobbes que prioriza al individuo sobre el Estado o se asume al individuo como agente creador del Estado que busca su propia seguridad al tiempo que se comporta como agente generador de cambios.

Todo lo anterior se refuerza con la caída del Muro de Berlín y el consecuente fin de la Guerra Fría en 1989. Este hecho histórico que para autores como Howsman significó el fin del Siglo XX, facilitó y obligó a la inclusión de diversas amenazas en la agenda internacional y la aceptación de la interdependencia. Se reconoce entonces que la seguridad del Estado en términos de defensa, no garantiza la seguridad de los individuos, tal como se evidenció durante las dos guerras mundiales.

Para estos enfoques, el surgimiento de conflictos internos originados en factores políticos, sociales, económicos y culturales al interior de los Estados, como resultado de fracasos de los modelos establecidos que no cumplieron con las premisas del Desarrollo Humano, terminaron demostrando que el poderío militar no es ni fue garantía de seguridad.

América Latina aún en la postguerra fría, en términos de seguridad, se mantuvo bajo el dominio de la doctrina de la *seguridad nacional*. La mayoría de sus países vivieron periodos dictatoriales, y presenciaron la consolidación de movimientos guerrilleros, acompañados de dolorosos cuadros de violaciones a los derechos humanos con graves consecuencias en la estabilidad política y la cohesión social de sus sociedades: individuos violentados en su integridad física y emocional, generaciones marcadas por el temor, el resentimiento y el odio; modelos económicos y políticos que no han acertado en la superación de estos conflictos.

Pero además, el nuevo concepto de seguridad en la post guerra fría, fuera del marco del enfrentamiento este-oeste y de las amenazas clásicas a la “seguridad nacional”, incrementa la injerencia norteamericana en América Latina. Ya no es un enemigo, ahora son varios y nuevos enemigos que surgen tras la caída del muro y que de manera muy conveniente marcan la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica: terrorismo, narcotráfico, medio

ambiente, derechos humanos, democracia, son entre otros, los nuevos temas de agenda a partir de la década de los 90.

Uno de los temas principales en la política de seguridad de Estados Unidos sobre la región fue el narcotráfico. Como menciona Hirst, “el rol de la región en el tráfico internacional de narcóticos representa la amenaza no convencional más importante para la seguridad hemisférica”. (HIRST: 2003. P. 13.) Para el caso colombiano, esto se ve reflejado en políticas como el Plan Colombia (2000), enfocada en la lucha contra el narcotráfico mediante apoyo económico y militar, dejando de lado causas y consecuencias colaterales al narcotráfico como la guerrilla, el paramilitarismo, el desarrollo y la paz. (GARCÍA: 2001).

Conceptualmente en términos de seguridad la situación en América Latina tras el fin de la guerra fría no presenta cambios significativos en la medida en que los conflictos internos, influenciados por la guerra fría, continuaron. Unos llegaron a su fin, mientras otros, como el caso colombiano, se han perpetuado. El cambio radica en la internacionalización de estos conflictos por el interés que despiertan hacia afuera, y por el temor que generan en la región, provocando la generación de políticas como el mencionado Plan Colombia, que abarcan solo una parte de dichos conflictos.

Terminados los conflictos armados internos en el continente (a excepción de Colombia) por la vía de la negociación política (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) o por la derrota de la insurgencia (Argentina, Uruguay, Chile) y superada la tragedia de las dictaduras militares, América Latina entró desde los años 80 en un camino de democratización política lastrado por la impronta del neoliberalismo.

Los años 90, al mismo tiempo que sepultaron en el planeta y en América Latina las esperanzas en la “Revolución socialista” y afirmaron la hegemonía de la economía de mercado capitalista, de la concepción occidental de democracia representativa y, finalmente, la primacía geopolítica del poder norteamericano sobre el mundo, acentuaron el debate sobre la democracia, la ciudadanía y las nuevas maneras de entender la seguridad.

El narcotráfico, superada la Guerra Fría, emergió como el nuevo enemigo con su poder corruptor, su organización criminal transnacional y su capacidad de construir redes de

economías ilegales, afectar las estructuras sociales tradicionales y los modelos culturales de sociedades en tránsito a la modernidad.

De otro lado, el fracaso del modelo Cepalino de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización dependiente, la crisis de la deuda externa de los años 80 y la imposición del neoliberalismo, generaron en las sociedades de América Latina fenómenos de descomposición de la vieja agricultura campesina, acentuación de la migración hacia los centros urbanos, crecimiento desmesurado y desorganizado de las grandes ciudades, aumento de la desigualdad social y, como consecuencia, aumento del desempleo y de la segregación social, de la pobreza extrema y de la delincuencia urbana.

A inicios del siglo XXI, con los atentados contra la población civil en Septiembre de 2001 sobre Nueva York y Washington y en Marzo de 2004 en Madrid, irrumpe el terrorismo como amenaza global frente a la cual la reacción de los Estados desarrollados de Occidente compromete, en nombre de la seguridad, las libertades fundamentales y las garantías del Estado de derecho.

La reflexión entonces sobre la criminalidad y la formulación de políticas públicas para garantizar la seguridad y la convivencia ciudadanas, están enmarcadas en este contexto.

1. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA.

En 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su “Informe sobre el Desarrollo Humano” introdujo el concepto de “Seguridad Humana” y la definió a partir de dos aspectos principales:

- La seguridad humana en primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión.
- En segundo lugar, la seguridad humana significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. (PNUD: 1994. P.4)

En la línea del concepto de desarrollo humano, Amartya Sen, la definió como el derecho a vivir libre de temor y de miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.

La “Seguridad Humana” se basa en la existencia de tres libertades esenciales: libertad de vivir sin temor, libertad de vivir sin carencia y libertad de vivir con dignidad. Estos tres pilares se interrelacionan entre si dando los elementos necesarios para contar con “Seguridad Humana”.

El informe del PNUD de 1994, menciona 4 características esenciales de la Seguridad Humana:

- **La seguridad humana es una preocupación universal.** Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. La intensidad de las amenazas puede variar de un lugar a otro, pero éstas son reales.
- **Los componentes de la seguridad humana son interdependientes.** Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la **prevención temprana** que con la intervención posterior.
- **La seguridad humana está centrada en el ser humano.**

Así mismo el informe define siete amenazas a la seguridad humana que también podríamos clasificar como pilares de la seguridad humana en un sentido global:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad de la salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad

- Seguridad política

La cobertura en estos siete puntos puede definir el nivel de seguridad humana de cualquier sociedad en tanto engloba los elementos básicos y necesarios para el desarrollo humano. El no cumplimiento de estos a su vez es un detonante de violencia directa y por tanto de inseguridad.

Lo anterior reconoce la necesidad de ampliar el estrecho y ya obsoleto paradigma de la “Seguridad Nacional” que se utilizó en la época de la guerra fría y cuyo referente era la seguridad de los Estados, en el entendido de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de los ciudadanos.

Los desafíos actuales tienen dos dimensiones:

La seguridad colectiva frente a amenazas como los conflictos armados, el cambio climático, las pandemias, la seguridad alimentaria, las crisis financieras, la delincuencia transnacional asociada al narcotráfico y el comercio de armas y de personas. En consecuencia ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. “Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos”. (PNUD: 2010).

La seguridad humana. La segunda dimensión tiene un referente más individual y resalta que *“el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”*. (PNUD: 2010).

Amartya Sen va más allá incluso al definir la seguridad humana como *“la protección de la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la realización de los seres humanos. La seguridad humana significa proteger las libertades*

fundamentales, libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de amenazas y situaciones graves y generalizadas. Significa utilizar procesos que se basan en las capacidades y las aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos de medios de vida para la supervivencia y dignidad”. (PNUD: 2010).

Finalmente el concepto de seguridad humana se presenta como una herramienta de gobernanza en cuanto su solidez proviene “de un marco normativo doble basado en los pilares de la protección y el empoderamiento, que se refuerzan mutuamente. Ofrece un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones descendentes, incluido el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, buena gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque ascendente, en el que los procesos participativos apoyan la importante función de las personas y las comunidades como entidades que definen y ejercen sus libertades esenciales. Como resultado de ello, la seguridad humana no sólo promueve un marco en que las personas están protegidas y empoderadas y, por consiguiente, se encuentran en mejores condiciones de prevenir y mitigar activamente los efectos de la inseguridad, sino que también ayuda a establecer un contrato social entre las diversas entidades en una sociedad determinada cultivando el discurso público, promoviendo la implicación local y fortaleciendo las relaciones entre el Estado y la sociedad”.

 (PNUD: 2010).

Al igual que la concepción de “desarrollo humano”, ésta de la seguridad humana fue acogida por la ONU y recogida por sus diferentes agencias (PNUD, UNICEF, ACNUR, OIM), además de la creación de un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. La Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de 2005, convocada para el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio de Septiembre de 2000, se comprometió a profundizar el concepto y a promover la Seguridad Humana. (PNUD: 2010).

El éxito de este concepto de Seguridad Humana, por lo menos en cuanto ha sido acogido por los organismos de las Naciones Unidas en contraste con el viejo concepto de Seguridad Nacional más propio de la guerra fría y la afirmación de que **“ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”**, evidencia cómo se ha avanzado en las últimas décadas al respecto, por lo menos discursivamente.

En cuanto a la toma de decisiones y elaboración de políticas, el enfoque de la Seguridad Humana enfatiza en la interrelación existente entre las diversas fuentes de vulnerabilidad de las personas y de la sociedad. La Seguridad Humana empieza por analizar las necesidades y vulnerabilidades a través de las 7 amenazas a la Seguridad Humana, según las reconoce la misma comunidad. (OPS: 2012)

2. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

El concepto de Seguridad Ciudadana es un término fundamentado en la teoría de los derechos. Fue adoptado en 2009 por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ubicándola como una de las dimensiones de la Seguridad Humana.

Como se ha mencionado, a partir de la década los 80, el ser humano empieza a ser el eje en los asuntos de seguridad, diferenciándose de la seguridad del Estado, que a menudo se relaciona con violaciones de los derechos humanos cometidas por regímenes autoritarios, como sucedió en América Latina durante los 70 y 80.

Aunque no lo encuentra consagrado expresamente en el orden jurídico internacional como derecho, éste surge de la obligación del Estado de garantizar los derechos afectados particularmente por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad, al uso pacífico de los bienes, a las garantías procesales. Son obligaciones que surgen de los convenios internacionales como el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 1 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 9 del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos.

“La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Con la evolución de los Estados autoritarios a los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. Cuando hoy hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. *Por esto el concepto de*

*seguridad debe poner mayor énfasis en **prevención y control** que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados*". (CIDH: 2009)

Pero sobre todo, el concepto de **Seguridad Ciudadana** obedece a un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas públicas, a diferencia de la seguridad del Estado o de determinado orden político. Esto es fundamental en América Latina donde las dictaduras y los regímenes autoritarios abusaron de conceptos como "seguridad nacional", "seguridad interior", "seguridad pública" o "seguridad democrática".

El Informe de Derechos Humanos para América Central 2009-2010 señala cinco características de la Seguridad Ciudadana:

- la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana,
- la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana,
- la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales,
- la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía,
- la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano.

Como política pública, la seguridad ciudadana comprende "los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado y contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad".¹ No es raro que "seguridad ciudadana" forme parte del nombre de políticas para combatir la violencia y el delito. La "percepción de inseguridad" es otro concepto que hace referencia a la manera en que los ciudadanos interpretan su entorno y su seguridad.

En definitiva la Seguridad Ciudadana se define como **"la situación social en que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son**

vulnerados. De este modo es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal”.
(CIDH: 2009)

Es el derecho de los ciudadanos a vivir libres de toda forma de violencia y delito en tiempos de paz; es la garantía de una paz positiva –estructural que impide la llegada de manifestaciones de violencia directa. En un sentido amplio es la “preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ARRIAGADA y GODOY: 1999)

Desde otra perspectiva, seguridad ciudadana es el no temer una agresión violenta, saber respetar la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (ARRIAGADA y GODOY: 1999)

Concluyendo, lo central de la concepción de Seguridad Ciudadana es la garantía del disfrute de los derechos fundamentales del ser humano como sujeto principal de las políticas públicas de un Estado de Derecho. Del disfrute de estos derechos va a depender el nivel de desarrollo de la sociedad y a su vez el nivel de seguridad. El quebrantamiento de este orden genera violencia directa e inseguridad. Es en este punto en donde nos encontramos ante uno de los dilemas teóricos sobre el concepto de seguridad en la medida en que la línea entre violencia, delincuencia y seguridad se vuelve casi invisible.

La “inseguridad ciudadana” genera violencia y delincuencia. Sin embargo no toda acción delincuente implica una acción violenta o genera inseguridad pública. De igual manera se hace necesario diferenciar las formas de violencia, y entender que no toda violencia es delictual, ni toda violencia afecta la seguridad ciudadana.

3. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD COMO SALUD PÚBLICA. (ENFOQUE EPIDEMIOLÓGICO).

Otro de los paradigmas presentes en las políticas de seguridad en América Latina, es el enfoque epidemiológico que asume la seguridad como un asunto de salud pública.

La epidemiología es la disciplina que estudia “la distribución, la frecuencia, los factores determinantes, las predicciones y el control de los factores relacionados con la salud y con las distintas enfermedades existentes en poblaciones humanas definidas”(WIKIPEDIA).

En 2005, La Organización Mundial de la Salud (OMS) creó la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. A finales de 2008 el informe final de esta comisión estableció que “los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas”. “Los determinantes sociales de la salud explican la mayor parte de las inequidades sanitarias, esto es, de las diferencias injustas y evitables observadas en y entre los países en lo que respecta a la situación sanitaria”. (OMS:2008)

En tal sentido, la correlación existente entre seguridad y salud pública se fundamenta en los pilares/amenazas que soportan el concepto de Seguridad Humana (seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política) y tal como recomienda la OMS en el Informe Final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud (2008), estos determinantes explican la mayor parte de las inequidades sanitarias. Para la superación de estos determinantes se debe:

- Mejorar las condiciones de vida cotidianas.
- Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos.

Previo a la Comisión del 2008, en 1986 durante la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, la OMS emitió un documento conocido como “La Carta de Ottawa”

estableciendo que los requisitos para la salud son: la paz, la educación, el vestido, la comida, la vivienda, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad”(PAHO:1986)

En este contexto, la relación entre violencia, delincuencia, pobreza e inseguridad es clara, aunque no es la única relación causa-efecto. Fenómenos sociales como estos son algunas de las variables que intervienen en la salud pública de una sociedad, de ahí que se hable de un enfoque epidemiológico y multicausal. La seguridad en sus distintos enfoques y momentos se ha presentado como un objeto de estudio multicausal en la medida que es resultado de la combinación de diversos elementos (políticos, sociales, económicos, culturales).

El enfoque epidemiológico hace énfasis en la violencia como un elemento de la seguridad, y no busca establecer las causas de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (PAHO: 1986). Este enfoque interpreta la causalidad como una probabilidad, de tal suerte que entre más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca.

Las autoras del documento “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa” (ARRIAGADA, GODOY) clasifican los riesgos en tres grandes conjuntos:

- **Factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas:** sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas.
- **Factores sociales, económicos y culturales:** desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia.
- **Factores contextuales e institucionales:** guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

Estos factores, al igual que las 7 amenazas de la Seguridad Humana, no son otra cosa que los derechos humanos que toda sociedad debe observar en aras de vivir bajo el concepto de “Paz Positiva o Estructural”, como plantea Galtung. De acuerdo con lo planteado por la OMS, las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, es decir los determinantes sociales de la salud, dependen del comportamiento de los factores de riesgo

en cada sociedad. Los factores mencionados son parte de lo público y afectan todos los elementos del entorno público, entre ellos, la salud como factor que garantiza al ser humano el disfrute de sus derechos y libertades.

Entre los aportes más importantes del enfoque de la Seguridad Humana a la disciplina de la salud pública está el llamado de atención sobre los aspectos de la seguridad humana básica relacionados con la salud, permitiendo ampliar los vínculos entre salud y desarrollo. (OPS:2012)

La buena salud es esencial para el enfoque de la Seguridad Humana en tanto le permite al individuo gozar de sus libertades y en tanto el individuo es el sujeto principal de la Seguridad Humana. Una sociedad que logre disminuir la pobreza y el hambre, mejorar la salud infantil y mantener y fortalecer los vínculos de la salud con la sostenibilidad ambiental como lo exige los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es una sociedad con buena salud, con seguridad humana y encaminada al desarrollo. No pretendemos afirmar que la Seguridad Humana depende de la salud pública o viceversa, sino de entenderlas en sus dimensiones multicausales y dependientes entre sí. El enfoque epidemiológico viene a ser un enfoque integrador que busca dar soluciones integrales al problema de la violencia, y por ende de la inseguridad.

En el caso de ciudades de América Latina, las políticas de seguridad se han caracterizado por la ausencia de elementos integradores que respondan a la inseguridad con una óptica multisectorial, teniendo en cuenta no solo al individuo como delincuente, sino como sujeto de derechos y libertades que han podido ser vulnerados y en consecuencia terminan encaminando sus acciones hacia la violencia.

La dimensión de los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana, recogidos ambos por organismos de las instituciones colectivas internacionales de Estados, refleja la profundidad del debate académico e intelectual al respecto durante las dos últimas décadas. Ciertamente, en el caso del CIDH, la elaboración del Documento de diciembre de 2009, fue precedida por una serie de consultas a expertos y organizaciones de la sociedad civil latinoamericana entre 2005 y 2009 por medio de Audiencias y de eventos regionales en los

países del Cono Sur, países Andinos, Centroamérica y los Estados del Caribe. Al seguimiento de este debate en América latina dedicaremos las siguientes reflexiones.

4. ENFOQUE DE LA SEGURIDAD URBANA. EL DEBATE.

Del latín “urbanus”, lo urbano es el adjetivo que hace referencia a lo relativo a la ciudad y a todo lo que la caracteriza: población, infraestructura, economía, cultura. El enfoque de Seguridad Urbana remite a indagar sobre la concepción de seguridad para los espacios “urbanus”, distintos de los rurales. Este enfoque no implica necesariamente una exclusión de políticas de seguridad para lo rural, sino que pretende brindar elementos que permitan entender la problemática de las ciudades con sus especificidades y particularidades.

El “**Plan estratégico de Ciudades Más Seguras 2008-2013**” de UN-HABITAT, que se centra en la seguridad urbana, y la aborda en términos de **libertad comunitaria, criminalidad, violencias y formas conexas del miedo** nos acerca a una definición de “seguridad urbana” entendiéndola como “el resultado de las políticas locales sobre la prevención de la delincuencia enfocada en las dimensiones sociales, situacionales, espaciales y el fortalecimiento de la ley sobre la seguridad urbana desde una perspectiva integrada de género y edad de forma sensible”. (ONU HABITAT: 2007. P.3.) “El concepto de seguridad urbana, por lo tanto, proporciona una poderosa **plataforma** para la interacción con los interesados y los socios, tanto en los diversos sectores del desarrollo urbano como en el campo de la prevención del delito, y representa un punto de entrada estratégico para UN-HABITAT dentro de las cuestiones de desarrollo social” (ONU HABITAT:2007. P.3.)

Lo anterior nos lleva a concluir entonces que la Seguridad Urbana trabaja sobre los siguientes elementos: **Delincuencia, Delito, Individuo, Desarrollo Social, Prevención.**

El aporte que trae este enfoque es el énfasis hecho sobre el fenómeno de la delincuencia y del delito. Al igual que los anteriores enfoques plantea abordar el tema de la seguridad de manera integrada y multisectorial, enfatizando en la prevención del delito desde lo social, lo ambiental y lo institucional y reconociendo que la Seguridad Humana “mejora los derechos humanos, fortalece el desarrollo del hombre y brinda de manera conjunta elementos de seguridad, derechos y desarrollo”.

La FLACSO en Chile estableció en 2005 el “Programa Seguridad y Ciudadanía” en cuya justificación se afirma: “La preocupación ciudadana por la inseguridad puede potenciar el renacimiento de discursos autoritarios y generar supuestas justificaciones para la segregación y la exclusión social. El discurso punitivo que apunta al aumento de castigos, la baja de la edad de la imputabilidad penal y el crecimiento sostenido de la población encarcelada, son sólo algunos de los reiterados pedidos de la población que se siente indefensa y vulnerable frente a un posible hecho delictivo. Este contexto pone serios desafíos para la construcción de democracias verdaderas donde los ciudadanos disfruten de sus derechos y se busquen mecanismos de mayor inclusión” (FLACSO: 2005).

La directora de este Programa, la socióloga Lucía Dammert, ha estimulado en los últimos años variadas reflexiones sobre los temas de la seguridad urbana (DAMMERT: 2010). Su análisis parte del proceso de urbanización en América Latina que ha creado megaciudades como México DF, Buenos Aires, Sao Paulo, cada una con más de 10 millones de habitantes, producto de eventos migratorios del campo a la ciudad y de la ausencia de procesos de planeamiento urbano sistemáticos y coherentes, lo que generó enormes cordones de pobreza y marginalidad y una explosión delictiva de violencia y criminalidad que ha colocado a la inseguridad como la segunda preocupación de los ciudadanos según la medición de percepción que hace el Latinobarómetro.(LATINOBAROMETRO:2013)

Durante las dos últimas décadas el concepto de seguridad ha evolucionado de ser considerada una responsabilidad del Estado frente a la amenaza de los enemigos internos al orden público, con un enfoque altamente represivo, hasta la noción de seguridad ciudadana que surge a inicios de los 90, más enfocada en la ciudadanía y en la protección de sus derechos y libertades fundamentales. En Chile se la llama seguridad pública y en Argentina seguridad urbana, pero el concepto de seguridad ciudadana se ha afirmado como “una nueva forma de intervención en el combate del crimen y la prevención de la violencia que amplían el trabajo realizado por instituciones tradicionales como la policía y el sistema de justicia”(DAMMERT:2008) En esta nueva concepción es de resaltar el reconocimiento del rol que juegan la prevención y la rehabilitación como complementos necesarios de las estrategias contra el crimen, y la importancia que adquieren nuevos actores institucionales

como los gobiernos locales, así como el papel de la ciudadanía en las tareas de la prevención de la violencia y el crimen.

Esta concepción obedece al reciente proceso de democratización en América Latina cuyos énfasis son el Estado de Derecho y la centralidad de la construcción de nueva ciudadanía. El Estado debe proteger la convivencia ciudadana, garantizar las libertades fundamentales, el goce de los derechos ciudadanos y la seguridad de las personas y de sus bienes. La sociedad civil debe construir redes sociales que protejan a los individuos de los riesgos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y participar en el diseño de las políticas públicas que superen la centralidad de la visión de control de la criminalidad (policía-justicia-prisión) en beneficio de estrategias de prevención que busquen reducir los factores de riesgos de la violencia y/o aumentar los factores de prevención, con especial relevancia en la participación ciudadana.

La seguridad tiene, además, un carácter multidimensional ligado a los factores de riesgo que inciden en determinado individuo o grupo social y que operan a nivel individual (edad, género, contexto social- alcohol, drogas, violencia-, nivel socioeconómico y educacional) ; doméstico (estructura familiar, violencia intrafamiliar) y comunitario (normas culturales, características ambientales, niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, criminalidad y violencia social, instituciones de control social). Frente a ello, la necesidad de políticas y programas que desarrollen soluciones integrales que mitiguen los factores de riesgo y la promoción de factores de protección que inhiban la violencia y estimulen la convivencia ciudadana.

Para Dammert son claras las debilidades y deficiencias institucionales en América Latina con respecto a la seguridad ciudadana: pobreza de diagnósticos, debilidad de las instituciones civiles, confusión en las políticas y programas, descoordinación estatal intersectorial. Igualmente una incipiente asociación estratégica y de desarrollo de mecanismos de intervención entre instituciones del Estado, del sector privado y la sociedad civil. Un enfoque integral incluye medidas de prevención situacional del crimen y la violencia, de implantación de programas de desarrollo social focalizados a grupos en riesgo y poblaciones vulnerables, y de intervención en la mejora de la calidad de vida de barrios y comunidades locales con el estímulo a la participación de los ciudadanos y el desarrollo de mecanismos para la solución pacífica de conflictos.

Hay una falsa dicotomía entre control y prevención en el debate político, pero paradójicamente la justicia aparece hoy desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de indefensión frente a la delincuencia.

Sin embargo en las últimas décadas el concepto de responsabilidad de la prevención del delito y del control del crimen “ha empezado un lento proceso de transito de la esfera gubernamental hacia la pública”. Dammert se apoya en Crawford (CRAWFORD: 1997) para señalar tres conceptos que se encuentran en el centro de este cambio a nivel de construcción de políticas públicas: prevención, comunidad y asociación. Prevención, cuya importancia ha ido de la mano con las interpretaciones de la criminalidad que ponen el énfasis en los factores de riesgo. Comunidad, en el sentido de la relación entre el delito y la comunidad y el papel que una comunidad consolidada puede jugar en la prevención, bien sea en cuanto al control de oportunidades para el delito, como un mecanismo de defensa frente a extraños, o como promotora de la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. La asociación se presenta como una estrategia necesaria frente al delito: tanto la asociación entre diferentes agencias estatales para evitar la descoordinación y duplicación de esfuerzos, como la asociación entre las comunidades y los organismos públicos con el estímulo a la participación de la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

En un análisis sobre la inseguridad urbana en Argentina Dammert reflexiona sobre el desarrollo durante los 80 y 90 de dos procesos sociales relacionado: el crecimiento de la criminalidad urbana y la expansión de las urbanizaciones privadas, sobre la base de una problemática común caracterizada por la exclusión y marginación de importantes sectores de la población. Este fenómeno ha llevado, de una parte, al abandono de los espacios públicos a la criminalidad y, de otra, a la búsqueda de seguridad en nuevos tipos de urbanización. Pero tras el discurso de la búsqueda de seguridad y calidad de vida en las urbanizaciones privadas se refuerzan la marginación y la exclusión social. (DAMMERT: 2002)

El abandono de los espacios públicos crea “territorios del miedo” (villas de emergencia, centros históricos de las ciudades, barrios de residencia de la clase media) donde las redes de asociación y confianza entre vecinos se han resquebrajado, y también territorios gobernados

por el miedo, donde sus habitantes recurren al establecimiento de seguridad privada, muros, vigilancia y desarrollo de nuevos “espacios públicos” en barrios cerrados.

Franz Vanderschueren, consultor de UN-Habitat y Director del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile comparte con Dammert el Posgrado en Políticas Públicas de Violencia y Seguridad de la Universidad del Cuyo en Mendoza, Argentina.* Según su análisis, en las últimas décadas la delincuencia se ha constituido en un serio problema en la mayoría de las ciudades de los países desarrollados y en las áreas urbanas de los países en desarrollo que han experimentado también un fuerte aumento demográfico. Además, la delincuencia se sitúa en un contexto de globalización del crimen organizado y del tráfico y consumo de drogas. A un consumo de masas se suma una delincuencia de masas; quienes son víctimas del proceso de exclusión del consumo encuentran en la delincuencia una forma de rebelarse o una alternativa al mercado de trabajo. La desregulación financiera, al mismo tiempo que creó oportunidades de emigración para el crimen organizado, estimuló el aumento de delitos percibido como un producto de la sociedad postindustrial. El sistema privado de seguridad constituyó la “innovación liberal” paralela al movimiento de privatización de los años 80 (VANDERSCHUEREN: 2007).

En los países del sur del continente Americano la delincuencia ha aumentado fuertemente desde los años ochenta, con un crecimiento exponencial de la delincuencia juvenil y de menores favorecida por situaciones como la masiva exclusión social, la deserción escolar, las guerras civiles y el tráfico de armas. El aumento de la delincuencia ha producido condiciones de inseguridad elevadas, al punto de condicionar la vida cotidiana de los habitantes de las grandes ciudades quienes han modificado sus hábitos de comportamiento, de movilización, de pensar e incluso de votar, con consecuencias evidentes en la forma de vivir y de apropiarse de la ciudad (Vanderschueren Franz y Petrella Lucia, 2003)

Son múltiples las causas de la delincuencia pero se pueden resumir en tres categorías: sociales, institucionales, situacionales.

* Franz Vanderschueren. Doctor en Sociología de La Sorbona, Coordinador del Programa Ciudades más Seguras de Naciones Unidas, Director del Programa de Seguridad Urbana en la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile.

Entre las causas sociales resaltan la situación de exclusión social, la marginación de determinados grupos sociales ligados a la pobreza y la baja escolaridad. La situación familiar de carencias materiales, violencia doméstica e inestabilidad del núcleo familiar que ejercen sobre los jóvenes propensión a la delincuencia. El debilitamiento de los controles sociales y de las redes sociales en los barrios donde conviven diferentes culturas y se produce una mayor tolerancia del contexto social respecto de los comportamientos “antisociales”. Las mutaciones socioculturales y la presencia de un sistema heterogéneo de valores que conlleva la pérdida de muchos referentes comunes en un contexto de transformaciones del mercado del trabajo y de las formas tradicionales de familia.

Las causas institucionales están referidas al inadecuado sistema judicial que no ha diferenciado con agilidad la delincuencia menor de la gran delincuencia ni adoptado políticas acordes. La policía ha cosechado por ello un sentimiento de desconfianza de la población y una mayor distancia de la ciudadanía, lo que la ha llevado a elaborar en los últimos años nuevos modelos de función policial como la policía comunitaria o de proximidad. La justicia en general es lenta, compleja e inadaptada a la evolución de los conflictos urbanos y no se encuentra en condiciones de enfrentar el aumento de la delincuencia menor que incide grandemente en la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad cotidiana. Los códigos no adaptan las penas a la delincuencia menor y la alternativa de una justicia con cooperación activa de la sociedad civil no se contempla en la visión de la justicia criminal. Además, la ineficacia de la justicia con respecto al lavado de dinero, el crimen organizado, las mafias, la corrupción y la violación de los derechos humanos favorecen la delincuencia y el sentimiento de impunidad.

Las causas de situación se refieren a la incapacidad de gestión y regulación del crecimiento urbano, de la defensa y protección del espacio público, la falta de servicios, la presencia de fenómenos de ilegalidad en algunos barrios que se convierten en verdaderas áreas de “no derecho”, la ausencia de la noción de seguridad en las políticas urbanas.

El aumento de la delincuencia urbana propicia una percepción de inseguridad difundida, no siempre objetiva, que actúa de catalizador de otros miedos como la pérdida del trabajo, el miedo a la enfermedad y a la pobreza. En razón a su dimensión emotiva, esta percepción es fácilmente instrumentalizada y hace de la seguridad un tema electoral de mucho éxito. En la

ciudad esa sensación de inseguridad ha provocado la arquitectura del miedo, el abandono de barrios enteros por la estigmatización de determinadas áreas o de grupos de población. Además, el recurso a la seguridad privada de los sectores económicamente poderosos mientras que los grupos sociales de ingresos bajos sufren por la violencia la erosión de su capital social, con lo cual la seguridad deja de considerarse como un bien público y se transforma en producto de mercado.

Es un fenómeno mundial la combinación de delincuencia y violencia crecientes, protagonizada en buena medida por los jóvenes. Pero se pueden definir dos tipos de delincuencia urbana. Una, la que más impacta a la gente, es la que ejerce el delincuente común, que nos asalta en la calle o entra a una casa a robar; la otra es la del crimen organizado que ha crecido en número en el mundo, más que la delincuencia común. Estas organizaciones aparecen siempre como menos violentas y con facetas de legalidad, lo que las hace más difíciles de identificar. Incluso a veces tienen influencia o participación en estamentos gubernamentales corruptos (delitos de cuello blanco) porque en su búsqueda de ocultarse tras una máscara de legitimidad, en algunos casos “compran” a funcionarios de diferentes rangos (Vanderschueren, La Delincuencia Debe Combatirse con Más Medidas de Prevención, 2009)

Los instrumentos del Estado, la Policía y la Justicia, están desbordadas en muchos países. Se requieren programas alternativos para combatir la criminalidad. Han demostrado resultados positivos las políticas que mezclan inteligentemente control social, policial y prevención. Pero hay otro factor que entra en juego: la comunidad. Es esencial el papel que cumple el poder local, es decir el municipio en un trabajo coordinado con la comunidad en la que está inserto, aún más, la construcción de diagnósticos participativos donde cada integrante de la comunidad se reconozca como parte del problema tanto como de la solución y encuentre los espacios de participación para involucrarse conjuntamente con la autoridad en la elaboración de diagnósticos y planes de intervención.

En el debate sobre la seguridad urbana en América Latina, a menudo se criminaliza a la juventud. Si bien los jóvenes representan en muchos casos la gran mayoría de las víctimas de la violencia, son al mismo tiempo el grupo social que corre el mayor riesgo de ser involucrado en la delincuencia. La situación de privación y la exclusión social, sumados a la

cultura del consumo o la violencia inserta en la sociedad genera jóvenes bloqueados y ese panorama deriva a veces en conductas ilícitas de los jóvenes sin alternativas. Se requiere implementar actividades dirigidas a que estos jóvenes empiecen a desarrollarse como personas y como ciudadanos proporcionándoles oportunidades tanto de expresión en su propio lenguaje (el arte, la música, los grafitis), como de proyectos de vida (estudio, trabajo). “Un grafiti puede ser un signo de desesperación de un joven que lanza un SOS con una firma, puede ser el signo de la presencia de una pandilla, o puede ser un joven que necesita espacio para expresarse artísticamente” (VANDERSCHUEREN: 2004).

Desde el ILSED (Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia) en Buenos Aires, el jurista Alberto Binder *ha introducido en su análisis dos conceptos que enriquecen el debate desde la criminología. Se trata del concepto de gestión de la alta conflictividad de nuestras sociedades, y el de red de mercados ilegales que constituyen la criminalidad. En cuanto al primero, para Binder “nuestros sistemas democráticos se enfrentan al desafío de tener que gestionar sociedades altamente conflictivas y requieren instrumentos, políticas de gestión de la conflictividad, porque a una sociedad conflictiva le resulta difícil convivir con un sistema democrático que implica tolerancia, o termina conviviendo con fuertes improntas de orden que lo van llevando hacia la democracia autoritaria” (Binder, *La Derecha Quiere Una Policía Autónoma y Sin Control*, 2010). Tras la construcción de todo delito siempre existe un conflicto que se pretende regular de modo particular, pero generalmente el Estado en el proceso de criminalización permanece a ciegas frente al carácter del conflicto, llevado por la ilusión de la idea de orden:

“La fuerza del paradigma del orden proviene de sus largas raíces históricas que han acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental. Se trate del orden natural propio del pensamiento grecorromano, del orden teológico de la edad media o del orden racional del Humanismo y la Ilustración, el molde de una sociedad ordenada y estamental ha calado muy hondo en nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Según este paradigma, el fenómeno criminal es un caso especialmente grave de desorden social o de

* Alberto Binder ha sido Director también del Posgrado de Políticas Públicas de Violencia y Seguridad de la Universidad del Cuyo, en Mendoza, y del Centro de Política Pública para el Socialismo Ceppas.

desviación del equilibrio social” (Binder, Justicia Viva, 2011). Foucault ha demostrado cómo la respuesta desde la modernidad burguesa fueron las instituciones de disciplinamiento y control sin que se realizara un diagnóstico más profundo del malestar social. De allí la importancia de una profunda caracterización de los conflictos de las sociedades contemporáneas, particularmente de los que se entrecruzan en nuestras sociedades urbanas de comienzos del siglo XXI.

Con respecto a la criminalidad, en gran medida “es una red de mercados ilegales controlados por gente que no tiene nada que ver con la pobreza sino que la recluta como mano de obra barata. La policía y la justicia se ensañan con ese segmento pero hacen muy poco por desbaratar los mercados y la gente que los maneja. Buena parte de la criminalidad urbana está organizada por sus estructuras de mercado apañadas por funcionarios policiales y políticos” (Binder, La Derecha Quiere Una Policía Autónoma y Sin Control, 2010). Estas redes criminales de mercados fuertemente organizados (robo de vehículos o de celulares) son generadoras de violencia y ellas mismas potencian otras violencias. Esta visión de redes de mercados ilegales generadoras de criminalidad, corrupción y violencia es una contribución al diagnóstico de la inseguridad urbana en América Latina.

Precisamente Michel Misse, desde el “Núcleo de Estudios de Ciudadanía, Conflicto y Violencia Urbana” de la Universidad Federal de Sao Paulo, Brasil, profundiza la línea de mercados ilegales y coloca el énfasis en lo que llama “mercancías políticas” (Misse, La Acumulación Social de la Violencia en Río de Janeiro y en Brasil: Algunas Reflexiones, 2010). Asentado en la experiencia de Río de Janeiro y Sao Paulo, Misse señala el fenómeno de la “acumulación social de la violencia” como un proceso de larga duración cuyo núcleo principal es la resolución de conflictos mediante el recurso inmediato a las armas de fuego. Dos dimensiones retroalimentan este proceso, a saber, la acumulación de redes de venta al menudeo de mercancías ilícitas con base en el control criminal de las áreas pobres de la ciudad (Misse, La Acumulación Social de la Violencia en Río de Janeiro y en Brasil: Algunas Reflexiones, 2010), y el aumento de la oferta de “mercancías políticas” que lleva a la

acumulación de determinadas “uniones” entre diferentes mercados informales ilegales y, luego, a la sobreposición de diferentes tipos de mercancías ilegales con mercancías políticas*.

Con este análisis de mercados (legales, informales, ilegales) y de mercancías (ilícitas, políticas) en el seno de las sociedades latinoamericanas asentadas en un modelo de capitalismo periférico con un alto componente de economía informal, Misse intenta superar la visión “narcodependiente” de los problemas de la inseguridad urbana. En efecto, no se trata simplemente de la incidencia de un elemento extraño en nuestras sociedades sino la convergencia de los fenómenos de la criminalidad organizada internacional y transnacional (redes de mercados ilegales de drogas, armas, personas), con la estructura económica y social de nuestros países. En últimas se trata de la descripción de la etapa actual del capitalismo, financiero y especulativo, que en su versión neoliberal encuentra en los “mercados emergentes” y en la combinación de crimen y mercado las condiciones para la realización del capital. Más aún, “en esta fase del capitalismo tardío ocurre la invasión del principio de mercado sobre la soberanía del Estado” (Misse, *Milicias Paramilitares y Mercancías políticas en Rio de Janeiro*, 2009).

Misse recupera el concepto de “capitalismo político” de Max Weber que “se diferencia del tipo ideal del capitalismo moderno en que el capital, antes de ser racionalizado en el proceso histórico que condujo a la autonomía de la esfera económica en la modernidad, se apoyaba para producir ganancias en la violencia, la explotación, el botín y la fuerza. El capital, según Weber, no puede ser comprendido exclusivamente como un factor de producción como opinan los economistas sino —análogo a Marx— como un poder de disposición, por lo tanto, como una relación social”^{*} la misma manera la “mercancía política” se refiere a la “variedad de situaciones que pueden o no ser objeto de incriminación preferencial en los llamados mercados informales. También ocurren incriminaciones preferenciales de ciertos agentes de los mercados

* Misse habla de “sujeción criminal” más que de control, y la caracteriza como “el proceso social a través del cual son seleccionados preventivamente los supuestos sujetos que compondrán un tipo social cuyo carácter es socialmente considerado como “propenso a cometer un delito”

* Marx relaciona como en la historia real de la “acumulación originaria del capital” desempeñaron un gran papel la conquista, el esclavizamiento, el robo y el asesinato, la violencia en una palabra. “En realidad los métodos de la acumulación originaria fueron cualquier cosa menos idílicos. “El Capital”, Tomo I, Capítulo XXIV.

y no de otros. Distinguimos sociológicamente lo que es tratado como delito o crimen, de lo que es tratado con tolerancia solo como mercado informal.” Es decir, hay intercambios socialmente tolerados y no, por diferentes sectores de la sociedad que separan y distinguen, dentro y fuera de los códigos criminales, lo que puede y no puede ser tolerado en las relaciones de intercambio. En definitiva Misse con el concepto de mercancía política señala el mercado de la corrupción donde lo que se intercambia son los bienes públicos, transformados en recursos privados en manos de agentes del Estado, por las mercancías ilícitas. Esta esfera de la corrupción produce ilegalidad y violencia. (Misse, Milicias Paramilitares y Mercancías políticas en Rio de Janeiro, 2009)

Este análisis se acerca al de “mercados de violencia” de Georg Elwert que se refiere a campos de actividad o espacios físicos (incluyendo las comunidades que los habitan) en los cuales predomina una lógica económica regida por actores que usan la violencia como recurso para regularla. (Elwert, 2003)

Los mercados de violencia (gewaltmarkt) vinculan las actividades legales con las ilegales y crean un sistema de perdurabilidad mientras que la ecuación económica favorezca a quienes controlan la violencia. Para Elwert “los mercados de violencia continuarán surgiendo donde quiera que exista una coincidencia de zonas abiertas a la violencia, recursos explotables y mercados correspondientes”. Es decir la violencia se constituye, en estas condiciones, en mecanismo de regulación social y económica.

III. LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: ENTRE CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y NUEVOS ENFOQUES.

1. SEGURIDAD CIUDADANA Y CONSTITUCIÓN DE 1991.

En América Latina el concepto de seguridad ciudadana aparece a finales de la década de los ochenta e inicio de la década de los noventa, cuando la violencia y la inseguridad en la región habían excedido los límites de tolerancia de los ciudadanos y la capacidad de reacción de los gobiernos y las autoridades. “El problema de inseguridad en la región se ha convertido en una agenda inconclusa e irresuelta, que sigue exigiendo superlativos esfuerzos en cuanto a intervenciones de políticas públicas eficaces- (Beliz, Erik Alda y Gustavo, 2007)

El fin de la guerra fría no significó un gran cambio en la política de seguridad y defensa en Colombia, ni en las funciones de las Fuerzas Militares. Esto debido a que la subversión continuaba afianzándose en el país con un agravante: sus vínculos con el narcotráfico que le permitían fortalecerse militarmente y continuar escalando el conflicto, sus ataques contra la población civil y el uso del secuestro y la extorsión.

El enfoque de seguridad nacional primaba en el país, caracterizado por la idea de ser un tema militar, y añadiendo a esto el fortalecimiento de las guerrillas a cuya existencia no se le daba una razón de ser política. Con el inicio de los diálogos de paz en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), la oposición militar se despierta por ese desconocimiento político hacia la guerrilla, que se afianza con la toma del M-19 al palacio de justicia.

La Constitución de 1991 surge en un momento histórico marcado por la corrupción, por la violencia generada por grupos armados de izquierda y por el creciente desarrollo del narcotráfico. Además de contar con el antecedente de las desmovilizaciones del M-19, el Ejército Popular de Liberación EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Indígena Armado Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista, lo cual propiciaba la necesidad de ampliar los espacios de participación política, en el marco internacional nos encontrábamos ante el fin de la guerra fría y el surgimiento y consolidación de los nuevos conceptos de seguridad y defensa.

Según Hugo Acero Velázquez*, “la Constitución de 1991 sentó las bases para transformar el manejo del orden público que, en perspectiva, debió haber hecho el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana dentro del marco del Estado Social de Derecho. En lo legal y en lo institucional, este proceso tuvo su mayor avance durante los 90, pero veinte años después dista mucho de haberse completado”. (Acero, 2011)

La Constitución de 1991, como menciona Hugo Acero, aporta un concepto de “seguridad ciudadana”, su aporte es haber hecho menos restrictivo el concepto de orden público en cuanto a los derechos y libertades; el cambio en cuanto a seguridad se dio en haber desligado la responsabilidad del orden público del aparato militar y policivo, dándosele responsabilidad a las autoridades civiles en el mantenimiento del orden público. Así, alcaldes y gobernadores se convirtieron en la primera autoridad de policía en sus municipios y departamentos.

La Década de los 90 inicia con una crisis de violencia política en el país que dejó a varios candidatos presidenciales asesinados: Jaime Pardo Leal (1987), Bernardo Jaramillo Ossa (Marzo 1990), Carlos Pizarro (Abril 1990), Luis Carlos Galán (Agosto 1989). El país se encontraba en un periodo de violencia ante los continuos ataques del narco terrorismo no solo a líderes políticos sino a la sociedad en general; de igual manera la confrontación con la guerrilla y la latente consolidación del paramilitarismo generaban un ambiente de inseguridad, crisis y desesperanza.

Todo lo anterior crea entonces el ambiente político para convocar al movimiento conocido como “la séptima papeleta” que buscaba la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1886, que se veía ya insuficiente para dar respuesta a las nuevas dinámicas sociales y políticas del país; sobre todo en materia de derechos fundamentales y en la consecución de la paz.

En las elecciones presidenciales de 1990 se aprobó la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente con un 86% de electores a favor; y el 9 de diciembre de 1990, siendo ya presidente Cesar Gaviria, se hicieron las elecciones para elegir a los miembros de la

* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Académico de las universidades de los Andes y Externado de Colombia. Experto en seguridad ciudadana.

Asamblea; entre los cuales se incluyeron 4 constituyentes con voz pero sin voto, de los grupos armados con los cuales se adelantaban diálogos de paz (EPL, PRT Y Quintin Lame).

En el tema de Seguridad, como se ha mencionado, el contexto del fin de la guerra fría, el fortalecimiento del narcoterrorismo y el avance de la violencia política generada por movimientos guerrilleros, constituyeron el escenario ideal para haber hecho reformas de fondo en el tema de seguridad y de las relaciones civiles y militares, reformas que respondieran a la nueva realidad internacional y las necesidades internas del país, marcadas por el narcotráfico y por la violencia política.

2. ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA: CESAR GAVIRIA 1990-1994.

El Gobierno del Presidente Cesar Gaviria se adelantó en el marco de la expedición de una nueva constitución política, un proceso de apertura económica y una transición a un sistema político incluyente. Sin embargo en el tema de Seguridad y Defensa no hubo cambios sustanciales en la nueva constitución, pero si fue este, el primer gobierno que busco trazar una política de seguridad como tal.

La coyuntura del cuatrienio Gaviria fue difícil, enfrentando una escalada de violencia política y del narco terrorismo en cabeza de Pablo Escobar, quien tras la prohibición de la extradición con la promulgación de la Constitución de 1991 se entregó a las autoridades, la posterior fuga de Escobar de la cárcel, la toma de casa verde –campamento fariano- en respuesta al incremento de ataques guerrilleros, la crisis energética, entre otros, fueron los obstáculos presentados para este mandato.

En este periodo se dieron ajustes desde el gobierno nacional encaminados a dar un giro a las tradicionales concepciones sobre seguridad y defensa: “la seguridad ya no sería un tema exclusivo del aparato militar, sino que habría una relación de los militares con las instituciones civiles del Estado; también planteó una novedosa estrategia de seguridad, buscó conversar con las guerrillas y nombró un Ministro de Defensa civil...” (Leal, Una Visión de la Seguridad en Colombia, 2011). Fue un gobierno en el cual ocurrieron cambios en cuanto

a la dirección de la seguridad y la defensa que paso a manos civiles, aunque en la conceptualización de seguridad y defensa no hubo un cambio significativo.

Sin embargo, se reconocía que “los temas de defensa y seguridad son asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoye en las instituciones armadas”. (Leal, La Seguridad Nacional a la Deriva: Del frente Nacional a la Postguerra Fría, 2002). A través de esta estrategia “se buscó tener el monopolio jurídico de la fuerza del Estado con la presencia de funcionarios, el aumento de la cobertura nacional y la recuperación de la capacidad de la justicia por medio de sanciones y normas”.

Fue en el Gobierno Gaviria cuando se creó la **Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad**, encargada de definir la política de defensa y del manejo de conflictos internos y externos: guerrillas, narcotráfico y paramilitares. La consejería intervino en la elaboración de la política de sometimiento a la justicia y formuló la **Estrategia Nacional Contra la Violencia**, en mayo de 1991. A través de esta Consejería, la Presidencia asumió funciones que siempre habían estado en manos de los militares.

El Ministerio de Defensa por su parte dio un giro a los mecanismos de toma de decisiones en seguridad y defensa, incluyó a la Fuerza Pública dentro de la Estrategia Nacional Contra la Violencia, buscó racionalizar el gasto público en defensa y seguridad, mejorar la capacidad operativa militar a través de las labores de información e inteligencia, mejorar los salarios y reformar la Policía Nacional para recuperar la confianza en dicha institución. (Pardo, 1996)

Con la ley 62 de 1993 “Ley de la Policía”, se reafirmó el carácter civilista del manejo del orden público en cabeza de los alcaldes como jefes de policía y reconoció a los municipios como escenarios privilegiados de la planeación y ejecución de los planes de seguridad ciudadana, bajo el liderazgo del mandatario local. (Acero, 2011)

Con la Ley 62 de 1993 se asignan específicamente a la Policía funciones en áreas de vigilancia urbana y rural, de policía judicial y en servicios especializados como la policía antinarcóticos, la policía vial y la policía de menores. También se creó la **Unidad de Justicia y Seguridad**, dentro del Departamento Nacional de Planeación, cuyo objetivo era “*promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los sectores de justicia, defensa y seguridad*”

La Estrategia Nacional Contra la Violencia, formulada en mayo de 1991, orientó la participación ciudadana hacia una salida negociada al conflicto y hacia una respuesta integral a la violencia a través de acciones sociales que limitaran la capacidad de los factores influyentes en el conflicto. Para ello se reconocieron las diferentes manifestaciones de violencia, incluido el Estado, y se hizo un importante esfuerzo por identificar las principales relaciones sociales de este fenómeno, formulando un tratamiento para cada una de sus manifestaciones. Con base en la identificación de las manifestaciones de la violencia, se unificaron criterios en torno a darle coherencia a los dos ejes de la política: **seguridad y justicia**.²

Siguiendo a Acero, el gobierno Gaviria busco “delegar” en las autoridades civiles locales la responsabilidad de preservar y restablecer el orden público. No era una descentralización sino una delegación, en tanto establecía que las órdenes presidenciales se aplicarían sobre los gobernadores, los actos y órdenes de gobernadores se aplicarían sobre los alcaldes

Para el logro de esto, mediante el Decreto 2615 de 1991, se reorganizaron los consejos departamentales de seguridad y el consejo de seguridad del Distrito Capital, creó los consejos regionales de seguridad y los consejos metropolitanos de seguridad y facultó a los gobernadores para autorizar la formación de consejos municipales de seguridad. (Estas acciones dieron resultados tangibles en materia de reducción de la violencia: se pasó de una tasa de 75 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1991 a 57 en 1998) (Acero, 2011)

En 1993 hubo una redefinición de la Estrategia a través de una iniciativa llamada “**Seguridad para la Gente**”. Este giro manifestó la posición del gobierno en cuanto al desconocimiento del carácter político de la violencia guerrillera y manifestó el tratamiento policivo – punitivo a todas las formas de violencia. Como ocurrió con los últimos gobiernos, el error del gobierno Gaviria también estuvo en creer que con el uso de la fuerza lograrían debilitar a la guerrilla hasta llevarla a negociar.

Esto se da como consecuencia de la crisis generada por la fuga de Pablo Escobar de La cárcel La Catedral y ante el fracaso de las negociaciones con la Coordinadora Guerrillera;

generando una confrontación directa contra narcotraficantes y guerrilla mediante la declaratoria de una estrategia de “guerra integral”, que trajo consigo un incremento en el gasto y modificaciones en materia de seguridad (LEAL: 2002).

El valor de esta Estrategia está en haber abierto el camino para comprender que más allá de la violencia política generada por la situación de conflicto armado existen otras manifestaciones de violencia que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana. Aspectos como la violación a los derechos humanos generan violencia haya o no conflicto armado, dejan al ciudadano en situación de vulnerabilidad y generan un ambiente de “inseguridad” y de convivencia no pacífica.

Con esta premisa, la Estrategia planteo las siguientes medidas como respuesta al contexto y a las necesidades del momento:

- Fortalecimiento de la justicia.
- Enfoque regional de la seguridad.
- Participación ciudadana en la solución de problemas de orden público a través de los consejos regionales. Se creó un **Comité de Orden Público**, compuesto por Gobernadores, jefes seccionales del ejército, la policía y el DAS y cuya función era coordinar el empleo de la fuerza pública para poner en marcha los planes de seguridad. Los gobernadores y los alcaldes tenían la misión de impulsar los programas de reinserción de grupos alzados en armas a través de los consejos de seguridad. Se crearon también los **consejos metropolitanos de seguridad** que podían, cuando el gobernador del departamento lo estimara conveniente, sesionar con los consejos departamentales.
- En relación con las políticas de paz, ningún funcionario a nivel regional podría realizar conversaciones aisladas con los grupos alzados en armas, siendo esta una responsabilidad del Ministro de Gobierno y el Consejero Presidencial para la Paz.
- Uno de los frentes para garantizar la efectividad de la estrategia era fortalecer la presencia del Estado en zonas marginales a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que tendría que convocar sesiones especiales para analizar los diferentes

factores de violencia. A esas sesiones asistían los gobernadores, alcaldes, corregidores, procuradores regionales, comandantes militares y de Policía, personeros y delegados del PNR. Las sesiones debían convocar un alto número de habitantes de las regiones de influencia del Plan. (Tiempo, 1991). Esto muestra, como en efecto se pretendía, lograr la participación ciudadana en los asuntos de seguridad del país, en el marco de una situación de conflicto armado. La Estrategia Nacional contra la Violencia definió la fuente generadora de violencia, que afectaba el comportamiento de la seguridad del país: narcotráfico-terrorismo y guerrilla; transmitiendo así a la sociedad la clara existencia de un enemigo interno que afectaba la prosperidad y estabilidad social, política y económica del país.

De esta manera y con el “enemigo” definido se trabajó por disminuir las tasas de violencia en el país mediante acciones contra las variables definidas que atentaban contra la seguridad y la convivencia: violaciones de derechos humanos, atención a grupos vulnerables, entre otros.

Se definió por ejemplo una separación de funciones entre el ejército y la policía nacional, el primero tendría la misión de combatir a la guerrilla y la policía tendría la tarea de neutralizar variables como delincuencia común, delincuencia organizada, terrorismo, narcotráfico; restableciendo así las funciones civiles de la policía nacional.

La segunda estrategia del Gobierno, conocida como “*Seguridad para la Gente*”, buscaba priorizar en la seguridad ciudadana entendida como un estado de bienestar, en el cual primaba la solución pacífica de conflictos y en donde la relación entre ciudadanos y autoridad era el pilar de la consecución y mantenimiento de la seguridad. Esta estrategia contemplaba acciones centrales para superar el estado de inseguridad, tales como: Fortalecimiento de la justicia y de la fuerza pública, trabajar de manera preventiva con poblaciones de riesgo, como la juventud, cooperación con las autoridades por parte de los ciudadanos, participación comunitaria local para lograr así integrar los temas de seguridad a nivel nacional.

A pesar de la disminución de la tasa de violencia en cuanto a homicidios por ejemplo, ni la “Estrategia Nacional contra la Violencia” ni la siguiente iniciativa del Gobierno Gaviria

“Seguridad para la Gente” lograron evitar que la delincuencia y la violencia aumentaran, principalmente en las grandes ciudades.

La inexperiencia civil en asuntos de seguridad, la fuga de Pablo Escobar y la ruptura de los diálogos con la Coordinadora Guerrillera, fueron parte de la causa del fracaso de la “Estrategia Nacional contra la Violencia” y del cambio de política del Presidente en materia de seguridad. Se fortaleció el trabajo contra la delincuencia común y organizada pero no se definieron estrategias para recuperar y mantener la seguridad del país y de la ciudadanía, mientras las FARC y el ELN se relegitimaban mediante control político de los poderes locales ante la ausencia del Estado.

No sobra mencionar que durante su Gobierno, el ex presidente Gaviria recurrió a la figura de “estado de excepción”, en Colombia conocido como “conmoción interior” en tres ocasiones: en julio de 1992 y con el aval de la Corte, recurrió a la conmoción interior con el fin de evitar la excarcelación de personas procesadas por terrorismo y narcotráfico. Después en noviembre de 1992, también con el respaldo de la Corte fue decretada la conmoción interior ante la escalada terrorista de la guerrilla y la intimidación a funcionarios y contratistas. Por último, en mayo de 1994, el presidente Gaviria recurrió a esta figura con el fin de evitar la salida masiva de presos peligrosos de cárceles, debido a los atrasos de la justicia. Esta última fue declarada inconstitucional por la Corte argumentando que tras dos años de haberse decretado por primera vez la conmoción interior por las mismas causas, no se había hecho nada para frenar la crisis. (García, 2008)

Antes de la Constitución de 1991, el estado de excepción era una constante de la política gubernamental de Colombia, debido al contexto de violencia política en el que se ha desarrollado el país.

Gaviria termina su gobierno con el logro de desmovilizaciones guerrilleras: EPL, Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y las Milicias Populares Metropolitanas del Valle de Aburra; con el recrudecimiento de la violencia política y el fortalecimiento de guerrillas y en consecuencia el incremento del sicariato y paramilitarismo como medios para contrarrestar a la guerrilla, con la muerte de Pablo Escobar, y la creación de las Cooperativas de Seguridad Privada –CONVIVIR-, como una manera de coordinar la cooperación entre

comunidad y fuerza pública, con el paso del tiempo estas cooperativas fueron influenciadas por los grupos de autodefensa pasando a tomar acciones por fuera de la ley.

Si bien hubo disminución en las tasas de homicidios en el país, en el caso de víctimas del conflicto armado se registró un incremento en comparación con años anteriores, como resultado de la escalada de las acciones guerrilleras y del fortalecimiento del paramilitarismo. A pesar de no haberse logrado en su totalidad los objetivos iniciales de la Estrategia Nacional contra la Violencia, puede afirmarse que fue el primer intento por tratar la violencia de una manera integral; incorporando elementos como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la articulación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad, y el énfasis en la participación activa de los ciudadanos respecto a la lucha contra el crimen y la violencia. (Rivas, 2003)

3. EL SALTO SOCIAL: ERNESTO SAMPER (1994-1998).

El gobierno de Ernesto Samper inicia con el escándalo de la infiltración de dinero del narcotráfico en la campaña presidencial y con un escalamiento de la guerra que no permitieron continuar con el esfuerzo del gobierno anterior en cuanto al control civil sobre la seguridad y la defensa; aunque también hubo intención de acercamientos con la guerrilla tampoco hubo mayores avances en el tema debido al conflicto de deslegitimación política del gobierno.

Las intenciones del gobierno Gaviria en cuanto a la desmilitarización del concepto de seguridad se frustran durante su mandato por los eventos ya mencionados (fuga de Pablo Escobar, suspensión de diálogos con la guerrilla) y llevan a un fortalecimiento militar en la lucha contra narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo; sin embargo en el gobierno Samper, el aparato militar sufre un debilitamiento ante los intensos ataques guerrilleros que llevaron al país a buscar nuevamente la salida negociada al conflicto armado.

El Plan de Desarrollo conocido como “El Salto Social”, evidencia el lugar que los temas de seguridad y defensa nacional ocupan en la agenda del gobierno Samper. La seguridad ciudadana y las directrices hacia la policía nacional fueron los asuntos que marcaron el enfoque del gobierno. La función de la policía fue disminuir la delincuencia común, los

delitos economicos y el contrabando. La idea era mejorar las condiciones sociales de la población, siendo la aplicación de la justicia el camino para llegar a unas condiciones favorables para iniciar un proceso de reconciliación nacional. La combinación justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana darian como resultado las condiciones necesarias para lograr el “desarrollo social”, que se sostiene en los conceptos de equidad y justicia; según lo planteado en “el Salto Social”.

El Presidente Samper nombra también a un civil en el Ministerio de Defensa, Fernando Botero Zea, quien posteriormente quedó en prisión ante el escandalo de la infiltración de dineros del narcotrafico en la campaña de Samper. Cabe anotar que el conflicto político al que se enfrentó Ernesto Samper generó una perdida de legitimidad en su mandato, lo cual dificultó toda iniciativa adoptada por su gobierno.

El Ministerio de Defensa estuvo en cabeza de tres ministros en los 4 años de mandato del Presidente Samper, lo que impidió la continuidad de los intentos del gobierno Gaviria en cuanto al liderazgo civil en materia de seguridad y defensa. Con ello se volvió al esquema de supremacía militar del Frente Nacional, y ante la falta de un interlocutor valido entre el gobierno y la cupula militar, los militares asumieron el control en cabeza del General Bedoya.

Los cambios constantes en la cupula militar (5 cambios en el cuatrienio) tambien generaron un vacio en la estrategia de las fuerzas armadas e impidieron observar los cambios estrategicos que se venían presentando en las FARC, al pasar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos. Las fuerzas armadas se mantuvieron fieles a la constitucion y se mantuvieron en posición de subordinación ante el poder civil; sin embargo tambien debe mencionarse que el gobierno hizo bastantes concesiones, quizas con el objetivo de mantener el respaldo militar a la presidencia: se creó la brigada de aviación del ejercito, se emitió el decreto para la creación de zonas especiales de orden público, se aprobó la ley que permitia ascender a general sin importar el tiempo de antigüedad en el grado de mayor general, entre otros.

Las fuerzas militares recibieron duros golpes por parte de la guerrilla, muchas bajas y toma de rehenes militares que serían utilizados posteriormente por la guerrilla para someter al gobierno, generando una crisis al interior de las fuerzas militares que se veían debiles y

sometidas por el poder de la guerrilla (Tomas guerrilleros de Puerres, Patascoy, Las Delicias, Miraflores, El Billar). Aunado a esto, la salida del Grl. Harold Bedoya como Comandante de las Fuerzas Militares generó también un ambiente crítico, sobre todo al interior del ejército.

En este contexto ocurre el fortalecimiento paramilitar, como una respuesta armada de la derecha política y elites políticas locales tradicionales a la Constitución de 1991, aunque también constituyó una respuesta al debilitamiento militar del Ejército. En 1997 se crean las Autodefensas Unidas de Colombia, y ante el incremento de violaciones a los derechos humanos y la cada vez más creciente situación de violencia en el país, muchas organizaciones internacionales, ONG, las Naciones Unidas, y la comunidad internacional advierten con mayor fuerza sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia.

El objetivo de la guerrilla era lograr un despeje militar para llevar a cabo un intercambio humanitario de “prisioneros de guerra”, esto es entre guerrilleros detenidos por el Estado y militares retenidos o secuestrados por la Guerrilla, que implicaría el reconocimiento de sus miembros como combatientes. Este objetivo finalmente fue alcanzado pues la presión internacional y de la opinión pública llevaron al gobierno a aceptarlo y a la cúpula militar a quedar nuevamente subordinada al poder civil, a pesar de la clara oposición del General Bedoya y de un grupo significativo de militares.

Mientras que La Estrategia Nacional contra la Violencia de Gaviria establecía claramente las responsabilidades de las fuerzas militares y de la policía nacional con relación al manejo del orden público (el Ejército se encargaría de la guerrilla y la Policía del narcotráfico), en el gobierno Samper, marcado por la crisis política y por el veto a su persona por parte de los Estados Unidos, se produce un cambio de enfoque sobre el tema: la lucha contrainsurgente ya no era prioritaria para Estados Unidos, la prioridad era la lucha contra el narcotráfico. En ese momento ni las FARC ni el ELN se consideraban una amenaza para la seguridad hemisférica, y tampoco se les habían descubierto sus vínculos con el narcotráfico.

Este cambio de prioridades genera entonces una relación directa entre Estados Unidos y la Policía Nacional. Los acuerdos en presupuesto, hombres y estrategias para la lucha antinarcóticos se hicieron directamente, sin pasar por el filtro del gobierno nacional, más precisamente del Presidente; así la policía fue tomando una posición de ventaja frente a los

demás cuerpos de la fuerza pública. El Director de la Policía del momento, el General Rosso Jose Serrano, era muy bien visto y aceptado en los Estados Unidos, aspecto positivo y conveniente para la figura presidencial que tenía en esta figura un apoyo ante un eventual golpe de estado.

En este periodo fueron infructuosos los esfuerzos del gobierno por lograr avances serios en materia de seguridad y en la implementación de estrategias y herramientas que permitieran al país vivir en paz. El Congreso por su parte expidió algunas normas de control relacionadas con actividades terroristas, como por ejemplo la ley de “extinción de dominio” a favor del Estado, esto es, la incautación con fines de expropiación de todos aquellos bienes que fueran producto de actividades ilícitas. También se aprobaron normas para combatir la delincuencia organizada mediante el incremento de penas, aumentado con el “concierto para delinquir” cuando este fuera para actos de terrorismo, narcotráfico, secuestro o extorsión o para conformar escudarones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios. (Sentencia, 1997). Así mismo, el Congreso expidió la norma **418 de 1997** con el fin de “consagrar instrumentos para la búsqueda de la convivencia y de la eficacia de la justicia”, norma que sería la base jurídica del posterior proceso de paz entre el ex Presidente Andres Pastrana y las FARC.

4. CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ: ANDRES PASTRANA 1998-2002.

El gobierno de Andres Pastrana transcurrió con el proceso de paz con las FARC, proceso que implicó el despeje un área significativa del territorio nacional, como condición para el inicio y mantenimiento de los diálogos.

Las relaciones civiles-militares venían afectadas por las turbulencias políticas del Gobierno de Samper; relaciones que durante el gobierno de Andres Pastrana se mantuvieron en una posición de absoluta subordinación militar debido precisamente al proceso de paz con las FARC, el cual fue el marco de las relaciones civiles-militares. Poca autonomía tenían entonces en términos de seguridad y defensa, pues debían ir en la misma vía del gobierno en su búsqueda por la firma de un acuerdo de paz.

Vale resaltar, que aun en medio de la negociación y con todas las concesiones hechas por el presidente Pastrana a las FARC; el conflicto armado se veía cada vez más complejo; esa complejidad a la que habia llegado la confrontación generó un sentimiento nacional que apoyaba el proceso de paz, motivo por el cual las fuerzas armadas debian tambien mantenerse en la misma linea de apoyo.

En mayo de 1999 hubo un momento critico en las relaciones civiles-militares debido a la presión ejercida por parte de Estados Unidos en el tema de derechos humanos, por otra parte los cuestionamientos de las FARC sobre la acción gubernamental frente al paramilitarismo y sus vinculos con las fuerzas armadas, y el llamamiento del gobierno a dos generales a calificar servicios fueron detonantes para la crisis en las relaciones civiles-militares, crisis que termino con la renuncia del ministro de defensa y de altos mandos militares del ejercito.

Sin embargo, a los militares no les quedaba mas salida que continuar en la linea presidencial teniendo en cuenta que el gobierno al cual se enfrentarían era un gobierno elegido democraticamente, elegido con la bandera de la paz, además de reconocer que la baja popularidad de los militares como resultado de los golpes recibidos en el gobierno Samper no les daba un margen amplio de maniobra.

En el 2001, el comando del ejército elaboró la Guia de Planeamiento Estrategico, siendo este el primer plan elaborado en la lucha antisubversiva, definiendo objetivos especificos en tiempo y espacio contra la subversión y los grupos de autodefensa: reducir la capacidad armada, la voluntad de lucha y la capacidad de daño de las organizaciones armadas al margen de la ley, y de esta manera generar condiciones de protección que dieran sensación de seguridad a la ciudadanía: acciones como la pronta respuesta del ejercito y de la fuerza aerea a la toma guerrillera de Mitu, posteriormente contra las acciones guerrilleras en Hato Corozal (Casanare) y Puerto Lleras (Caquetá) dejando numerosas bajas guerrilleras, fueron muestra del nuevo impulso militar.

Mediante el Plan Colombia se sentaron las bases para la necesaria y urgente modernización de las fuerzas militares, condición impuesta por los Estados Unidos para la ayuda financiera del Plan Colombia, cuyo objetivo era la lucha “prohibicionista y represiva contra las drogas”. (Leal, Una Visión de la Seguridad en Colombia, 2011)

En cuanto a políticas de Seguridad, contrario al gobierno de Ernesto Samper, Andres Pastrana asume de manera especifica el tema de seguridad y defensa en su Plan de Desarrollo **“Cambio Para Construir la Paz”**, definiendo dos objetivos para lograr un entorno de seguridad y confianza ciudadanas: “fortalecer el estamento militar y de policia con el fin de recuperar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley... y consolidar un sistema de convivencia ciudadana de tal manera que se pueda actuar sobre el crimen de forma eficaz. (DNP, 1999)

Se reconoce el avance estrategico que habia desarrollado la subversión, mientras el Estado carecía de una estrategia integral que respondiera a la dinamica existente en un país con un conflicto armado, con narcotrafico y sus consecuencias violentas, además de los problemas comunes de toda sociedad en cuanto a seguridad pública y convivencia, este reconocimiento lleva a la creación de la **“Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”**

El objetivo de la **“Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”**, fue “recuperar las calles para los ciudadanos”. Esta iniciativa, fue la primera en desligar el tema de convivencia y seguridad ciudadana del contexto de conflicto armado y narcotrafico. Plantea que la seguridad y la convivencia son más que aquellas formas de violencia que afectan al Estado, que existen delitos y manifestaciones de violencia que afectan a los ciudadanos de manera directa, en particular a los habitantes de centros urbanos. (El Tiempo, 1999)

Para esta Estrategia se afianza tambien la relación con la Policia: este es un punto en comun con el gobierno de Samper, el acercamiento de la comunidad con la policia, la idea de un ciudadano respetuoso de la ley y de los derechos humanos, un ciudadano participativo y colaborador con la policia.

Esta iniciativa tenia como fin ultimo lograr la tranquilidad a los habitantes de las ciudades, independientemente de las afectaciones generadas por el conflicto armado y el narcotrafico; para esto era necesario un trabajo conjunto con los Ministerios de Interior, Justicia y Defensa y la Policia Nacional. Asi mismo los alcaldes fueron partícipes del proceso en acciones como

la restricción del porte de armas durante los fines de semana y así disminuir homicidios. (El Tiempo, 1999)

Los puntos del plan fueron:

1. Promoción del buen ciudadano: se aplicará en los barrios, colegios y empresas. La idea era que todos aplicaran el Código de Policía.
2. Sala Nacional de Observación del Delito: coordina todos los observatorios de violencia del país y reporta mensualmente al Presidente. En el nivel local estos observatorios se llamarán Centros Operativos de Seguimiento del Delito.
3. Registro Nacional de Vehículos: elaborado por el Ministerio del Transporte, para controlar el hurto de automotores.
4. Restricción en el porte de armas durante fines de semana para disminuir los índices de homicidio.
5. Creación de 15 Casas de Justicia e instalación de 5 Unidades Permanentes. Las primeras como mecanismo de conciliación en las comunidades, las segundas, para castigar delitos menores. Esto permitiría facilitar la resolución de conflictos y llevar a los barrios instancias que les sirvan a los vecinos para superar sus diferencias a través de arreglos amigables.
6. Acciones contra el secuestro: generar un gran bloque nacional para evitar y prevenir este delito. Al Ministerio de Justicia se le otorgaron las herramientas para que liderara la lucha contra el secuestro.
7. Fortalecimiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad: Con ella se institucionaliza la articulación de la fuerza pública con las compañías de vigilancia privada que antes no formaban parte de la estrategia para enfrentar a los grupos alzados en armas. Este punto buscaba que bajo la coordinación de la Policía, se consolidaran alianzas estratégicas para realizar una labor preventiva.

Esta Estrategia junto con la de Gaviria, muestran el reconocimiento de fuentes generadoras de violencia distintas a la confrontación armada y al narcotráfico. Estos planteamientos si

bien lograron algunos de sus objetivos, no lograron construir un ambiente seguro y pacífico para la ciudadanía, sobre todo por la sensación de inseguridad ante la inestabilidad del proceso de paz. Si bien las consecuencias directas de la violencia armada se sienten más en las áreas rurales, aspectos como el temor al secuestro y a la extorsión hacían parte de los temores de algunos grupos sociales; de igual manera esa inestabilidad generaba en la conciencia colectiva sentimientos de temor sobre el destino del país.

Durante el gobierno Pastrana la prioridad fue el proceso de paz, mientras la guerrilla se fortalecía militarmente y ampliaba su audiencia política. Sin embargo, la reforma militar para enfrentar de manera permanente la guerra irregular sirvió para frenar la expansión de las guerrillas; la zona de despeje fue el espacio perfecto para el fortalecimiento económico y militar de las FARC, consolidando sus vínculos con el narcotráfico como fuente de financiamiento.

La violencia producto del conflicto aumentó, al igual que la capacidad militar de los grupos armados al margen de la ley, principalmente FARC y AUC (Autodefensas Unidas de Colombia o grupos paramilitares). Sin embargo, la respuesta del aparato militar logró relativamente estar a la altura de las circunstancias.

El resultado final en la sociedad fue un sentimiento de desgaste, de desesperanza ante los desmanes de las FARC, de apoyo relativo en algunas regiones golpeadas por la violencia guerrillera al paramilitarismo como respuesta a las acciones de las FARC, terminando en el otro lado del camino, es decir apoyando las salidas de fuerza y el fin de la solución política. En este contexto político termina el gobierno de Pastrana, abriendo las puertas al triunfo del Presidente Álvaro Uribe, cuya bandera fue la derrota militar de los grupos armados al margen de la ley.

5. POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA : ALVARO URIBE VÉLEZ (2002-2010).

Pasados ya 10 diez años del final de la Guerra Fría, el concepto de seguridad continuaba ligado al ámbito militar, y tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, esto se fortaleció aun más.

En el contexto nacional, el fracaso de los diálogos con las FARC, su fortalecimiento militar y económico generaron un temor colectivo en el país y una marcada posición en contra de continuar con la búsqueda de una solución política al conflicto armado del país; la clara posición del Presidente Uribe durante su campaña en cuanto a la lucha contra la subversión fue el punto que lo llevó a ganar las elecciones del 2002.

En el 2003 el Presidente presentó su política de “**Defensa y Seguridad Democrática**” la cual tenía como objetivo principal “garantizar el estado de derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la actividad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”. (Presidencia, 2003). Partía de la premisa de reconocer que la seguridad es un asunto de todos, no de exclusividad de las fuerzas armadas y la definía como “un bien común por excelencia de toda la sociedad” cuyos pilares eran: La protección de los derechos de todos los ciudadanos, La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas, la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía en la defensa de los valores democráticos.

Los 5 objetivos centrales de la Política fueron: 1) consolidación estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) protección de fronteras; 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Sin duda alguna la consolidación estatal del territorio fue uno de los grandes avances de este gobierno, a través de la presencia de la Fuerza Pública; sin embargo siendo el objetivo el ataque a las organizaciones criminales, la política se centró más en las zonas rurales y no en las ciudades, en donde también había pequeñas organizaciones criminales.

Se aumentó el control territorial, se aumentó de igual manera la capacidad coactiva del Estado y se logró debilitar a la subversión no solo militarmente sino económicamente. Este debilitamiento no logró llevar a la guerrilla a una negociación y por parte del gobierno se adoptó la posición internacional de “guerra contra el terrorismo”, iniciada a raíz del 11 de septiembre de 2001. En este sentido, el gobierno no reconoce la existencia de un conflicto armado, sino la presencia de una “amenaza terrorista” sobre la sociedad y el Estado.

El resultado de esta política, al final de los 8 años de gobierno, fue exitoso en lo concerniente al debilitamiento de los grupos armados, como afirma Leal Buitrago, la fuerza pública venía recuperando su capacidad operativa generando así una disminución en la capacidad ofensiva de la guerrilla, además la presión ejercida desde la Presidencia en cuanto al logro de resultados había llevado a realizar acciones preventivas importantes, sobre todo contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo.

Tanto la guerrilla como las Autodefensas Unidas de Colombia, principal organización paramilitar, habían sido incluidas en la lista de terroristas tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, llevando a las AUC a bajarse de la nube al creer que por “defender” al Estado de la subversión, serían invulnerables ante la política estadounidense. No es oculto que por parte de la Fuerza Pública existía, como menciona Leal Buitrago, una escasa voluntad de combatir a las Autodefensas, de igual manera eran percibidas por algunos grupos sociales como las “vengadoras” ante las arbitrariedades cometidas por la guerrilla. (Leal F. , 2006)

Con lo que no contaban los paramilitares era la prioridad que para Washington implica su vinculación con el problema de las drogas y sus actividades terroristas contra la población civil, prioridad exacerbada por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Ante la nueva coyuntura, Carlos Castaño, jefe de las AUC propuso la búsqueda de la reunificación de las AUC y el deslinde del narcotráfico con su voluntad de negociar; para esto fue necesario que el Congreso de la República eliminara el requisito de estatus político para grupos armados que quisieran negociar. Así, el 23 de diciembre de 2002, el presidente Uribe sancionó la ley con la que quedó facultado para iniciar conversaciones de paz con cualquier grupo armado, aunque no tuviera estatus político, abriendo así el camino para la negociación con los paramilitares o AUC. Iniciando 2003 el gobierno expidió el Decreto 128 que reglamentaba la ley de orden público en cuanto al procedimiento para la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley, proceso que se llevó a cabo solo con paramilitares.

Así, en el tema de conflicto armado, la Seguridad Democrática trabajó en tres frentes: la negociación con las AUC, la guerra frontal con las FARC y un conjunto de políticas que

servirían de soporte para las dos primeras: soldados campesinos, red de informantes, estímulos a la desertión, entre otras. En cuanto a la seguridad ciudadana, la sensación general era de tranquilidad; las estrategias utilizadas como las caravanas escoltadas por la fuerza pública en las carreteras, la presencia del Presidente en los consejos de seguridad en todo el territorio, y su ímpetu para la derrota militar de la guerrilla, junto al proceso de desmovilización de las AUC, generaban sensación de seguridad y de protección.

Sin embargo, el silencio de las FARC no tardó en romperse, y su ruido se extendió a las ciudades con atentados terroristas: el carro bomba en el club El Nogal (Bogotá), cuyo objetivo fue la población civil (36 muertos y 168 heridos), una casa bomba en Neiva cuyo objetivo eran autoridades de fiscalía y de policía (16 muertos, 30 heridos y 70 casas destruidas). El presidente asumió una posición más dura contra las FARC, hasta llegar incluso a apoyar la invasión de Estados Unidos a Irak, en su afán por obtener más ayuda militar y lograr la incorporación del conflicto colombiano en la guerra mundial contra el terrorismo.

Con las FARC no hubo ningún tipo de acercamiento, se continuó con la política de recuperación de territorio y de persecución a la insurgencia, se hicieron operaciones de rescate de secuestrados, como el caso del ex ministro Gilberto Echeverri y del ex gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria, en donde desafortunadamente resultaron asesinados. Paralelo a esta posición de no negociación con las FARC, se adelantó el acuerdo con las AUC, cuya desmovilización iniciaría en 2003 y terminaría en 2005, de acuerdo a lo pactado en el Acuerdo de Santafé de Ralito en julio de 2003.

El marco jurídico que amparó la desmovilización se definió mediante la ley 975 de 2005, conocida como “ley de justicia y paz”, que establece penas entre 5-8 años a los desmovilizados que hayan confesado sus crímenes antes de la promulgación de la ley.

De acuerdo a los últimos datos de la Agencia Colombiana para la Reintegración, las cifras de desmovilizaciones de autodefensas llegan a 31.698 desmovilizaciones colectivas y 3.619 desmovilizaciones individuales. Por parte de las FARC ocurre lo contrario, son más desmovilizaciones individuales -17.583- que colectivas -190-; esto muestra algo preocupante

para las filas de las FARC en tanto a que estas desmovilizaciones individuales son deserción, producto de una decisión individual y no dentro del marco de un proceso; comprobando así el debilitamiento político y militar de las FARC.

La política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe si bien tuvo resultados exitosos en cuanto a la situación de conflicto armado siguiendo las políticas tradicionales de la seguridad nacional, no logró intervenir la esfera de la seguridad pública con relación a condiciones de seguridad en las ciudades.

No se trata de negar la afectación que genera la situación de conflicto armado en todas las zonas del país y en todas las variables que intervienen en la estabilidad política, social y económica, cuyas consecuencias lógicamente llegan a las ciudades; el problema está en la dificultad de consolidar una política que permita crear condiciones de seguridad en las ciudades colombianas con situaciones que no dependen exclusivamente del conflicto.

Uno de los principales logros de la política de Seguridad Democrática fue la consolidación de la dirección civil de la fuerza pública en cabeza del Presidente; siguiendo al experto colombiano en seguridad Hugo Acero Velázquez, podría decirse que es la primera vez que en Colombia un Presidente asume plenamente la función constitucional de comandante supremo de las Fuerzas Armadas y responsable del orden público. De igual manera, durante el gobierno de Álvaro Uribe se avanzó en el monopolio legítimo del uso de la fuerza y control territorial por parte del Estado, pues la presencia de las Fuerzas Armadas se extendió y consolidó en zonas que eran dominadas por guerrillas y paramilitares, logrando así el debilitamiento de las FARC.

La desmovilización paramilitar es otro de los logros del gobierno. Sin embargo, es un tema objeto de revisión, en tanto a la medición de las consecuencias de una desmovilización que no contaba con la estructura necesaria e inmediata para recibir a quienes dejaron las armas. Ello se hace latente en la formación de nuevas estructuras criminales conocidas como Bacrim –Bandas criminales-, cuya mayoría de miembros y fundadores son desmovilizados de las AUC, de igual manera con el surgimiento de la “Bandas Emergentes”, que son grupos de

delincuentes organizados urbanos que además de los problemas comunes de inseguridad de las ciudades recurren a actividades propias de las organizaciones armadas ilegales a las cuales pertenecieron y al narcotráfico: **la extorsión** hoy afecta a diversos sectores independientemente de la capacidad económica (tenderos, conductores y propietarios de vehículos de servicio público...), **el sicariato** como opción para solucionar conflictos como deudas, ajustes de cuentas, hasta infidelidades; **el control territorial y la venta de droga en las grandes ciudades** y los delitos conexos a esta actividad (la policía nacional calcula ingresos de 10 millones de dólares mensuales en Medellín y 15 millones en Bogotá), el control territorial y manejo delincencial de negocios ilegales como prostitución, contrabando, juegos de azar, préstamos “gota a gota”, venta y alquiler de armas, etc.

La Seguridad Democrática tuvo como pilar la lucha contra los grupos armados, pero falló al no contemplar medidas para la seguridad de las ciudades ni tuvo en cuenta las consecuencias asociadas al conflicto que podrían sentirse en ellas. En cuanto a homicidios si hubo una relación positiva entre la política de Seguridad Democrática y la cantidad de homicidios los cuales tuvieron una disminución de un 38% entre 2002 (28.534) y 2009 (17.717), así como los secuestros que disminuyeron en un 92% pasando de 2.822 en 2002 a 213 en 2009. (Acero, Razón Pública, 2011)

Según Alfredo Rangel, “el principal indicador internacional para medir el nivel de violencia de un país es la tasa de homicidios por cada 100 habitantes (hpcmh). Entre el 2002, cuando empezó la Administración Uribe, y 2008, este indicador ha tenido una disminución sustancial en Colombia, al pasar de 67 hpcmh a 33 hpcmh, es decir un 50% menos, lo que representa la tasa más baja de los últimos 21 años”(RANGEL: 2010). Sin embargo, en el año 2009 se dispararon las alertas ante un aumento significativo en los homicidios con respecto al año 2008, presentándose un aumento del 16%, siendo las grandes ciudades las más afectadas por este delito.

La incidencia de la desmovilización paramilitar en los homicidios y en los delitos que afectan a la seguridad democrática (extorsión y secuestro) es innegable en la medida en que ya es un grupo armado menos. Sin embargo, factores como el aumento de recursos en seguridad y defensa, el incremento en el número de efectivos de la Policía Nacional y las Fuerzas

Armadas, y el control territorial por parte del Estado, permitieron que estos indicadores bajaran generando así una mejora en la seguridad.

Durante el gobierno del presidente Uribe se retrocedió en la concepción de la seguridad como responsabilidad de todos, en tanto se limitó a una “óptica militar y policial” dejando de lado a otras instancias igualmente responsables y dejando además, a gran parte de la sociedad con un “creciente autoritarismo interiorizado, que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional, y que alimenta comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática” Una de las principales fallas fue el haber desconocido la función constitucional y legal de alcaldes y gobernadores como responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones. (Vargas, 2004). Sin embargo, cabe anotar que la gobernabilidad de los alcaldes se enfrentaba a una situación crítica generada por la presión de los grupos armados, llevando incluso a muchos alcaldes a gobernar desde afuera de sus municipios.

Si bien hubo avances en muchos frentes de la “seguridad nacional”, la ausencia de políticas de seguridad ciudadana ha sido la constante en los últimos gobiernos, pues han focalizado sus esfuerzos en la situación de conflicto armado; sin embargo en lo urbano, las políticas de seguridad fueron definidas por la Policía Nacional y los gobiernos locales y en casos como el de Bogotá se obtuvieron resultados importantes en la reducción de los principales indicadores de delitos contra la vida y el patrimonio, los cuales no estaban relacionados directamente con el conflicto armado.

6. PROSPERIDAD PARA TODOS: JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014-2018).

El segundo período de Juan Manuel Santos, tras haber ganado las elecciones de 2014, ha centrado su gestión en el proceso de paz que se viene adelantando con las FARC desde 2011.

Santos recibe un país optimista en cuanto a la disminución de los efectos del conflicto armado, un país que de alguna manera tenía recuperada al menos su “percepción de seguridad” ante la fuerte figura del ex presidente Uribe que generaba la confianza de haber

debilitado a la guerrilla de las FARC y de haber logrado la desmovilización de las AUC con la posterior extradición de sus máximos jefes.

Sin embargo, el final del gobierno del presidente Uribe marcó una tendencia al aumento de delitos como homicidios, que aumentó en un 16% entre el 2008 y el 2009; muchas fuentes afirman que esta situación obedece a la conformación de bandas criminales tras la desmovilización paramilitar. Han surgido nuevos actores armados, organizados por antiguos jefes paramilitares, sin una cabeza ni organización visibles, sin pretensiones contrainsurgentes, dedicados a actividades ilegales, desde el tráfico de drogas hasta el contrabando de gasolina. Esta realidad genera entonces una nueva dinámica en el área de seguridad y defensa, dinámica que como se ha venido viendo está afectando a los centros urbanos; vale señalar que la violencia es común en una sociedad post conflicto, pues es una sociedad fragmentada, polarizada y más dada a la violencia.

Durante el primer gobierno de Santos, hubo golpes contundentes a la guerrilla con la muerte de dos de sus principales comandantes: alias “El Mono Jojoy” y alias “Alfonso Cano”, también golpes al ELN, bajas y capturas de guerrilleros y de bandas criminales; sin embargo las encuestas realizadas sobre percepción de seguridad no han sido optimistas en cuanto a la gestión de este gobierno, debido a que los indicadores del conflicto armado presentaron un aumento durante los primeros 2 años de gobierno (2010-2012): voladuras de torres y puentes, retenes, ataques a la fuerza pública, policías y militares heridos en combate. Muchos de los delitos de alto impacto que afectan a la seguridad ciudadana presentaron una disminución, pero la escalada de las FARC, su comportamiento hostil aun en medio de la negociación, han influenciado negativamente la percepción de seguridad de la sociedad.

En materia de seguridad y convivencia, el presidente Santos cuenta con dos directrices: **el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en el capítulo VIII “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz”, deja ver la disminución que han tenido algunos indicadores de seguridad como homicidios y violencia intrafamiliar, sin embargo advierte, que otros delitos de alto impacto como los que afectan al patrimonio y la integridad personal (hurto, extorsión, lesiones personales y violencia sexual) continúan siendo un problema por solucionar.

El reto planteado por el Plan Nacional de Desarrollo se dirige a crear condiciones que garanticen en todo el país seguridad, justicia y democracia; este Plan corresponde al segundo periodo de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, gobierno que viene adelantando un proceso de paz con las FARC. Así las cosas, las políticas generadas en este gobierno se piensan en largo plazo, previendo la situación de firma de paz y post conflicto.

En el 2010 el Presidente Santos anuncia la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia con el fin de “definir una estrategia integral para combatir los delitos que más afectan a los ciudadanos en las principales ciudades, y que atentan contra su vida y su patrimonio, y para señalar las acciones que permitan avanzar en la construcción de una mejor convivencia ciudadana...” (DNP, 2011)

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PNSCC, es el resultado de un proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial” (DNP, 2011)

El Gobierno Nacional toma el tema de seguridad y convivencia ciudadana de manera independiente de las políticas de seguridad nacional en el sentido de crear una institución exclusivamente dedicada a ello. Las políticas anteriores, Estrategia Nacional contra la Violencia (Gaviria 1990-1994), El Salto Social (Gaviria 1994-1998), la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (Pastrana 1998-2002) y la Política de Seguridad Democrática (Uribe 2002-2010) aunque contemplaron el tema en sus políticas de seguridad, no lograron desligar las estrategias a seguir ni los esfuerzos realizados, de la situación de conflicto armado y narcotráfico. La actual política no lo está logrando, pero si cuenta con una serie de herramientas que permiten consolidar los esfuerzos de todas las entidades comprometidas y responsables de la seguridad y la convivencia ciudadana. (Tabla No. 1)

7. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LA POLICIA NACIONAL.

La Policía Nacional, en el contexto colombiano no ha sido un cuerpo civil. Ha dependido del Ministerio de Defensa y ha cumplido tareas para enfrentar el conflicto político armado y el narcotráfico. Aún así, ha tenido bajo su responsabilidad garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en las ciudades y municipios del país. Solo que desde la Constitución de 1991 su actuación debe inscribirse en las políticas públicas de seguridad de los entes territoriales y bajo la dirección de los Alcaldes y autoridades civiles. Ello ha generado una suerte de dualidad jerárquica en la orientación de la Policía Nacional porque deben responder al mando policial que depende del Ministerio de Defensa y simultáneamente al Alcalde y su respectivo Secretario de Gobierno. Los “cortocircuitos” entre comandantes de la Policía y Alcaldes han sido permanentes.

En cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del Gobierno Nacional, la Policía Nacional de Colombia ha consolidado estrategias específicas para contribuir a la consecución de la seguridad y la convivencia, en cumplimiento de su responsabilidad institucional, el sentido integral que deben tener las políticas públicas en el tema y la corresponsabilidad que ellas implican.

Plan “Corazón Verde” como fue bautizado, puso especial énfasis en la previsión y prevención frente a los fenómenos criminales y la generación de respuestas y alternativas de solución a problemáticas en los diferentes niveles de gestión de la Institución.

“Se definieron 16 estrategias orientadas a disminuir de manera significativa los delitos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana en el país, la desarticulación de las estructuras delincuenciales y grupos organizados al margen de la Ley, además de prevenir la atomización y mutación de los fenómenos delincuenciales a nivel nacional, contribuyendo al fortalecimiento del control territorial y la acción integrada del Estado de acuerdo con lo planteado en las metas y objetivos de las políticas del Gobierno Nacional en esta materia”. (Policía Nacional, 2013)

De forma puntual, seis estrategias contribuyen al logro de las metas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, en su propósito de detener la dinámica de la

violencia y neutralizar las nuevas amenazas en el ámbito nacional, en procura de lograr las condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad y el desarrollo social: Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico, Estrategia de Intervención Integral contra el Terrorismo, Estrategia contra la Minería Ilícita, Estrategia Nacional contra las Bandas Criminales, Estrategia Institucional para el acompañamiento al Proceso de Restitución de Tierras y al Sistema Integrado de Seguridad Rural.

En cuanto a las estrategias dirigidas a enfrentar los hechos delictivos que generan mayor impacto en los ciudadanos en su diario vivir, se formularon las siguientes: Estrategia Institucional de Protección a la Infancia y Adolescencia, Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables, Estrategia Institucional de Seguridad Vial, Estrategia Contra los Delitos Informáticos, Estrategia Contra el Contrabando, Estrategia Nacional Contra el Secuestro y la Extorsión, Estrategia Integral contra la Extorsión en Menor Cuantía o “Microextorsión”, Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades o “Microtráfico” y Estrategia Integral Contra el Hurto de Celulares. Estas estrategias implican la interrelación con las autoridades locales y nacionales; con un énfasis en lo local.

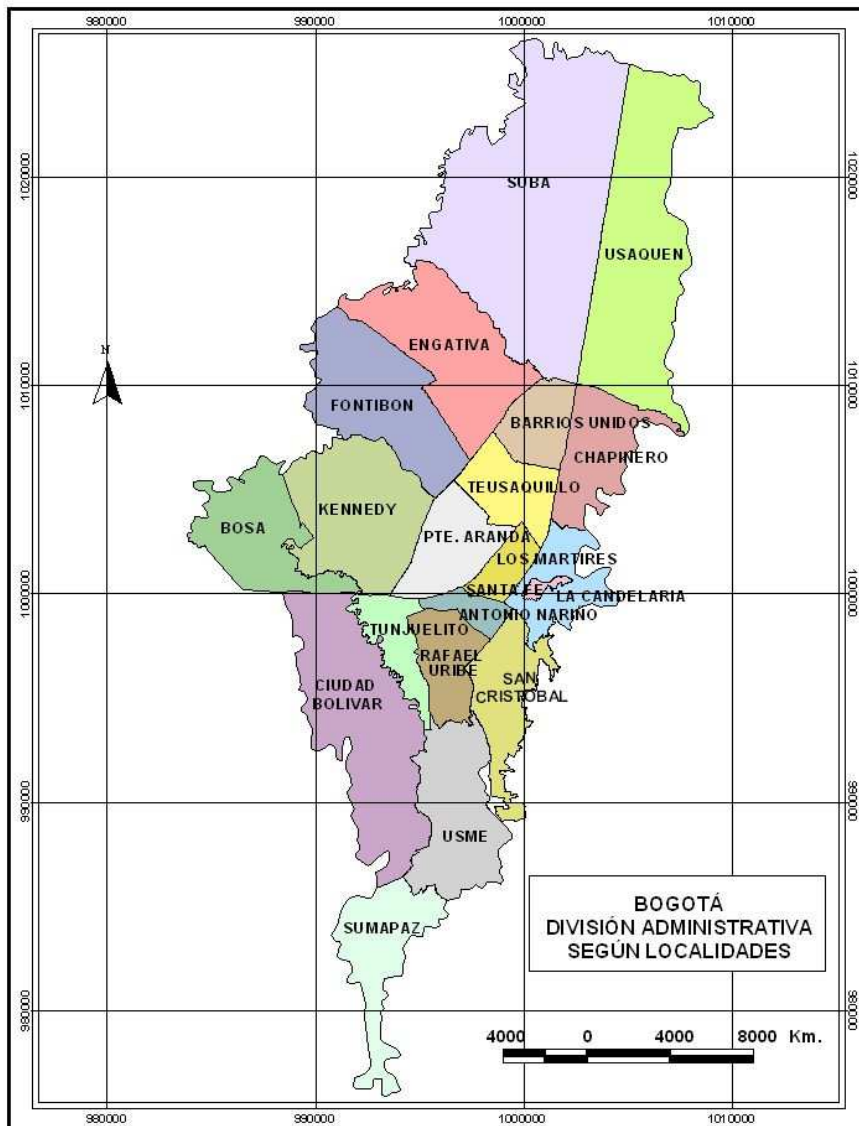
Al mismo tiempo, la Policía Nacional adelantó el Plan Espada de Honor dirigido a la ofensiva contra la guerrilla y las bandas criminales, que incorpora actividades específicas de la Policía Nacional en coordinación con el Ministerio de Transportes, el Ministerio de Agricultura y la Fiscalía General de la Nación.

Iniciativa de reciente importancia es el denominado Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes cuyo objetivo principal es “optimizar el servicio de policía a través del fortalecimiento del talento humano, la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los recursos, con el fin de contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones, contribuyendo al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana” (Policía Nacional, 2010)

Este plan pretende focalizar los esfuerzos de acuerdo a los contextos territoriales específicos y tipos de población, contribuyendo así a dar respuestas específicas de acuerdo a necesidades particulares.

IV. UNA MIRADA A LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ. REFERENTE EMPIRICO.

1. GENERALIDADES DE LA CIUDAD.



Según datos de la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, a julio de 2013, Bogotá registra 7.852.454 habitantes.

Según las proyecciones del DANE la población por rangos de edad tuvo unas variaciones importantes entre el 2000 y el 2012 que marcó la tendencia de la pirámide de población de

la ciudad. La población entre los 15 y 64 años aumenta en más de un millón, logrando una mayor participación en el total de la población, pasando del 65.7% al 69.3%. Los cambios en las poblaciones de los extremos es inversa, en la medida que la población infantil disminuye en más de 5 puntos porcentuales de su participación del total de la población, pasando de 29.3% a 23.9%; mientras que de manera inversa la población de adulto mayor aumenta en doscientos mil, logrando un cambio de su participación del total de la población en cerca de 2 puntos porcentuales

Según la encuesta multipropósito de 2011 en el análisis poblacional de edades por ciclo, del total de la población bogotana el 48% corresponde a adultos, seguido de población acumulada desde la primera infancia a la juventud con una participación del 42%. Por último se encuentra la población adulto mayor con una participación del 10%.

Con base en las proyecciones poblacionales del DANE, se observa que la tendencia de la participación por sexo no tiene una variación significativa, en la medida que los hombres en el 2000 fueron el 47.9% y las mujeres el 52.1%, mientras que en el 2012 dicha distribución fue del 48.3% hombres y 51.7% mujeres, generando una variación de menos de medio punto porcentual, alcanzando en este año una población de 3.653.868 hombres y 3.917.477 mujeres.

Bogotá se subdivide en 20 localidades y en estas se agrupan 1.958 barrios. Salvo la localidad de Sumapaz, que es ciento por ciento área rural, todas las localidades son fundamentalmente urbanas.

De la población total de Bogotá a 2011, las localidades con mayor participación son Suba con un 14,3% y 1.069.114 habitantes, Kennedy con 13,7% y 1.019.949 habitantes, y Engativá con el 11,3%. Seguidas de localidades medias en su participación poblacional como Ciudad Bolívar con un 8,6%, Bosa 7,8 y Usaquén 6,4%.

La estratificación socioeconómica es una herramienta de focalización del gasto que se utiliza para clasificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías diseñadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE.

La estratificación socioeconómica permite clasificar en un área determinada (manzana en lo urbano y predio en lo rural) las viviendas y su entorno en distintos estratos o grupos de estratos, según sus características. La clasificación por estratos se define así:

- Estrato 1: Bajo-bajo
- Estrato 2: Bajo
- Estrato 3: Medio-bajo
- Estrato 4: Medio
- Estrato 5: Medio-alto
- Estrato 6: Alto
- No residencial: Uso diferente a vivienda (industria, comercio y dotacional)”

La población de Bogotá se encuentra concentrada en los estratos bajos 1, 2 y 3 que corresponden al 76% de la población, con mayor peso el estrato 2 o bajo con un 34%. Por el contrario los estratos altos tan solo corresponden al 4% del total de las viviendas.

La Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011, a la pregunta “¿Cuántos años continuos hace que vive en Bogotá?” se encontró que existe una tendencia constante de migración a la ciudad. En los últimos diez años han llegado a Bogotá más del 40% de la población, mientras que el 18.9% vive en la Capital desde hace menos de tres años. Las razones reportadas por quienes han llegado a la ciudad recientemente es por cuestiones laborales u oportunidades o de negocios que corresponde a casi el 50% de los encuestados, seguido por el 23,2% que alegó motivos familiares.

Con relación a las características socioeconómicas Bogotá reporta:

Coberturas de educación:

Según la Secretaria Distrital de Educación la tasa de cobertura bruta (La cobertura bruta – TCB- corresponde a la proporción de matriculados del sistema educativo -oficial y privado- respecto a la población en edad escolar) ha permanecido en crecimiento hasta el año 2010 que logró una TCB de 99.1. Sin embargo, para el 2011 esa tasa cayó al 97%. Lo mismo sucede con la tasa de cobertura neta (La cobertura neta –TCN- corresponde a la proporción de matriculados del sistema educativo que están entre los 5 y 17 años respecto a la población

en edad escolar), que creció hasta el 2010 a una tasa de 92.8%, cayendo levemente en el 2011 a una tasa de 92%.

La cobertura se observa también en el comportamiento de la matrícula. La matrícula total creció de manera constante hasta el 2008 hasta alcanzar 1.614.090 matriculados, sin embargo tuvo un descenso en el 2011 a 1.563.093, regresando a una cobertura cercana a la del 2004. La participación oficial en esta matrícula ha sido superior al 56% en el 2003, la cual incrementó hasta el 2010 con una participación del 64%, aunque en el 2011 cayó en un punto porcentual.

Bogotá a 2011 presenta una tasa de analfabetismo del 1,6% lo que significa que 91.793 personas de 15 años y más no saben leer ni escribir. La tasa de analfabetismo en mujeres de 15 años y más fue de 1,9% frente a un 1,3% en hombres en el mismo rango de edad. Según los resultados de la EMB2011, las localidades con las tasas de analfabetismo más altas son: Usme (3,6%), Ciudad Bolívar (2,9%) y San Cristóbal (2,8%), mientras que las localidades con menor tasa de analfabetismo son Puente Aranda, Teusaquillo, Antonio Nariño, todas con el (0,8%)

El promedio de educación para las personas de 5 años y más en Bogotá es de 9,4 años. Las localidades con más años de educación en promedio son Chapinero (13,3), Teusaquillo (12,9) y Usaquén (11,7). Por rangos de edad, el promedio de educación para las personas entre 5 y 19 años es de 5,7 años, con un promedio para las mujeres (5,8 años) mayor que el promedio de años de educación de los hombres (5,6 años). En el rango de 20 a 34 años, el promedio de educación del total de la población de Bogotá es de 12 años. En este rango de edad, las mujeres tienen, igualmente, un promedio de educación (12,2 años) superior al de los hombres (11,8 años). En el grupo de 35 años y más, el promedio de educación es de 9,9 años y los hombres presentan un promedio de años de educación (10,3 años) superior al de las mujeres (9,6 años).” (SDP, 2011)

Con relación a las condiciones de salud, según los resultados de la Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011, el 92% de la población que vive en las localidades urbanas manifestó estar afiliado al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), mientras que el 7,6%

reportó no tener ningún tipo de afiliación. A partir de 2007 ha aumentado el nivel de cobertura en 5 puntos porcentuales hasta 2011, que desagregado por estrato presenta una cobertura de 87,8% para el 1, 91,4% para el 2 y 92,1% para el 3.

En cuanto al tipo de afiliación, el 72,3% de la población se encuentra en el régimen contributivo, el 23,9% en el subsidiado y el 3,6% en regímenes de excepción. Asimismo las localidades que presentan mayor porcentaje de personas en el régimen contributivo son Rafael Uribe Uribe (59%), Santa Fe (58,3%), San Cristóbal (57,6%), Tunjuelito (56,7%), Ciudad Bolívar (55%) y Usme (54%).

Por otro lado, las localidades con mayor cobertura en el régimen subsidiado son Usme (43,9%), Ciudad Bolívar (43,3%), Bosa (33,7%), Kennedy (22%) y Suba (15,5%). En cuanto al total de personas que están afiliadas al régimen subsidiado (1.637.687), el 56,2% está cubierto por un esquema de subsidio total, mientras que el 30,6% por un esquema de subsidio parcial.

Los indicadores de mortalidad permiten medir la calidad de vida y la salud de las personas, así como la equidad en el acceso y utilización de los servicios de salud y bienestar social, sobre todo de los niños y las niñas. En este sentido, la tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año) ha venido disminuyendo desde 2002 con una tasa de 15.1 casos por cada mil nacidos vivos, hasta el 2010 que presentó una tasa de 11.7. En este año las localidades que registraron mayor número de casos de mortalidad infantil fueron Sumapaz (28.6), Los Mártires (16.7) y Barrios Unidos (14.9).

En términos generales, "la mortalidad en la primera infancia ha descendido en Bogotá durante los últimos años. Por ejemplo, la mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menores de 5 años (por cada 100.000 nacidos vivos), pasó de una tasa de 7.6 en 2002 al 1.0 en 2010. De igual forma, la mortalidad por desnutrición pasó de 5.3 (por cada 100.000 nacidos vivos) a 0.8 en los mismos años, así como la tasa de mortalidad por neumonía tuvo una disminución de 24.7 a 14.0 casos por cada 100.000 nacidos vivos menores de 5 años.. (SDP, 21 Monografías, 2011)

Respecto al desempleo “su tasa disminuyó levemente entre 2007 (10,4%) y 2011 (9,5%), la tasa de subempleo aumentó de 30,8% en 2007 a 34% en 2011, evidenciando un deterioro en la calidad del empleo de los bogotanos. Por otro lado, las localidades que presentan la mayor tasa de desempleo, superior al promedio de Bogotá son Ciudad Bolívar (11,5%), San Cristóbal (11,3%), Usme (11%) y Bosa (10,5%).

De acuerdo a los datos del DANE y publicados por el Observatorio Distrital de Desarrollo Económico, Bogotá redujo el porcentaje de ciudadanos pobres, de 11.6% en 2012 a 10.2% en el 2013. En cuanto a pobreza monetaria (medida en ingresos), Bogotá es la que presenta la menor pobreza, entre las 13 áreas metropolitanas del país y entre 2002 y 2010 la incidencia de la pobreza por ingresos o línea de pobreza disminuyó de 31,3 a 15,6%”. Respecto a la pobreza multidimensional -que incluye cinco dimensiones y quince indicadores, tales como la asistencia escolar o el aseguramiento en salud-, esta ha disminuido desde 2010 en Bogotá de forma sostenida en 3.4 puntos porcentuales, ubicándose para 2013 en 8.7%. Dicha cifra es la más baja entre todas las otras regiones y supera a la segunda (Valle del Cauca) en 7.5 puntos. Sin embargo, Bogotá ha reducido la pobreza pero no avanza de igual forma en la disminución de la desigualdad.*

“Recientemente Naciones Unidas y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) comenzaron a calcular el índice de pobreza multidimensional (IPM), que comparado con otros índices de medición como la pobreza por ingresos (LP), permite observar más de cerca las condiciones de vida de los hogares. El IPM incluye cinco dimensiones – educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos– y quince variables”, que el DNP interpreta considerando que un hogar es pobre cuando tiene cinco carencias de las quince variables nombradas* (SDP, Bogotá Ciudad de Estadísticas, 2011)

* Según la Encuesta Multipropósito de Bogotá, en 2011 la incidencia de la pobreza por ingreso fue de 17,3% (1.287.982 personas), mientras que la población por debajo de la línea de indigencia fue del 4% (300.453 personas). Con relación a las localidades, las que presentan mayor incidencia de pobreza son Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal con más de un tercio de su población por debajo de la línea de pobreza, seguidas por Rafael Uribe, Bosa, Candelaria y Santa Fe.

Para el caso de Bogotá, entre 2007 y 2011, la incidencia de la pobreza según IPM bajó de 21,9 a 12,8% del total de la población, y la intensidad disminuyó de 26,5 a 25% en el mismo rango de años, mostrando una reducción de la combinación de los dos factores (incidencia e intensidad) de 5,8 a 3.2%. De otro lado, la diferencia entre localidades es notable, pues por ejemplo en Usme la incidencia de la pobreza multidimensional es de 23,8%, mientras que en Teusaquillo es de 1,7%, pasando por Ciudad Bolívar (23,4%), San Cristóbal (21,4%) y Bosa (19,4%), localidades que tienen su mayor privación en la dimensión de trabajo y las condiciones educativas del hogar.

Como se puede observar, el IPM incluye una dimensión que está directamente relacionada con niñez y juventud, cuyas variables son: inasistencia escolar, rezago escolar, no acceso a los servicios relacionados con el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil. La relevancia que la actual administración de Gustavo Petro le da a la primera infancia obliga a realizar una supervisión cuidadosa sobre la evolución de este indicador. En los hogares que son pobres por IPM hay 166.145 niños entre 0 a 5 años. Las localidades con más niños y niñas pobres son Ciudad Bolívar (29.945), Bosa (21.168), Kennedy (19.538), Suba (17.457), Usme (14.803). (SDP, Secretaría Distrital de Planeación, 2012)

“Mientras la incidencia de la pobreza descende, el coeficiente Gini no se modifica de manera sustantiva, pues entre 2007 y 2011 la distribución del ingreso empeoró con un aumento del coeficiente de 0.51 a 0.54, mostrando aún un nivel muy alto de concentración del ingreso. Por otro lado, es interesante observar que en localidades como Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal el Gini es bajo. Este resultado se puede interpretar de dos maneras: primero, que allí se concentran personas pobres de similar ingreso, y segundo, que estas localidades son más segregadas porque no tienen mezcla socioeconómica”. (SDP, Secretaría Distrital de Planeación, 2011, pág. 40)

La interpretación del Gini difiere cuando se considera el conjunto de la ciudad en comparación a cuando se observa por localidades. Aunque para la disminución del Gini significa una reducción de la desigualdad, en Bogotá entre localidades –y desde la óptica de la segregación– un Gini relativamente alto como el de Santa Fe, La Candelaria, Suba,

Chapinero y Fontibón, indica que hay más mezcla social que en las localidades con Gini bajo como Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar. En estas localidades con Gini bajo la población es relativamente homogénea en su pobreza.” (SDP, Secretaria Distrital de Planeación, 2011)

2. SEGURIDAD EN BOGOTA: PROBLEMÁTICA LOCAL DE LA CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA.

La seguridad y convivencia ciudadana ha tenido en los últimos años un lugar destacado en las agendas políticas y los planes de desarrollo de la ciudad. En virtud de esta relevancia, cinco administraciones distritales sucesivas (Mockus-Peñalosa-Mockus-Garzón-Moreno) han adoptado e implementado políticas sólidas en la materia, avanzando hacia una mayor coordinación y articulación de acciones e instituciones, y promoviendo la continuidad y sostenibilidad de las estrategias y programas, de acuerdo con el énfasis de cada administración. Fruto de ello, aspectos como el fortalecimiento institucional en materia de seguridad ciudadana, la adopción de una política de espacio público, la integración del concepto de cultura ciudadana y una mayor participación de la ciudadanía, la resolución pacífica de conflictos, la territorialización de la política de seguridad y la corresponsabilidad, constituyen un acumulado positivo para la ciudad. (Acero, Los planes integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2005)

El universo de problemas de seguridad ciudadana se extiende más allá de la “gran criminalidad”. La tradición de la seguridad urbana como ámbito discrecional del Estado, y la tradicional tríada policía-justicia-sistema penitenciario, le ha dejado espacio abierto al amplio marco de la convivencia y el reconocimiento de los derechos del conjunto de los ciudadanos. Hasta hoy han sido normales las discusiones sobre si la seguridad debe ser más un asunto de fuerza pública, es decir de coerción, o de índole socioeconómico, es decir de prevención. Pero las experiencias positivas en la materia evidencian que la política de seguridad urbana exitosa requiere tanta prevención como coerción³. Una concepción que permita anticipar los

³ Nueva York es conocida por la política de “Tolerancia Cero”, concentrada en una aproximación esencialmente represiva y coercitiva. Y en efecto ese ha sido el elemento más visible de esa política. Pero detrás o en paralelo a las acciones coercitivas de los años 90, tuvieron lugar políticas de cohesión social y de apoyo socio-económico en los barrios más expuestos a la criminalidad de esa ciudad. En contraste, Barcelona es conocida por su modelo exitoso de prevención social. Hay que saber que en paralelo esta ciudad desarrolla un nuevo esquema de fuerza pública que ha permitido una combinación efectiva de coerción y prevención. Incluso en los últimos años, Cataluña toda ha

riesgos de seguridad y convivencia en la ciudad y basada en la protección del ciudadano y la garantía de derechos debe rodear la estrategia integral de prevención y coerción.

En este sentido, la inseguridad ciudadana es un fenómeno multicausal, dinámico y multifacético, que afecta el mantenimiento del equilibrio social, jurídico, cultural y político, de manera que para combatirla resulta indispensable desarrollar políticas eficaces e integradas con el objetivo de enfrentar los efectos de la criminalidad y también sus causas, tales como la exclusión social, las desigualdades económicas y la discriminación en cuanto a derechos.

En Bogotá durante los últimos años la premisa en materia de seguridad ha sido mantener la estabilidad y el orden público, aspecto que ha llevado a las autoridades a centrarse en aquellas dinámicas delictivas de impacto a gran escala. No obstante, a este comportamiento se suman problemáticas específicas identificadas en estudios y diagnósticos recientes sobre la seguridad de la ciudad. Podemos afirmar que precisamente algunos de estos factores han influido para que el ciclo exitoso en materia de seguridad de las últimas administraciones se haya interrumpido. Desde el 2008 los principales indicadores de seguridad han desmejorado, ejemplo de ello es el comportamiento de los homicidios, entre el 2008 y el 2010 se han incrementado en 261 casos, pasando de una tasa de homicidios del 20,5 en 2008 a 23,4 en 2010.

Entre los elementos a destacar llamamos la atención sobre los efectos del conflicto y el posconflicto en la seguridad ciudadana, del cual se desprenden tres elementos claves: Por un lado, la ciudad hoy en día tiene un valor estratégico en esta dinámica, bien sea como centro de refugio, abastecimiento, zona de tránsito y comunicación, o como punto para el lavado de activos y apropiación de las rentas ilegales. De otra parte, uno de los efectos más significativos es la transformación que han registrado las organizaciones criminales como resultado de su contacto con aquellas estructuras del paramilitarismo que no se acogieron al proceso de desmovilización y reintegración a la vida civil. Por último, surgen dudas sobre la

acordado un peso importante al cambio de su fuerza pública de vigilancia y de orden público con una visión nueva en cuanto a la estrategia de intervención en el territorio

efectividad de los procesos de reintegración social, económica y política de los reincorporados y los hogares en situación de desplazamiento.

En consecuencia, la política pública de seguridad ciudadana y convivencia de Bogotá, debe considerar la siguiente premisa: la seguridad ha mejorado en la ciudad, en un sentido amplio, pero esto no quiere decir que las amenazas y riesgos hayan desaparecido.

Los antecedentes de políticas de seguridad de los últimos 4 gobiernos han demostrado que a pesar de focalizar esfuerzos en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) y contra el narcotráfico, no se ha logrado obtener altos niveles de seguridad que garanticen una mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Bogotá, capital de Colombia ha sido históricamente una ciudad receptora de ciudadanos de todo el país, receptora de extranjeros, de inversionistas, de turistas, receptora de gentes de afuera, como cualquier ciudad capital, con sus respectivas consecuencias. Pero hay un ingrediente adicional, que hace de Bogotá una ciudad vulnerable en materia de seguridad: es una ciudad receptora de víctimas y victimarios; víctimas no solo del conflicto armado, víctimas también de la acción del Estado que no ha generado las condiciones de “movilidad social” en las regiones llevando a sus habitantes al éxodo en busca de mejores oportunidades, que esperan encontrar en la Capital.

3. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.

Como se trata de identificar elementos teóricos y metodológicos en la experiencia de la política pública de seguridad de Bogotá para darles un valor más universal, resulta pertinente reconocer el marco normativo que rige las acciones y las políticas públicas territoriales de seguridad. Posteriormente hacer un recorrido por las últimas administraciones que permitan identificar el trayecto de la ciudad en el tema, inventarear las herramientas e instituciones responsables, para finalmente caracterizar el conjunto de elementos conceptuales, técnicos y metodológicos a tener en cuenta para abordar el problema de la seguridad urbana en Bogotá, de manera integral y como política de largo plazo.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el primer antecedente normativo en materia de seguridad ciudadana y convivencia proviene del Gobierno de Cesar Gaviria mediante el Decreto 2615 de 1991 que establecía los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público en las diferentes unidades territoriales, la cooperación entre las autoridades y la horizontalidad de sus acciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana y la generación de los **Planes de Convivencia y Seguridad Ciudadana**.

El marco normativo tiene como fuente principal la Constitución Política de 1991, que en su artículo 296 otorga a “las autoridades político-administrativas de las entidades territoriales, competencias, funciones y responsabilidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana, estableciendo una jerarquía en el manejo del orden público”.

Luego la Ley 62 de 1993 establece que los Alcaldes y Gobernadores son las primeras autoridades de su territorio, y señala sus atribuciones específicas.

La Ley 1551 del 6 de julio de 2012, art. 6 numeral 4 señala como responsabilidades de los municipios, elaborar e implementar los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana en coordinación con las autoridades locales de Policía, y promover la convivencia entre sus habitantes. La Ley 04 de 1991 en su art.14 indica las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir los Gobernadores y Alcaldes respecto al manejo del orden público. Además, la Ley 418 de 1991 (art. 106), prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2011. Ley 418 de 1997 art. 112 y Ley 1421 de 2010 Art. 112 advierten que las faltas en las que incurran las autoridades locales podrán ser investigadas por la Procuraduría General de la Nación.

La actual Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana PNSCC del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos define la Seguridad Ciudadana como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social”. (DNP, 2011)

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

A). Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana son los instrumentos más importantes para la gestión territorial de la seguridad. Con ellos se puede garantizar la integralidad de las acciones en la materia y favorecer la coordinación interinstitucional. De acuerdo con la normatividad vigente, una de las tareas fundamentales de los Consejos de Seguridad es elaborar y hacer seguimiento a la ejecución de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana. Esta tarea, como el mismo Decreto 2615 de 1.991 lo establece. Deben ser “producto de la estrecha coordinación entre las diferentes instancias responsables del tema en cada jurisdicción y de los excelentes flujos de información entre estos organismos” (Acero, Los planes integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2005)

Por su parte, la ley 62 de 1993, que determinó la organización de la Policía Nacional, dio origen a la figura de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad, cuyo valor radica en ser un producto interinstitucional que incorpora la participación de la sociedad civil. Debe ser un Plan elaborado por las autoridades civiles, de seguridad y justicia de cada ente territorial; que permite identificar los problemas y generar las respuestas de manera integral teniendo en cuenta todos los factores que puedan incidir en el comportamiento de la seguridad en el territorio estudiado o intervenido.

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana es el principal insumo para la toma de decisiones en seguridad. La participación de los ciudadanos es un elemento esencial para su éxito, en tanto tienen acceso a información permanentemente actualizada. “Un Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, es un conjunto de estrategias trazadas de

manera conjunta por las autoridades competentes de un Departamento, Distrito o Municipio, para atender las problemáticas y los hechos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana de dichos territorios” (Policía Nacional, 2011)

a). Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá. 1995-2003.

En Bogotá, durante los últimos 20 años se han elaborado sucesivos planes de convivencia y seguridad ciudadana. Completos, pertinentes, integrales y estructurados para atender las problemáticas de la seguridad, la convivencia y la violencia que afectan a los ciudadanos en su diario vivir. Han sido planes elaborados con base en diagnósticos rigurosos que han permitido definir las estrategias de intervención para las problemáticas detectadas.

En cumplimiento de la Constitución Nacional, en cuanto a la responsabilidad de las autoridades de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia, se elaboró la **Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá** contando con el liderazgo de los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa.

La formulación de esta política se adelantó bajo la coordinación académica y metodológica del profesor experto en temas de violencia y seguridad urbana Álvaro Camacho Guisado, quien fue el primer Consejero de Seguridad de Bogotá, cargo creado por el Alcalde Mockus en su primera Administración como primer paso en la apropiación para la autoridad civil de la dirección de la seguridad ciudadana que hasta ahora había sido monopolio exclusivo de la Policía Metropolitana.

La política definía la seguridad como “la libertad de ejercer derechos y deberes sin ser ni sentirse amenazado por acciones de los hombres o de la naturaleza”.

Las líneas de acción de esta política fueron: Cultura Ciudadana, Espacio público, Participación, Conocimiento, Prevención, Conciliación, Justicia, Concertación con la Nación, Descentralización y Vigilancia Policial.

Para el desarrollo de la política se estructuraron los siguientes Grupos de Trabajo en la Administración:

Consejo de Seguridad: Dirigido por directamente por el Alcalde e integrado por la Policía Metropolitana, el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, la Secretaria de Gobierno, el Consejero de Seguridad, los Delegados de la Procuraduría y la Fiscalía. El Consejo de Seguridad, además de hacer seguimiento de la Política Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana, abordaba todos los temas de inseguridad de la ciudad.

Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana y Política Social: Integrado por las Secretarías de Gobierno, Educación y salud, la Policía Metropolitana, el Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS hoy Secretaría de Integración Social, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral UCPI, Instituto Distrital para la Prevención de la Niñez IDIPRON, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Veeduría Distrital, el Departamento Administrativo de Acción Comunal, la Oficina de Prevención de Desastres y las Consejerías de Asuntos Sociales y de Seguridad.

La política tuvo dos ejes de trabajo: la prevención, y el control de la violencia y el delito. Estos ejes de trabajo se abordaron desde el respeto por los derechos humanos y el fortalecimiento institucional, en la búsqueda de adelantar estrategias de intervención y prevención. Cabe resaltar que la pedagogía utilizada por Mockus fue un elemento clave en los procesos de prevención, en la medida en que la sociedad adoptó el respeto a las normas de una manera consciente y libre y no coercitiva.

En cuanto al **fortalecimiento institucional**, en 1997 se creó dentro de la Secretaría de Gobierno, la **Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana**. A la fecha esta Subsecretaria continua vigente y es la” encargada de la formulación de políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas” (Organigrama 1).

Podría afirmarse que a partir de 1995 se inicia la consolidación institucional en el tema de seguridad y convivencia. No solo se creó la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, también se creó el **Sistema Unificado de Información sobre la Violencia y Delincuencia (SUIVD)** que generaba la información para hacer seguimiento y evaluación. Este sistema estaba alimentado por la Policía Metropolitana quien daba las cifras de delitos de alto impacto (hurtos a personas, vehículos, motos, viviendas, comercio, bancos,

lesiones comunes) y el Instituto de Medicina Legal con la información de muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, accidentales y suicidios), lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales. La información recopilada y analizada servía para el diseño de estrategias para enfrentar los problemas de violencia, delincuencia y convivencia; y su posterior evaluación. (Acero, Los planes integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2005)

Con base en esta información, desde 1997 la Administración Distrital impuso metas de reducción en 12 delitos de alto impacto, por lo menos en un 10% anual, con un riguroso seguimiento a los resultados. En los años siguientes (2001-2003) el propio Alcalde Mayor realizaba el seguimiento al cumplimiento de metas cada dos o tres meses con la participación de cada uno de los comandantes de Policía de las localidades y los Alcaldes Locales, el comandante de la Policía Metropolitana y demás autoridades de seguridad y justicia en una suerte de Consejo de Seguridad ampliado).

La Coordinación Institucional durante este período permitió abordar el problema de presencia paramilitar en la ciudad que a través de las “oficinas de sicariato” buscaban el control de zonas de mercados ilegales (San Andresito, 7 de agosto y Santa Fe, entre otros), se coordinaron acciones interinstitucionales con los organismos de inteligencia para prevenir y enfrentar las amenazas terroristas de las FARC tras la ruptura de los diálogos de paz en 2002. Se creó también el **Comité de Crisis** ante los actos terroristas de las FARC. Este comité luego se complementó con el Comité de Inteligencia creado durante el gobierno del Presidente Uribe.

El trabajo conjunto entre Fiscalía, Alcaldía, Gobierno Nacional y Fuerza Pública, hicieron viable la consolidación de la política y permitieron reducir el impacto de acciones terroristas y criminales.

Durante este periodo (1995-2003), junto a las políticas de desarme y de control de los establecimientos nocturnos, se adelantaron intervenciones en zonas de alta concentración de violencia y delincuencia, como por ejemplo, la recuperación de la zona conocida como “el cartucho”, zona de caracterizada presencia y arraigo de organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas ilegales y la receptación de productos hurtados en la ciudad. Allí

también se concentraban más de cinco mil habitantes de la calle y 2507 familias en situación de extrema pobreza.

“En 1996, sin demoler las casas de este sector y con el trabajo de la Policía, las Secretarías de Salud, Educación, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, la Unidad de Servicios Públicos y la Alcaldía Local se logró reducir los homicidios de manera sustancial. A finales de 1999, en la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa se demolieron las casas de ese sector para construir el Parque del Tercer Milenio y se dio inicio a una intervención social y arquitectónica”.

Desafortunadamente este proceso no ha tenido continuidad, desde el punto de vista del enfoque y modalidad de intervención, sobre todo en otras zonas de similares características de alta criminalidad y violencia como la denominada calle del Bronx, el Cinco Huecos, el barrio San Bernardo, el barrio Las Cruces, y el barrio Santa Fe).

b). Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia del 2003.

A finales del segundo Gobierno del Alcalde Antanas Mockus (2003) se adopta el “Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia” que definió “el ordenamiento de cada uno de los servicios dotacionales, los programas arquitectónicos y parámetros urbanísticos e indicadores que permitían una programación efectiva de los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarias en estas materias. Este Plan fue continuado y fortalecido por la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón y con base en él se programaron e hicieron las inversiones del Distrito en materia de equipamientos.

Los proyectos de este Plan Maestro incorporados al Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (2004 y 2008) fueron: fortalecimiento de la MEBOG (Policía Metropolitana de Bogotá) y capacitación de su personal, fortalecimiento de los Centros de Convivencia en la ciudad, modernización del Cuerpo Oficial de Bomberos, fortalecimiento de la justicia local y promoción de mecanismos pacíficos de gestión de conflictos, fomento al respeto de normas de convivencia, con el apoyo de Misión Bogotá, creación y puesta en marcha de la Red Ciudadana de Resistencia Civil, fortalecimiento del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia .SUIVD-, implementación del Plan Distrital de Respuesta a Emergencias por

Terremoto, el programa Desarmarte es Amarte, fortalecimiento de las organizaciones sociales para la seguridad en lo local y definición de competencias de las entidades administrativas de la ciudad.

Durante la administración de Samuel Moreno y Clara López, este Plan Maestro pasó a segundo plano. Actualmente se hace necesario su revisión y ajuste a las nuevas realidades en convivencia y seguridad.

c). Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia -2008-.

Publicado en 2008 con el apoyo de la administración de Luis Eduardo Garzón, fue un estudio académico, desarrollado a través del “diálogo plural y de consensos multipartitos sobre los retos futuros de la seguridad de la ciudad”. (Hugo Acero, Adriana Nuñez, 2012). Este estudio identificó los siguientes retos: (Elkin Velasquez, 2008)

- Las implicaciones del conflicto armado y el post-conflicto.
- Las tendencias y dinámicas de los factores de riesgo de homicidio y los delitos de alto impacto.
- La prevención socio-económica del delito.
- La gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la participación.
- Las relaciones interinstitucionales y territoriales en la seguridad ciudadana.
- Las evoluciones de la fuerza pública.
- La administración de justicia, el sistema penal y el problema de la impunidad.
- La medición, la representación y la comunicación de la inseguridad.

d) Plan Integral de Seguridad para Bogotá. 2007- 2017.

La administración de Garzón también financió otro proyecto que buscaba elaborar la política Distrital de convivencia y seguridad, el cual fue liderado por el Mayor General (r) Henry

Medina, quien con un grupo de expertos finalmente elaboró la política a finales del 2007 que quedó como proyecto y no fue asumido por la Administración como política pública.

e). Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá 2013-2023.

Este plan ha sido formulado bajo la administración del actual alcalde Gustavo Petro y en el contexto de su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. Plan de desarrollo estructurado alrededor de tres grandes ejes: Disminución de la segregación socioespacial, Ordenamiento de la ciudad alrededor del agua para enfrentar el fenómeno del cambio climático; y la defensa de lo público.

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- se apoya teóricamente en el enfoque de “Seguridad Humana” de las Naciones Unidas, en particular del PNUD. En su presentación, el PICS enfatiza en no pretender reemplazar el énfasis de “seguridad ciudadana” contenido en la política nacional de seguridad y convivencia, sino más bien integrarse con ella. El PICS asume como punto de partida lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que concibe a la Seguridad Ciudadana como: una dimensión de la seguridad humana, una política pública y un objetivo de las políticas de prevención y control frente al delito o violencia interpersonal o social.

El PICS se elaboró sobre dos pilares: el derecho a la vida y la dignidad humana. A partir de allí busca afectar todas las variables que afecten el desarrollo humano en términos de seguridad. El PISC asume la seguridad y convivencia de manera integral, reconociendo su multicausalidad, lo que obliga a una intervención interinstitucional, “transversal, multidimensional y transectorial” para generar una amplia “gobernanza” de la seguridad y la convivencia. Como complemento se estructura una estrategia de intervención focalizada y priorizada territorialmente a través del denominado Plan 75/100.

Otro de los principios rectores del PISC es dirigir las acciones en materia de seguridad y convivencia bajo la lógica de la previsión, la prevención y el control, lo que permite generar decisiones con conocimiento de las acciones delictivas y conflictivas, identificarlas, contener y evitar en lo posible su repetición.

Ello implica necesariamente el conocimiento del contexto y la caracterización de conductas para hacer intervenciones efectivas que eviten su escalamiento a delitos o a fenómenos de violencia.

Tras revisar el contenido del PISC puede concluirse que es un plan que no ha dejado por fuera ningún elemento que pueda incidir en la seguridad y la convivencia. Un plan que especifica acciones hacia grupos concretos de población como los afrodescendientes, los indígenas, los habitantes de calle, los LGBTI, entre otros; así como contemplar medidas de acción para el post conflicto. El desarrollo del Plan se articula a la Política Nacional para la Seguridad y la Convivencia, generando así un fortalecimiento institucional con el Gobierno Nacional.

A nivel interno de la administración, el PISC cuenta con estrategias intrasectoriales para garantizar la coordinación en la implementación de estrategias a nivel distrital: Secretaría Distrital de Gobierno (SDG), Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS), Número Único de Seguridad y Emergencias Línea 123 (NUSE 123), Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá DC, Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos (UAECOP), Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público (DADEP), Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (Alcaldía de Bogotá, 2015)

En cuanto a acciones específicas de política pública, el PISC cuenta con las siguientes herramientas, mediante las cuales se pretende intervenir diversas dinámicas sociales para ir consolidando mejores niveles de seguridad y convivencia:

Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno, encargado de desarrollar estudios interdisciplinarios de conflictividades urbanas cuyos resultados son insumos para la formulación de políticas públicas y su posterior monitoreo y evaluación.

- Territorios de vida y paz: Es un “programa de organización y movilización social y de coordinación interinstitucional que compromete los 100 cuadrantes con las cifras más críticas en delincuencia. Estos territorios tienen intervenciones en infraestructura, creación de cultura de paz, seguridad

humana, generación de empleo y apoyo a la economía popular; reducción de la segregación social y fortalecimiento del tejido social”. (Alcaldía de Bogotá, 2015)

Un Territorio de Vida y Paz se define como el espacio en el cual los ciudadanos pueden contar con niveles de bienestar, seguridad y convivencia social, garantizando así el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, tal como establece el enfoque de la seguridad humana.

El programa considera para algunas situaciones la necesidad de implementar estrategias policivas y de justicia que permitan restituir las condiciones de seguridad y convivencia. Cuenta con 6 ejes temáticos de acción: 1. Entorno e Infraestructura Social para la Paz y la Convivencia 2. Niñez y Juventud Constructoras de Paz. 3. Cultura y Fortalecimiento de Identidades. 4. Economía Popular y Generación de Empleo e Ingresos. 5. Reducción de Segregación y Fortalecimiento del Tejido Social. 6. Seguridad y Convivencia Humanas para la Vida Digna.

Estos ejes temáticos implican una fuerte acción interinstitucional e intrainstitucional que movilicen sus acciones hacia los territorios priorizados*.

- Desarme Ciudadano: El Plan de desarme busca incentivar la entrega voluntaria de armas bélicas por parte de los ciudadanos y el establecimiento de restricciones para el porte y uso de armas en la ciudad. Con ello se pretende disminuir la violencia en la resolución de conflictos ciudadanos.

Otras herramientas son : Pactos Ciudadanos por la Convivencia y la Seguridad, Gestores de Convivencia: Expresión y Movilización Ciudadana, Fútbol para la convivencia, Centros de Atención a Víctimas de Violencias y Delitos de Alto Impacto (CAVID), Derechos y Corresponsabilidad en la Reintegración de Ex combatientes, Jóvenes Promotores de Convivencia Local, El Derecho y el Deber de la Memoria para la Paz: Centro del

* La selección de los territorios a ser intervenidos se basó en el informe “Análisis Criminológico Temático – Diagnóstico Sectores de Mayor Criminalidad Año 2012” del Observatorio de Delito de la Policía Metropolitana de Bogotá. No obstante este informe, también se seleccionaron otros que por razones objetivas del análisis de la Administración Distrital se consideraron en la priorización. Finalmente, se incorporaron también en el marco del Programa territorios sobre los que viene trabajando el Programa SUR de Convivencia por el convenio suscrito entre la Administración Distrital y el Banco Alemán KfW que igualmente planifica intervenciones integrales.

Bicentenario Memoria, Paz y Reconciliación, Centros Comunitarios LGBTI, Lo Multicultural en el Contexto Urbano, Casas de Justicia: el acceso a la justicia como derecho ciudadano.

Las entidades con las cuales la Alcaldía de Bogotá mantiene relaciones de corresponsabilidad en el tema son: Policía Nacional – Metropolitana de Bogotá–MEBOG-, Ejército Nacional de Colombia: Décima Tercera Brigada, Fiscalía General de la Nación –Cuerpo Técnico de Investigaciones- CTI y Agencias Internacionales.

B). Indicadores De Seguridad.

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PNSCC- ha identificado los comportamientos delictivos que, por su alto impacto en la sociedad en el nivel nacional, deben ser priorizados para la intervención de las autoridades: homicidio, hurtos, lesiones personales comunes, muertes en accidentes de tránsito, micro extorsión y micro tráfico.

Por su parte el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana –CEACS- de la Secretaría Distrital de Gobierno a través del Balance de Delitos de Mayor Impacto Social 2013-2014 los clasifica como*: Muertes Violentas: Homicidio, Suicidio y Muertes en Accidentes de Tránsito; y Delitos de Mayor Impacto Social como lesiones comunes, hurto a personas, hurto a residencias, a establecimientos comerciales y hurtos de vehículos y motocicletas.

a). Contravenciones.

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICSC- Bogotá 2013-2023 identifica además de los delitos de mayor impacto generadores de violencia e inseguridad, aquellas conductas que atentan contra la convivencia contempladas en el Código de Policía como “Contravenciones”.

* La información estadística que produce el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) de la Secretaría Distrital de Gobierno se procesa a partir de las bases de datos de las entidades fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el caso de las muertes y la Policía Metropolitana de Bogotá en lo relacionado con delitos

Para llevar el registro de estos actos, el Sistema de Actuaciones Administrativas y Acciones Policivas el Distrito trabaja con la base de datos “Si Actúa”.

El reporte de esta base de datos revela que lo más recurrente son problemas por protección de inmuebles afectados por obras de construcción o por filtraciones de agua a otras viviendas (72%) (Alcaldía de Bogotá, 2013)

Oras conductas reportadas tienen que ver problemas entre arrendatarios y arrendadores por incumplimiento en pagos, ocupación indebida del espacio público por vendedores informales, cerramientos de espacio público, riñas entre vecinos, consumo de bebidas alcohólicas en espacio público, altos niveles de ruido en horarios no adecuados, manejo de basuras y manejo inadecuado de mascotas en espacios públicos.

Las contravenciones, por derivarse de conductas cotidianas de la ciudadanía, puede implicar una acción de promoción de cultura ciudadana, en el entendido de que estas conductas no solo pueden ser atendidas por las autoridades de policía y de que actos tan sencillos como el pago de un alquiler o el manejo responsable del ruido pueden convertirse en comportamiento cívico y responsable del ciudadano. En un primer momento estas conductas tipificadas como contravenciones pueden ser solo eso, una infracción que atenta contra la convivencia, pero que pueden desembocar en delitos si no son intervenidas adecuada y oportunamente.

Violencia Intrafamiliar: El PISC define esta violencia como una manifestación de comportamiento social. La información se obtiene de los reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF- con el fin de hacer monitoreo a este fenómeno. La violencia intrafamiliar tiene 4 modalidades: maltrato infantil, violencia de pareja, violencia contra personas mayores y violencia entre familiares.

A diciembre de 2012, la violencia de pareja representaba el 66% de los casos de violencia intrafamiliar, seguido por el maltrato infantil con un 18%. (Forensis, 2013)

b) Delitos.

El principal de ellos corresponde a los **Delitos Sexuales**. La fuente de información del comportamiento de este delito es el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entidad

que practica los exámenes sexológicos de rigor partir de una denuncia. Este delito se considera también como violencia de género, teniendo en cuenta que la mayoría de víctimas son mujeres y niñas

En segundo lugar se clasifican las **Lesiones Comunes**. Constituye uno de los delitos de mayor impacto, generalmente ocurren en el contexto de riñas entre personas y en su mayoría se producen haciendo uso de armas blancas, golpes o armas de fuego.

La tercera modalidad delictiva corresponde al **Hurto a Personas**. Las modalidades más comunes de este delito son el denominado “raponazo”, el “cosquilleo”, el “paseo millonario” y el “fleteo”. Los dos últimos generalmente implican actos violentos y el objetivo es el robo de dinero en efectivo.

En cuarto lugar encontramos el **Hurto a residencias**. Se registran varias modalidades en la comisión de este delito como la violación de cerraduras, la llamada millonaria, la suplantación de autoridades o de empleados de servicios públicos, entre otras. Mientras que el **Hurto a Establecimientos** comerciales ocurre generalmente mediante atraco. Por su parte el **Hurto de automotores: Vehículos y Motos** tiene como factor común el descuido de los propietarios y el abandono del mismo en vía pública lo que propicia su ocurrencia e impide la efectividad de las acciones de prevención y control de las autoridades. También se registra una inmensa cadena de hurto de piezas de los automotores o autopartes. El hurto de automotores tiene cadenas de comercialización en el mercado de repuestos. Y finalmente se identifica el **Hurto a entidades financieras**.

Lugar cada vez más importante ocupan los **Delitos Transnacionales**. Son aquellos delitos que trascienden fronteras e implican la cooperación internacional para enfrentarlas. El narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, el contrabando de mercancías, minerales y fauna, los cibercrimes, la pornografía infantil, el secuestro, la trata de personas y el tráfico de órganos.

c). Muertes Violentas.

En esta categoría encontramos en primer lugar los **Homicidios**. Desde la época del Alcalde Mockus, medidas adoptadas como la restricción del porte de armas, la restricción de horarios de venta y consumo de licor, y demás medidas restrictivas adoptadas en los Consejos

Distritales de Seguridad, contribuyeron a disminuir la tasa de homicidios. Así mismo, los estudios cuantitativos y cualitativos que se realizan desde la Secretaría Distrital de Gobierno, han permitido conocer las problemáticas de la ciudad para la toma de decisiones. En la actualidad, la mayoría de homicidios* tienen como causa principal la venganza o deudas de honor, seguido del homicidio como resultado de riñas (54%). Los estudios también han demostrado que las víctimas de homicidio presentan uso de sustancias psicoactivas, especialmente de alcohol (25%).

El uso de arma de fuego sin permiso de porte también es una constante en los casos mencionados (60%) y los días de mayor ocurrencia de homicidios son viernes, sábados y domingos.

En cuanto al nivel socio económico, las víctimas de homicidio pertenecen mayoritariamente a estratos 1, 2 y 3; Igualmente se registra una tendencia preocupante de participación de menores de edad en homicidios, bien como víctimas o como victimarios. También se evidencia una relación entre víctima y victimario, generalmente como resultado de desacuerdos en la distribución de sus actividades ilícitas.

Con relación a **Muertes y Lesiones por Accidentes de Tránsito** estos se presentan a pesar del mejoramiento en infraestructura para los peatones (puentes y semáforos) y la mayoría de víctimas son mortales o lesionados. Además de los motociclistas, la mayoría de peatones muertos son personas mayores de 65 años.

Respecto al **Suicidio**. El 41% de los suicidios se presenta en personas entre los 24 y los 34 años, predominando los hombres con un 81%. Finalmente, las **Muertes Accidentales** representan el 12,3% de las muertes violentas., siendo las personas mayores de 65 años la mayoría de víctimas (38,4%)

Además de estos indicadores, más recientemente diversos actores de la sociedad civil han insistido, apoyados en investigaciones de campo, en el surgimiento y funcionamiento de economías subterráneas que traen consigo actividades delictivas. Se han identificado 37

* Estas cifras son con corte de 24 de julio de 2013. Fuente: SIJIN-CTI- Secretaría Distrital de Gobierno- CEACSC (Centro para el estudio y análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana)

conductas delictivas utilizadas por grupos criminales, que cuentan con una organización específica social, criminal y económica de acuerdo a sus objetivos.

En el mismo sentido, se han identificado Actividades Económicas Informales que en algunas ocasiones se desarrollan en los límites entre lo legal e ilegal. Estas actividades representan una fuente de ingresos para los estratos más pobres de la población y en ocasiones comprometen la seguridad y la convivencia.

Este es el mapa de indicadores que permiten medir los niveles de seguridad y convivencia de Bogotá. Podría decirse que el PISC 2013-2023 de Bogotá, contempla de manera integral las dinámicas que inciden en la seguridad y la convivencia de la ciudad, sin embargo, las recientes encuestas de percepción de seguridad revelan una creciente sensación de inseguridad en la ciudadanía.

V. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ.

En la década de los 90 se registra una disminución en algunos de los indicadores de seguridad de Bogotá, situación que coincide con los registros nacionales. Así como en el periodo 1984-1991 hubo un incremento de la violencia por narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo, en la década de los 90 estos factores empezaron a verse debilitados. Se fortalece la fuerza pública generando mayor eficiencia en su gestión, surgen nuevos espacios políticos e institucionales a raíz de la Constitución de 1991, se desmovilizaron buena parte de los grupos guerrilleros luego de una cascada de acuerdos de paz iniciados por el M-19, se eliminaron grupos de delincuencia organizada que hacían limpieza social, entre otros. De igual manera los cambios positivos en los indicadores socio económicos influyeron en la mejoría de los indicadores de seguridad (cobertura en educación, servicios públicos y espacio público)

Las nuevas demandas ciudadanas y los nuevos actores sociales obligaron en las instituciones públicas a una revisión de su capacidad de respuesta y a explorar nuevas formas de intervención. No era suficiente abordar la seguridad urbana de manera exclusiva desde la represión y el castigo a través del sistema judicial y policivo, cuya responsabilidad se concentraba exclusivamente en el Estado. Se necesitaba, y se sigue necesitando, la intervención de la sociedad en su conjunto, entender la seguridad como un bien público, fortalecer las relaciones entre comunidad y policía, generando así políticas horizontales. En este sentido, tanto Mockus como Peñalosa rompen con la “costumbre” de limitar la responsabilidad de la seguridad a la policía y a la justicia para ser abordados de manera conjunta con las autoridades encargadas de políticas de prevención y control.

Las principales políticas de seguridad ciudadana ejecutadas en Bogotá desde 1995 se diseñaron sobre los enfoques de la “cultura ciudadana” y de la “defensa del espacio público”. El desarme ciudadano, la regulación del consumo de alcohol, y las intervenciones de recuperación del espacio público en sitios críticos, han sido las medidas más representativas de las tres últimas administraciones para reducir el crimen y la violencia en Bogotá. Cultura ciudadana, espacio público, progreso social, urbanismo y productividad, legitimidad y eficiencia institucional fueron los ejes temáticos de estas dos administraciones, abordados de manera integral e interdependiente, generando así un antes y un después en las políticas públicas de la ciudad.

Entre los avances significativos a nivel institucional y normativo, se crearon la *Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana* y el *Sistema Unificado de Información sobre la Violencia y Delincuencia (SUIVD)*. En este proyecto participaron la Administración local, la Policía Metropolitana y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, demostrando seriedad en el proceso y generando un impacto positivo en la ciudad y fortaleciendo la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas.

Se expidió el *Nuevo Código de Policía y el Plan maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia*, que consolidó el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia que se venían desarrollando desde 1995. Mockus y Peñalosa aplicaron nuevas formas de administración de la ciudad: Mockus en la búsqueda de la **“reconstrucción de ciudadanía”** y Peñalosa en la **“reconstrucción de ciudad”**. Tomaron como referencia experiencias de otras ciudades para incorporarlas en sus políticas, que fueron diseñadas a partir de procesos de participación ciudadana y que permitieron identificar las necesidades y problemas reales de la ciudad. (Ceballos, 2004)

En el periodo 1995-2003, la tasa de homicidios pasó de 70 por cada cien mil habitantes en 1994 a 23,4 en 2003. Si bien en este período la tasa de homicidios bajó a nivel nacional, el caso de Bogotá fue significativo: la mejoría en los indicadores de seguridad fue el resultado de las reformas institucionales en el nivel nacional, y de las políticas de Mockus y Peñalosa dirigidas a la recuperación de la ciudad.

En el tema de la inseguridad más allá de las causas, ambos buscaron la creación de estrategias, la toma de decisiones y el seguimiento a estas, y se construyeron cerca de 15 observatorios de fenómenos urbanos con el objeto de disponer de los mejores bancos de datos para poder actuar de manera más acertada. La gestión de Mockus y Peñalosa dejaron en la conciencia colectiva referentes de ciudadanía que aún se conservan.

Se implantaron normas nuevas que cambiaron las costumbres de grupos de ciudadanos, como la **“ley zanahoria”** (restricción horaria para la venta y consumo de alcohol) o el **“pico y placa”** (restricción del uso de vehículos particulares), de igual manera hubo acciones coercitivas y policivas para la eliminación de focos de inseguridad controlados por bandas delincuenciales

y distribuidores de drogas. Sin embargo fueron acciones acompañadas de campañas de comunicación para complementar la acción policiva mediante programas sociales.

V. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ.

1. CULTURA CIUDADANA Y ESPACIO PÚBLICO: 1995-2003.

El primer gran paso de Mockus y Peñalosa fue asumir el liderazgo de la seguridad como un tema prioritario en sus agendas. Los planes de Desarrollo "Formar ciudad" (primera Administración de Mockus: 1995-1997) y "Por la Bogotá que Queremos" (Administración de Peñalosa: 1998-2000) fueron complemento el uno del otro: Construir ciudad y ciudadanía resume este binomio de buen gobierno.

El sentido de pertenencia de los ciudadanos hacia la ciudad fue otro de los logros de las dos administraciones de Mockus y la de Peñalosa. (Ceballos, 2004). El nuevo modelo de ciudad propuesto logró consolidar sentido de pertenencia; la ciudadanía se acercó a los conceptos de cultura ciudadana, espacio público, progreso social, urbanismo y productividad, legitimidad y eficiencia institucional, conceptos que se llevaron a la realidad como parte del trabajo de estas administraciones. De igual manera, la participación de la comunidad en los procesos permitió que los resultados fueran más cercanos y reconocidos por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, la capacitación como "agentes sociales" a jóvenes y adultos en alto riesgo, permitió su resocialización y su inclusión en la sociedad. (Gilbert, 2008)

La continuidad y complementariedad fueron parte del éxito de las políticas de seguridad, que a través de la legitimidad normativa e institucional, la pedagogía y la prevención del delito como ejes de sus políticas lograron generar un cambio. Esta continuidad permitió que el ciudadano percibiera el compromiso de los dos alcaldes con la ciudad y sus ciudadanos. El código de policía, el fortalecimiento del pie de fuerza de la Policía Metropolitana, el mejoramiento de los Centros de Atención Inmediata (CAI), la continua relación entre entidades, son un ejemplo de la legitimidad institucional y normativa. En seguridad se aplicó exitosamente el principio de "construir sobre lo construido".

A) Formar Ciudad: Antanas Mockus (1995-1998 / 2001-2003).

La administración de Antanas Mockus se caracterizó por ser poco convencional, por llevar la academia a lo público, por gobernar a través de la pedagogía y por la racionalidad en el manejo de las finanzas.

Su Plan de Desarrollo “*Formar Ciudad*” tenía como eje central la “cultura ciudadana”, definida como “*el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos*” (Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa fe de Bogotá 1995-1998). Mockus intervino conductas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana a través de acciones específicas que dejaban el mensaje de quitar legitimidad cultural o moral a acciones contrarias a la ley, promoviendo la autorregulación de conductas individuales y colectivas.

Mockus partió de dos hipótesis que se venían utilizando en el país desde finales de los 80 como causas de la violencia: “La primera suponía que la violencia homicida era un fenómeno generalizado que involucraba a los ciudadanos del común quienes, a partir de una cultura intolerante, se transaban en riñas triviales las cuales al estar acompañadas de alcohol y armas de fuego, concluían fatalmente. La segunda hipótesis resaltaba el papel fundamental que juega la violencia intrafamiliar y en particular el maltrato infantil, en la reproducción de lo que se ha denominado la “cultura de la violencia” en Colombia”. (Maria V. Llorente y Angela Rivas, 2005)

Mockus adopta medidas con un enfoque pedagógico, medidas de tipo preventivo frente a situaciones que pudieran generar situaciones violentas. Por ejemplo, La “ley zanahoria”, (hora límite para restringir el consumo y la venta de licor) ponía límite a algo permitido, pero esa modificación tenía una justificación que terminó siendo aceptada por la sociedad en aras de disminuir accidentes de tránsito por ebriedad, lesiones personales por riñas u homicidios.

Se adoptó también el enfoque epidemiológico, propio de la salud pública, con el fin de hacer seguimiento a las muertes violentas: sitios de ocurrencia, horas, días, tipo de arma, etc.; Con

este enfoque se podrían identificar los factores de riesgo y tomar medidas preventivas. Se inició la construcción de un sistema de información sobre violencia y delincuencia que se ha ido perfeccionando (Maria V. Llorente y Angela Rivas, 2005).

La Seguridad y la Convivencia, junto a los demás ejes temáticos, se abordaron dentro del marco conceptual de la cultura ciudadana. Las acciones de la estrategia de Mockus para fortalecer la cultura ciudadana estuvieron dirigidas a mejorar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Fueron formas de intervención de autoridad mediante acciones educadoras, no violentas, que lograban que las personas internalizaran el mensaje sin coacción. Otro ejemplo de esto lo vemos en los mimos en el espacio público y las cebras en las vías, acción con la cual buscaba la interlocución pacífica entre conductores y peatones.

El espacio público fue otro de los puntos clave del plan “Formar Ciudad”. Bajo la premisa de “recuperar los ambientes en que se es ciudadano” que permitan favorecer el buen comportamiento ciudadano, se buscó con éxito incidir en la seguridad y la convivencia. La recuperación del espacio público implicaba la señalización, la restitución de andes, la adecuación de parques para la recreación y la cultura, el rescate de las vías públicas, entre otros; acciones que en definitiva apuntaban a generar convivencia y seguridad en los habitantes.

El segundo período de Mockus también asumió “la cultura ciudadana” como eje central de su plan de desarrollo “*Bogotá: para vivir todos del mismo lado*”, pero haciendo un énfasis mayor en el cumplimiento de la ley. “*El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley*”. Lo que pretendía era lograr que los ciudadanos llegaran a respetar las normas por convicción, lo que se lograría a través de la práctica de buenas conductas, aceptadas culturalmente y a su vez creadoras de cultura ciudadana.

Conforme a su plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” Mockus continuó con temas de su primera administración y logro ejecutar algunos como la Reforma del Código de Policía, buscando adaptarse a las transformaciones que había tenido Bogotá desde mediados de los 90. También fue necesario realizar modificaciones a algunas de sus

estrategias pasadas, como la Hora Zanahoria, que terminó generando lugares clandestinos de venta de alcohol y de fiesta que afectó la seguridad en términos de protección a la vida. Por ello el programa se modificó y se convirtió en la “Hora Optimista” hasta las 3:000 am.

En el segundo periodo de Mockus, el tema de seguridad y convivencia va ligado a la cultura ciudadana, midiéndola a través del cumplimiento de las siguientes metas: 1. avances hacia el desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos; 2. reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7; 3. reducción en un 10 % anual del número de delitos de mayor impacto social: lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales; 4. aumento en un 20 % de la percepción de seguridad de los ciudadanos.

El cumplimiento de estas metas tendría como instrumento un conjunto de proyectos, claramente definidos en el plan, que permitirían hacer un seguimiento y control de la política. Estos son:

Medición de Cultura Ciudadana: seguimiento y control de los programas de Cultura Ciudadana.

Programa Vida Sagrada: Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.

Protección Ciudadana: Protección de la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la policía.

Intervención en zonas críticas: atención de poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, y fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo. Solución de conflictos: fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia.

B) Misión Bogotá: Enrique Peñalosa (1998-2001).

“Por la Bogotá que queremos”, se llamó el plan de desarrollo de Enrique Peñalosa, cuya administración tuvo como pilares la “igualdad democrática, la integración social y la calidad de vida”

Peñalosa recurrió a la “teoría de la ventana rota”, creada por unos académicos de Harvard y muy mencionada por el ex alcalde de Nueva York –Rudy Guiliani-: “si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperán otras; luego comenzarán a arrojar basura; en seguida personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad. En ambientes desordenados, los buenos se sienten minoría y no actúan solidariamente. Por el contrario, un lugar bien tenido da la impresión de una comunidad alerta, en la que los buenos ciudadanos actúan de manera solidaria. Y como la comunidad se conoce y se integra en los parques, campos deportivos y espacios públicos, por eso mismo esta comunidad es más segura” (Gerard Martin y Miguel Ceballo, 2004, pág. 156)

La teoría de “la ventana rota” se desarrolló con el principio de “**cero tolerancia**”, fundamentado en el desplazamiento del control policivo hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves. (Maria V. Llorente y Angela Rivas, 2005)

Como afirman Llorente M. Victoria y Rivas Ángela, “la adopción de estos enfoques permitió a Peñalosa triunfar en su objetivo de recuperación del espacio público, logrando recuperar varias zonas de la ciudad que se encontraban en un estado crítico tanto en lo físico como en lo social. De igual manera, la adopción de medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento sustancial de las inversiones para dotar a la policía metropolitana, así como para crear nuevos espacios de retención y mejorar los existentes en la ciudad”.

Con base en la teoría de las ventanas rotas, Peñalosa crea el Programa Misión Bogotá, “con el propósito de integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico en sitios de la ciudad donde se conjugan problemas de convivencia y de utilización

inadecuada del espacio público, con una alta percepción de inseguridad por parte de la población”.⁴ Con Peñalosa, la cultura ciudadana de Mockus se reemplazó por la búsqueda de una ciudad igualitaria, que brindara mejor calidad de vida a los ciudadanos; se pasó del fuero interno de la persona en cuanto a la adopción de la cultura ciudadana, a trabajar por las condiciones externas que permiten de igual manera construir una mejor ciudadanía.

El trabajo realizado por Mockus en cultura ciudadana que permitió concientizar a la sociedad de su responsabilidad sobre sus vidas y su ciudad, continuó con Peñalosa a través de políticas que generaran un entorno amable para el ciudadano, es decir una “ciudad igualitaria en lo social, sostenible en lo ambiental, respetuosa de la dignidad humana, amable, feliz y atractiva a los profesionales altamente calificados y a los inversionistas que generan empleo. Los ciudadanos de todas las condiciones sociales se encuentran como iguales en los parques, aceras, sistemas de transporte público, actividades culturales” (Maria V. Llorente y Angela Rivas, 2005).

La seguridad y la convivencia se abordaron como un tema prioritario bajo la premisa de “prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquéllos que promueven la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad” (Gerard Martin y Miguel Ceballo, 2004, pág. 158)

Frente a la seguridad, la administración Peñalosa, buscó “restablecer el balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos, entre las acciones de prevención y protección, regulación y control de las actividades delictivas y los comportamientos que lesionan el bienestar de la comunidad” (SDP, 2001)

El eje central de la política de Peñalosa fue el espacio público, se construyen estrategias para la convivencia y la seguridad a partir de él. Contar con un espacio público seguro y apto para la movilidad y el esparcimiento, generaría procesos de apropiación de la ciudad y desarrollaría lazos de convivencia en el uso del espacio público. La recuperación del espacio público brinda opciones de esparcimiento en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos.

Los parques y andenes debían recuperarse para ello de manera “ordenada y amable” pues un espacio público en malas condiciones permite que la criminalidad se incremente.

En síntesis, Peñalosa formuló 5 programas básicos para la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana: 1) Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana; 2) Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía; 3) Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana; 4) Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público; 5) Prevención de riesgos y atención de emergencias.

2. SEGURIDAD HUMANA E INCLUSIÓN SOCIAL: 2004-2011

A) **“Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la exclusión: Luis Eduardo Garzón (2004-2007).**

El triunfo de Luis Eduardo Garzón, representante de la izquierda, generó una alta expectativa sobre la continuidad en las transformaciones de la ciudad, que venían consolidándose desde la primera administración de Antanas Mockus en 1998.

“Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la exclusión” fue el nombre del plan de desarrollo de Garzón, cuyo eje central fue “construir una ciudad moderna y humana” a través de una “gestión pública humana, sostenible y eficaz”. Garzón partió del reconocimiento de la modernización de Bogotá durante las administraciones de sus antecesores y propuso complementarlo con un énfasis en la política social, ampliando la cobertura en educación y alimentación para las poblaciones vulnerables.

Su política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al igual que la de su sucesor Samuel Moreno, incorporaron el enfoque de “Seguridad Humana”. Partieron de la identificación de las causas de inseguridad en la ciudad en redes criminales organizadas, el desplazamiento forzado, los problemas de convivencia, los conflictos por uso del suelo, el expendio-distribución y consumo de drogas, la impunidad y los homicidios. Para enfrentar todo ello se propuso una estrategia articulada a una audaz política social.

Uno de sus programas más significativos fue “Bogotá Sin Hambre” mediante el cual se buscaba garantizar la seguridad alimentaria a los habitantes más pobres de la ciudad facilitando el acceso a por lo menos una ración diaria de comida. Fue un programa que logró mejorar los índices de desarrollo humano y calidad de vida, de acuerdo a los datos del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Así mismo la ampliación de coberturas en educación y salud fueron asuntos prioritarios. El Programa “Bogotá una gran escuela” no solo amplió la cobertura escolar a niños y jóvenes de pocos recursos, sino que continuó con la política de Peñalosa de construir más colegios distritales, dotándolos de mejor infraestructura. La inclusión social permitió brindar seguridad y un trato digno a prostitutas o trabajadoras sexuales, desplazados, habitantes de calle y comunidad LGBTI.

En síntesis puede afirmarse que la política social planteada por Garzón tuvo resultados positivos. Pero ¿hasta dónde la intervención en estos factores, incidieron de manera positiva en los indicadores de seguridad? Garzón identificó la Seguridad Ciudadana como “un prerequisite para el cabal cumplimiento de los derechos y deberes ciudadanos... sin ella es imposible el disfrute pleno de las libertades individuales...sin ella la convivencia entre ciudadanos se hace utópica...sin ella la justicia se convierte en un sueño nunca realizable”. (Alcaldía de Bogotá, 2006)

Al asumir la violencia como producto de múltiples factores sociales (pobreza, desigualdad, desempleo) se plantea una respuesta fundada en la “inclusión social”, generando las condiciones estructurales para permitir al individuo gozar de sus libertades. (Corporación Pensamiento Siglo XXI, 2013, pág. 19)

La política de seguridad se articuló alrededor del **Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia**, definiendo 5 grandes bloques de acción: 1. Disminución de las vulnerabilidades desde una perspectiva amplia de derechos humanos. 2. Desarrollo de nuevas estrategias que incluyen la aplicación de todos los mecanismos de prevención integral. 3. Fortalecimiento de los mecanismos de reconciliación, mediante la justicia comunitaria y la resolución pacífica de conflictos. 4. Mayor participación de los ciudadanos, desde la óptica territorial de las localidades logrando incrementar la corresponsabilidad social. Y 5. Mayor efectividad de las competencias institucionales en la

atención proactiva de los factores de riesgo, la corrupción y la impunidad. (Corporación Pensamiento Siglo XXI, 2013)

Sin embargo, desde el 2004 se adelantó un proceso de desmovilización colectiva de las Autodefensas Unidas de Colombia y se impuso desde el Gobierno Nacional una política de incentivos a la deserción individual de combatientes de las guerrillas, que tuvo un impacto, aunque marginal, en la seguridad de Bogotá y las demás ciudades del país. La estrategia de reinserción del presidente Uribe fue la de traer a Bogotá a casi 3000 ex guerrilleros y ex paramilitares para ubicarlos en “albergues” o “centros de alojamiento”. Aunque la Alcaldía atendió esta circunstancia con la creación de un Programa Complementario de Atención al Desmovilizado, la presencia de esta “mano de obra” disponible para el mercado de la violencia de la ciudad constituyó un riesgo inocultable.

Según Pedro Medellín, parte de las causas de la crisis en seguridad de la ciudad se encuentra en que “durante los dos primeros años, el Alcalde no utilizó los mecanismos institucionales que, como los consejos de seguridad, habían permitido un buen manejo del problema en la ciudad; segundo, porque cambió buena parte del equipo de profesionales que estaba al frente de la seguridad en la ciudad, y el nuevo equipo debió asumir su formación en seguridad en el mismo ejercicio del cargo, dejando al gobierno en una situación de fragilidad; y tercero, porque mantuvo la perspectiva centralista en el manejo de la seguridad. Si en el nivel distrital no funcionaban los consejos de seguridad y no había los profesionales con el suficiente conocimiento del problema, en el nivel local la situación era peor. Las localidades no contaban con el personal requerido, ni con las instancias las institucionales para enfrentar los problemas de seguridad y cualquier información que se necesitaba”. (Medellín, 2006)

Otro de los errores durante la administración de Garzón, fue haberse focalizado en una zona: hubo una fuerte intervención en Ciudad Bolívar (localidad de Bogotá, caracterizada por altos índices de inseguridad y violencia) ante la creciente tasa de homicidios. Se logró demostrar que en poco tiempo una intervención efectiva de la fuerza pública puede producir resultados de forma rápida, pero una intervención focalizada y centralizada se produce desequilibrios en el uso de los recursos respecto a las demás localidades de la ciudad. Probablemente ello incidió en que la violencia de Ciudad Bolívar se trasladara a otras localidades como San Cristóbal y Rafael Uribe. (Medellín, 2006)

En cuanto a la tasa de homicidios, esta tuvo un comportamiento irregular pues entre 2003 y 2004 hubo una disminución de 24,2 /100.000 habitantes en 2003 a 23,3 en 2004, pero luego en 2005 la tasa volvió a subir a 24,4. Ante ello, el Alcalde retoma el liderazgo en seguridad y vuelve a convocar al Consejo de Seguridad generando nuevamente la coordinación institucional que se había perdido, logrando disminuir nuevamente la tasa de homicidios a 19,2 en el 2006.

En delitos de alto impacto, entre 2003 y 2010 se produjo una reducción en hurto de vehículos, lesiones personales y hurto a entidades comerciales, pero hubo un incremento en hurto a personas, residencias y motos, lo que generó un aumento en la percepción de inseguridad: en 2004 el 50% de los ciudadanos consideraban que la seguridad había empeorado, luego hubo un descenso al 39%, pero en 2010, durante el mandato de Moreno, subió al 72% la percepción de inseguridad de la ciudad.

B) Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor: Samuel Moreno (2008-2012).

La Alcaldía de Samuel Moreno, también candidato del partido de izquierda Polo Democrático, dio continuidad a gran parte de las políticas de Luis Eduardo Garzón, aunque la seguridad no fue de los temas prioritarios. En su Plan de Desarrollo “**Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor**” la prioridad fue la movilidad y la infraestructura urbana.

La Administración Moreno define la seguridad como “un derecho y condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes”. Mediante el Programa “**Bogotá Sin Miedo**” daría continuidad a las medidas de seguridad y ciudadana heredadas del gobierno anterior, con una política de seguridad “integral y con sentido social”. (SDP, Bogotá Positiva, 2008)

Continuando con la política de su antecesor, establece que la política de seguridad estará asociada a combatir las causas de la pobreza, la exclusión y la marginalidad. Enfatizó en intervenir sectores específicos de la ciudad que representaban alto riesgo para la seguridad y continuó con el planteamiento multicausal de la violencia con el enfoque de Seguridad Humana. En cuanto a la convivencia, mediante la política “Amor por Bogotá”, propone

generar el compromiso de la ciudadanía con el cumplimiento de las normas, asumiendo la paz como un concepto amplio aplicado a la familia, la infancia, los adultos mayores, etc.

Moreno en su Plan de Desarrollo definió el tema de forma integral, donde “la promoción, prevención y garantía de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica sea entendida como un derecho que cree condiciones de protección a las personas, a su integridad personal y a sus bienes”. Con base en lo anterior, su política de seguridad fue planteada en siete principios centrales: Coordinación Interinstitucional, Liderazgo, Continuidad y Evolución en las Políticas, Sostenibilidad Financiera e inversión Responsable de los Recursos, Gestión Social Integral y mayor Inversión para la Inclusión Social, Corresponsabilidad Ciudadana y Acción Conjunta Público – Privada.

Su política de seguridad planteaba tres estrategias: 1- **Prevención:** mediante el impulso al Plan Maestro de Equipamiento, atención a los problemas de seguridad en la “ciudad región” y fortalecimiento de la policía comunitaria, 2-**Construcción colectiva de seguridad:** cooperación, participación, corresponsabilidad y territorialización, con intervención diferenciada en cada localidad. Y 3-**"El que la hace la paga":** continuación en la formación de policías, pero para que se queden en la ciudad, capacitación policial en inteligencia y modernización que incluirá una nueva sede del comando de la policía metropolitana de Bogotá.

Si bien existió el planteamiento de una política con estrategias específicas, con el reconocimiento de los logros de las administraciones anteriores y con el compromiso de la continuidad, la administración de Moreno tuvo resultados desafortunados no solo en las cifras de seguridad, sino también por el escándalo de las contrataciones de obras públicas que lo llevó al fin de su administración de manera anticipada (junio 2011) y a su prisión.

En Seguridad y Convivencia, durante los primeros años de la alcaldía de Moreno, su liderazgo en materia de convivencia y seguridad fue casi nulo. La relación alcaldía – gobierno nacional en materia de seguridad continuaba con la misma desarticulación del periodo anterior. Muchos analistas han afirmado que esta desarticulación durante las alcaldías del Polo Democrático con el gobierno de Álvaro Uribe respondía a las diferencias ideológicas y políticas existentes entre el Uribismo y el Polo.

La desarticulación fue tal, que el Sistema Unificado de Información que se había construido durante el periodo de Mockus se desmontó, pues las cifras de medicina legal resultaban desfavorables para la Administración en cuanto a homicidios y delitos de alto impacto. Así, las únicas cifras tenidas en cuenta eran de la Policía Metropolitana lo que impedía entonces contar con cifras totales, pues la Policía no tiene en cuenta a heridos trasladados a hospitales por accidentes de tránsito o riñas que posteriormente mueran.

La tasa de homicidio a partir de 2006 no volvió a disminuir, tendió a incrementarse al punto que se volvió a los niveles del 2004 (23,7/100.00 habitantes).

Al final del periodo, cuando asumió como Alcaldesa Clara López, se sintió un cambio en estos campos y las cifras mejoraron. Se logró pasar de una tasa de 23,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2010 a 22,3 en el 2011. Igualmente se mejoró la percepción de seguridad que pasó de 72% de los ciudadanos que consideraban que la inseguridad había aumentado durante el segundo semestre de 2010 al 45% en el segundo semestre del 2011. Respecto a la victimización, en el segundo semestre de 2010 el 49% de los ciudadanos reconocían haber sido víctimas de un delito y en el segundo semestre del 2011 se redujo a 26%.

El Polo Democrático centró su política en atender las causas generadoras de violencia. Factores como el hambre o el desempleo podrían definirse como causas de conductas violentas. Ello derivó en la búsqueda de políticas integrales que articularan todas las instancias de la administración, además de las encargadas de la seguridad y la convivencia.

Aunque el planteamiento es válido, hubo fallas en la ejecución de la política pues las intervenciones en el tema concreto de seguridad pasaron a depender de los avances en los temas sociales como reducción de la pobreza, ampliación de cobertura en educación, salud y servicios públicos. Al pretender intervenir tantas variables generadoras de inseguridad y violencia, la ejecución se dispersó con impactos evidentes en el comportamiento de las cifras de inseguridad.

En estos dos períodos la “percepción ciudadana” advirtieron de que algo venía afectando la seguridad; la percepción ciudadana, como afirma Pedro Medellín, no es un capricho, es producto del comportamiento de indicadores.

Concluyendo, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional y la continuidad han sido elementos determinantes en el éxito o fracaso de las políticas de seguridad en Bogotá. A la luz de políticas nacionales, una política local aporta sostenibilidad y la complementariedad entre las dos permite la ejecución satisfactoria de las mismas. Sin ser causa única, el conflicto armado y el narcotráfico han estado ligados a la seguridad y la convivencia de la ciudad; por eso el fortalecimiento institucional ha sido clave en las políticas de seguridad, de aquí la importancia del nivel de compromiso de los gobiernos locales para el desarrollo de estas políticas, compromiso que se extiende al trabajo con la ciudadanía y con las demás instituciones responsables de la seguridad y la convivencia.

3. INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES Y CIVILES PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA.

Colombia, desde los 90 ha avanzado en la modernización de sistemas de información para conocer y analizar las problemáticas de seguridad y convivencia. Por ejemplo, la modernización Sistema de Información del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional y la implementación del Sistema para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad – SIAVAC del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

A nivel internacional, Colombia es parte de El Sistema regional de indicadores Estandarizados de convivencia y Seguridad ciudadana (SES), que reúne a 20 países, que buscaron asociarse en aras de “mejorar y hacer comparables sus estadísticas sobre crimen y violencia”. “El Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana (SES), ha sido promovido y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID a través del proyecto de Bienes Públicos Regionales bajo la coordinación y ejecución del Instituto CISALVA de la Universidad del Valle en Cali, Colombia”. (Seguridad y Región, 2009)

Este sistema incluye no solo los hechos y delitos ocurridos, sino que tiene en cuenta la dimensión subjetiva de la sociedad, es decir, la percepción, que es la forma en que la sociedad ve y valora las problemáticas de inseguridad así como las respuestas institucionales a ellas.

Los siguientes son los instrumentos institucionales para la gestión de las políticas en seguridad y convivencia. Partiremos desde el nivel nacional hasta el local-distrital:

A) Nivel Nacional.

a) Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia.

La Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia fue creada en el año 2010 por el actual presidente de la República, Juan Manuel Santos con el objetivo de “definir una estrategia integral para combatir los delitos que más afectan a los colombianos en las principales ciudades, y que atentan contra su vida y su patrimonio, y para señalar acciones que permitan avanzar en la construcción de una mejor convivencia ciudadana”. (DNP, 2011) A nivel nacional su función es coordinar las entidades nacionales y/o territoriales que tienen como principal tarea ejecutar políticas que aseguren la convivencia ciudadana.

Los programas desarrollados por la Alta Consejería son:

- Estrategia Nacional contra el Hurto de Celulares.
- Tecnologías para la Seguridad Ciudadana.
- Asignación principal de 20.000 nuevos policías.
- Fortalecimiento del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.
- Revisar requisitos y ser más estrictos con la tenencia y el porte de armas.
- Bloqueo efectivo al uso de celulares en las penitenciarías más importantes.
- Fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la Policía y la Fiscalía.
- Estructuración de un nuevo Código de Policía y de Convivencia Ciudadana.
- Realización anual de una Encuesta de Victimización.
- Promover buenas prácticas en seguridad y derechos humanos en el sector empresarial.
- Yo le juego limpio a Colombia.

Actualmente la Alta Consejería se compone por cuatro asesores, los cuales coordinan las estrategias a nivel nacional de las entidades territoriales, cinco gerentes regionales, un jefe de prensa, un asistente administrativo, una secretaria ejecutiva y una privada.

b) Policía Nacional de Colombia: Observatorio del delito de la Policía Nacional.

El Observatorio del Delito de la Policía Nacional fue creado por la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, opera en asociación con otros observatorios y centros de investigación de delitos públicos y privados de orden nacional e internacional trabajan en forma de intercambio de información sobre temas de criminalidad y convivencia que afecten a la ciudadanía.

Su principal función es “brindar asistencia internacional a las organizaciones del Estado, entidades no gubernamentales, centros de investigación y demás instituciones académicas que trabajan en la prevención del delito y la seguridad ciudadana a través del intercambio de conocimientos y experiencias”. (Policía Nacional, 2014)

El observatorio del Delito de la Policía Nacional a través del levantamiento e intercambio de información de su red de observatorios y centros de investigación cooperantes consolidan y diseñan estrategias y políticas que ayuden a encarar los delitos que aquejan a las personas. Los productos desarrollados por el Observatorio son Análisis criminológico semanal, Análisis criminológico temático, Análisis criminológico prospectivo, Apreciación de situación criminológica, Investigaciones criminológicas y Revista Criminalidad.

c) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF-.

Institución de orden pública “de referencia técnica científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia” (Forensis, 2013)

El objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia.

d) Fiscalía General de la Nación.

Creada en 1991 mediante la promulgación de la nueva Constitución General. Es un organismo independiente de la Rama Judicial, su función principal es la investigación y acusación de delitos. Las funciones de la Fiscalía se hallan contempladas en el artículo 250 de la Constitución Nacional, “Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

e) Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT.

“Sistema que integra el registro de infractores a nivel nacional, impide la realización de trámites en los Organismos de Tránsito donde participe un infractor, en cualquier calidad, que no se encuentre a paz y salvo, dispone de información oportuna a nivel local y nacional para el control que ejercen las autoridades de tránsito.” (Simit, 2014)

Dentro de sus funciones está la de proporcionar información nacional a las autoridades de tránsito, apoyar a los organismos de tránsito territoriales, mejorar la rentabilidad social de la operación concesionada del SIMIT, incrementar las inversiones en innovación y desarrollo y finalmente incrementar el consolidado nacional de los recursos de las entidades territoriales. El Simit desarrolla estadísticas para la definición de políticas públicas nacionales y locales.

f) Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad – Fondelibertad.

El Fondo es una “entidad encargada de administrar los recursos para combatir los delitos contra la libertad personal y el manejo de estadísticas de secuestro y extorsión a nivel nacional”

Sus funciones son: “administrar los dineros que el Estado destina para financiar subsidiariamente a los Gacula en su lucha permanente contra el secuestro, la extorsión y demás

delitos que atentan contra la libertad personal y trabaja de la mano con las direcciones nacionales antisequestro y antiextorsión de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el CTI y la Fiscalía, provee el desarrollo de programas en atención integral a víctimas. Fondelibertad coordina el Centro Nacional de Datos que es la instancia oficial de registro y consolidación de la información de casos de secuestro y extorsión reportados por las diferentes entidades que luchan contra este delito” (Fundación Ideas para la Paz)

g) Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-.

Institución nacional fundada en 1951 con el fin de investigar, producir y difundir estudios estadísticos sobre la población colombiana en diferentes aspectos industriales, económicos, agropecuarios, poblacionales y de calidad de vida. Para así desarrollar informes que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en sus diferentes ámbitos. Su objetivo principal es la de “garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica. (Decreto 262 de 2004. Cap.1º/ Art.1º)” (Dane, 2015)

h) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-

Entidad suscrita al Estado colombiano “trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, insolvencia o vulneración de sus derechos” (Icbf, 2015)

En la actualidad el Bienestar Familiar se encuentra adscrito al departamento Administrativo de la Prosperidad Social donde las dos entidades junto con otras coordinaran e implementaran políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para el sector administrativo de inclusión social y reconciliación.

i) Ministerio de Protección Social.

Adscrito al poder ejecutivo. Ministerio actúa como un organismo regulador, el cual “Dirige el sistema de salud y protección social en salud, a través de políticas de promoción de la salud, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad y el aseguramiento, así como la coordinación intersectorial para el desarrollo de políticas sobre los determinantes en salud; bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad, sostenibilidad y calidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la salud de los habitantes de Colombia”. (Minsalud, 2015)

B) Nivel Distrital: Secretaria de Gobierno.

a) Subsecretaría para Asuntos para la Convivencia de Seguridad Ciudadana.

La Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana es la encargada de formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas. (Gobierno, 2015)

b) Dirección de Seguridad y Convivencia.

“Esta dirección es una dependencia de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana que tiene como propósito principal brindar apoyo y atención a los habitantes de la capital, mediante acciones que propendan por la disminución de factores generadores de violencia y permitir a las comunidades adquirir mayores posibilidades de seguridad y convivencia en su entorno”. (Gobierno, 2015)

“De otro lado, participa con la Policía Metropolitana en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella, siguiendo las pautas que para el efecto señale la Entidad”. (Gobierno, 2015)

c) La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

Es un establecimiento carcelario que contribuye a mejorar la seguridad y convivencia en Bogotá con el cumplimiento de las decisiones judiciales privativas de la libertad en delitos de menor impacto como hurto calificado, lesiones personales, inasistencia alimentaria, estafa, daño en bien ajeno en menor cuantía, violencia intrafamiliar, entre otros. (Gobierno, 2015)

d) Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

Mediante esta Dirección se busca la defensa, promoción y garantía de los derechos humanos, asumiendo al ser humano con sujeto central para el desarrollo de la ciudad. Esta dirección cuenta con las siguientes herramientas para viabilizar su objetivo: Unidad Permanente de Justicia, Casas de Refugio, Casas de Justicia, Unidades de Mediación y Conciliación e Inspecciones de Policía.

e) Dirección de Asuntos Étnicos.

La DAE es la dependencia responsable de proponer, agenciar y evaluar las políticas públicas orientadas a la promoción, reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos individuales y colectivos; así como a la protección de la identidad cultural de los grupos étnicos residentes en el Distrito Capital.

f) Del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD al Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana .CEACSC.

Desde el año 1995 la ciudad contó con un Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, del cual hacía parte la Policía Metropolitana que suministraba las cifras de delitos de mayor impacto (hurtos a personas, vehículos, motos, viviendas, comercio, bancos, lesiones comunes) y el Instituto de medicina Legal que suministraba las cifras de muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, accidentales y suicidios), lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales. Con base en esta información se diseñaban acciones programas y proyectos para enfrentar los problemas de violencia,

delincuencia y de convivencia, así mismos se hacía seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

En el 2008, se dio inicio al Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) generando estudios como insumos para la definición de políticas. “Actualmente es la instancia oficial de cifras de conflictividades, violencias y delitos y caracterizaciones de los fenómenos de convivencia y seguridad”. (Gobierno, 2015)

“El CEACS es un proyecto de la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno, que realiza recomendaciones de políticas públicas en materia de conflictividad urbana y regional, convivencia y seguridad humana, partiendo de la realización de estudios especializados y al seguimiento permanente a las diferentes manifestaciones de violencias y delincuencia”. (Gobierno, 2015)

De acuerdo al Informe de la Veeduría Distrital “Evaluación de la Política de Seguridad y la Convivencia de Bogotá 2012”, a pesar de los avances hoy nos encontramos ante las siguientes dificultades del CEASCS:

- No maneja ni entrega de manera periódica y pública las cifras de violencia y delincuencia, particularmente las que acopia la Policía Metropolitana.
- Las fuentes primarias, Policía Metropolitana y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses entregan información a la ciudadanía de manera directa. Los niveles de coordinación con estas instituciones no son los más adecuados.
- El Proyecto CEACSC ha logrado tal nivel de autonomía e independencia que en muchos casos no responde a los requerimientos de definición de política y de las autoridades jerárquicamente establecidas, como es el caso de la Secretaría de Gobierno y la Subsecretaría para Asuntos para la Convivencia de Seguridad Ciudadana, que son las responsables de definir políticas. Esta situación hace que se presenten esfuerzos institucionales similares a las labores que desarrolla el CEACSC, como es el caso de la labor que adelantan algunos profesionales en la Dirección de Seguridad de la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Esta situación de autonomía y descoordinación no es una situación exclusiva de este proyecto, también se presenta con otros, lo que dificulta la gobernabilidad de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza del Secretario de Gobierno y de la Subsecretaría respectiva.

Por otro lado, en lo que hace a la percepción y la victimización, la ciudad ha avanzado con la participación de la sociedad civil, a través del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá y del Programa Bogotá Cómo Vamos, programas que desde finales del siglo pasado se han consolidado como fuentes creíbles de información evaluación y seguimiento de las políticas de seguridad de Bogotá.

Siguiendo el informe de la Veeduría Distrital, “el CEACSC requiere tener la independencia necesaria para hacer un manejo claro y transparente de las cifras de violencia y delincuencia y de los proyectos de investigación, así como de los resultados, es decir, debe tener las características de un centro de investigación independiente, pero no puede constituir en una instancia que con recursos públicos hace lo que le parece sin responder a los lineamientos y requerimientos de los funcionarios responsables de la seguridad y la convivencia como son el Alcalde, el Secretario de Gobierno y el Subsecretario para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana”.

g) Fondo de Vigilancia y Seguridad: los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad,

Es un establecimiento Público del orden distrital, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. Su objetivo es adquirir bienes de servicios que las autoridades competentes requieran para garantizar la seguridad y la protección de todos los habitantes del Distrito Capital.

Su misión: “Proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia humana en Bogotá D.C.” (Gobierno, 2015)

C) SOCIEDAD CIVIL.

a) Bogotá Como Vamos.

Es un programa independiente de ejercicio ciudadano que ejerce a través de mecanismos previstos en la constitución nacional el seguimiento y monitoreo de cambios en la calidad de vida de la ciudadanía bogotana como al Concejo de Bogotá. Bogotá como vamos nace en 1998 como una iniciativa de la Fundación Corona, el Instituto FES de liderazgo y la Cámara de Comercio de Bogotá en el marco de responsabilidad social. Cada año desde su inicio desarrolla documentos técnicos que están al alcance de la ciudadanía, entre ellos: Informe de Calidad de Vida, Encuesta de Percepción Ciudadana e Informe de monitoreo y evaluación del desempeño del Concejo de Bogotá. “También organiza foros, mesas técnicas de trabajo, debates ciudadanos, realiza alertas tempranas sobre potenciales problemas en la ciudad y desarrolla estrategias de comunicación para incluir temas clave para Bogotá en la agenda pública”. El programa cuenta con 15 informes de calidad de vida, con 166 indicadores cada uno, 15 encuestas de percepción ciudadana.

Dentro de sus principales logros se destacan: “la creación de la primera encuesta de percepción ciudadana, con más de 1.500 encuestados, con más de 100 indicadores. Creación de ‘Concejo, cómo vamos’, para indagar la gestión de los concejales en 2002. (Bogotá como vamos, 2015)

b) Cámara de Comercio de Bogotá: Dirección de Seguridad Ciudadana.

Es una Institución de orden privado sin ánimo de lucro que representa y ordena los intereses del sector empresarial y de sociedades creada en el año de 1878 con el objeto de promover el desarrollo económico de la ciudad, promoviendo la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida del sector empresarial, en el año 2010 la Cámara de Comercio redefinió sus intereses con el propósito de construir una ciudad sostenible mejorando la calidad de vida de la ciudadanía en general.

Dentro de los programas desarrollados por la Cámara de Comercio de Bogotá se encuentra la Dirección de Seguridad Ciudadana, que desarrolla iniciativas de cooperación pública y privada con el propósito de reducir y prevenir riesgos en la actividad empresarial. (CCB, 2015) (Tabla No.3.)

VI. LA SEGURIDAD DE BOGOTÁ EN CIFRAS.

Las siguientes son las más recientes estadísticas que muestran el comportamiento de los delitos de alto impacto durante los 10 últimos años (2005-2014). Se presentan además las Encuestas de Percepción de Seguridad con el fin de verificar la relación existente entre percepción y realidad, medida en cifras que ayude al análisis de la relación entre uno y otro.

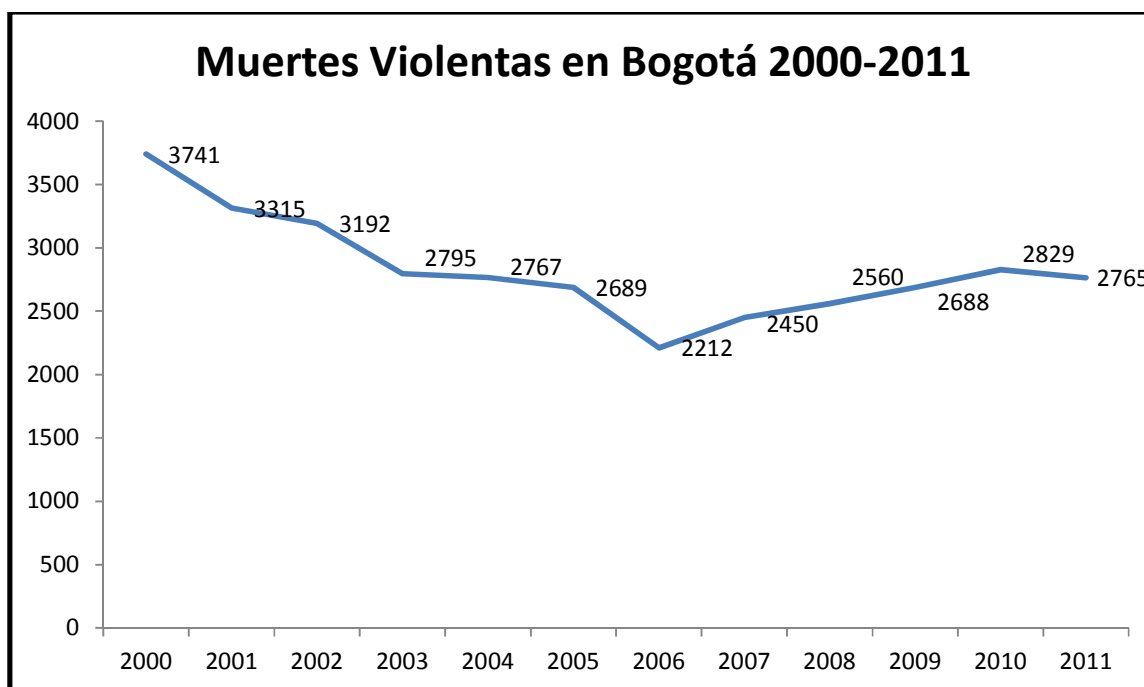
Presentaremos también las incidencias del conflicto armado en la ciudad. En particular sobre el tema específico de ex combatientes esta información es relevante para constatar el impacto de esta población sobre la convivencia y seguridad de la ciudad.

De igual manera para acercarnos más al estado actual de la seguridad en Bogotá, presentaremos la misma información con los datos de la actual administración, lo que permitirá evaluar más concretamente el éxito o fracaso del actual PICSC, que de acuerdo a las encuestas de percepción muestra ya una tendencia de bajo impacto, es decir una percepción alta de inseguridad, sin embargo aunque las cifras muestran resultados favorables en comparación con años anteriores debe observarse el comportamiento de los últimos 4 años que evidencia un deterioro de la estabilidad de la seguridad en la ciudad. (Tabla No. 5)

VI. LA SEGURIDAD DE BOGOTÁ EN CIFRAS.

1. MUERTES VIOLENTAS EN BOGOTÁ 2000-2011.

Aunque la situación de violencia en los últimos 11 años ha sido preocupante, los homicidios, los suicidios, las muertes en accidentes de tránsito y las muertes accidentales en Bogotá, registraron una disminución, ya que el total de las muertes violentas en la ciudad se redujo en 26% al pasar de 3.741 decesos en el 2000 a 2.765 en 2011.



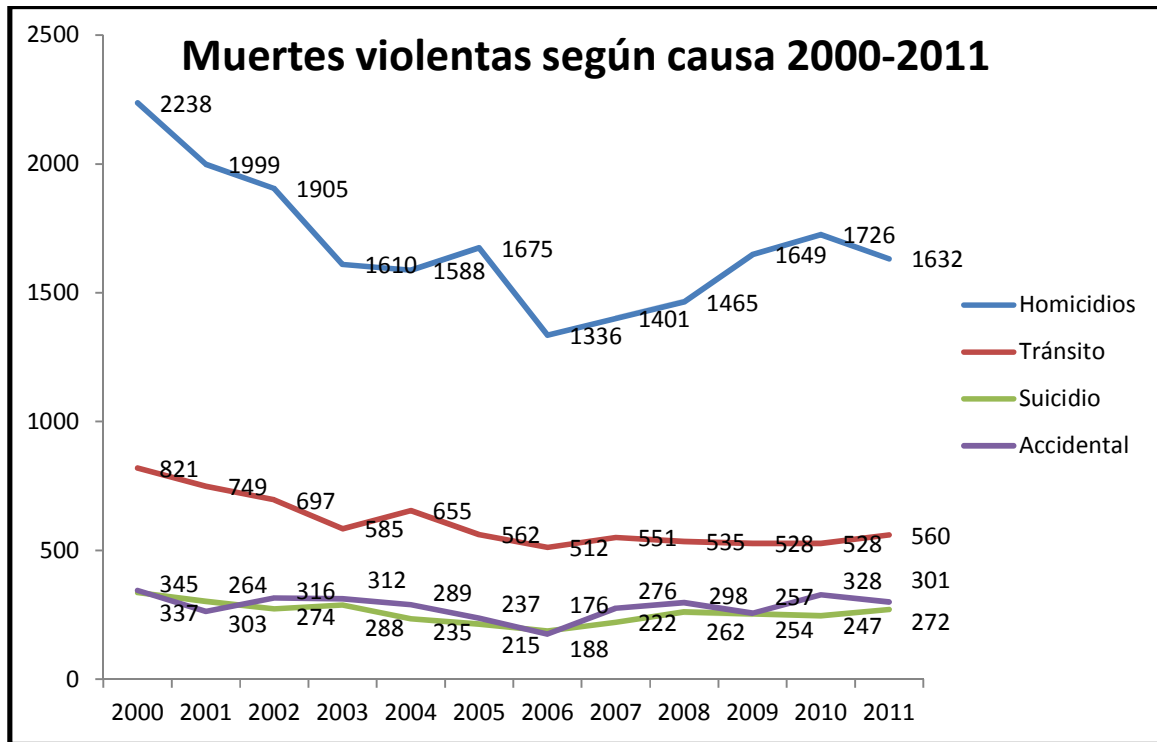
Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

El comportamiento de las muertes violentas en la ciudad tiene una marcada senda decreciente durante el periodo de 2000 a 2006. Esto significó una reducción total de 1529 casos, sin embargo, esta tendencia presenta un punto de quiebre en 2007, a partir de este año todos los indicadores presentan incrementos que se consolidan durante el periodo de 2007 a 2010.

Nótese que el proceso de disminución inicia en el periodo Mockus-Peñalosa, reflejo quizás de la implementación de estrategias desde la primera administración de Mockus; acciones como el desarme, la ley zanahoria, pudieron haber incidido en estos resultados. De hecho, casi en general durante las últimas administraciones, los procesos de desarme tienen una relación directa con la disminución de homicidios.

A). Composición de las Muertes Violentas Según Causa.

El homicidio es la principal causa de muertes violentas, representa el 60% del total de los casos durante el periodo, el segundo lugar corresponde a muertes en accidentes de tránsito que fueron el 21%, seguida de las muertes accidentales con el 10% y el suicidio con el 9%.



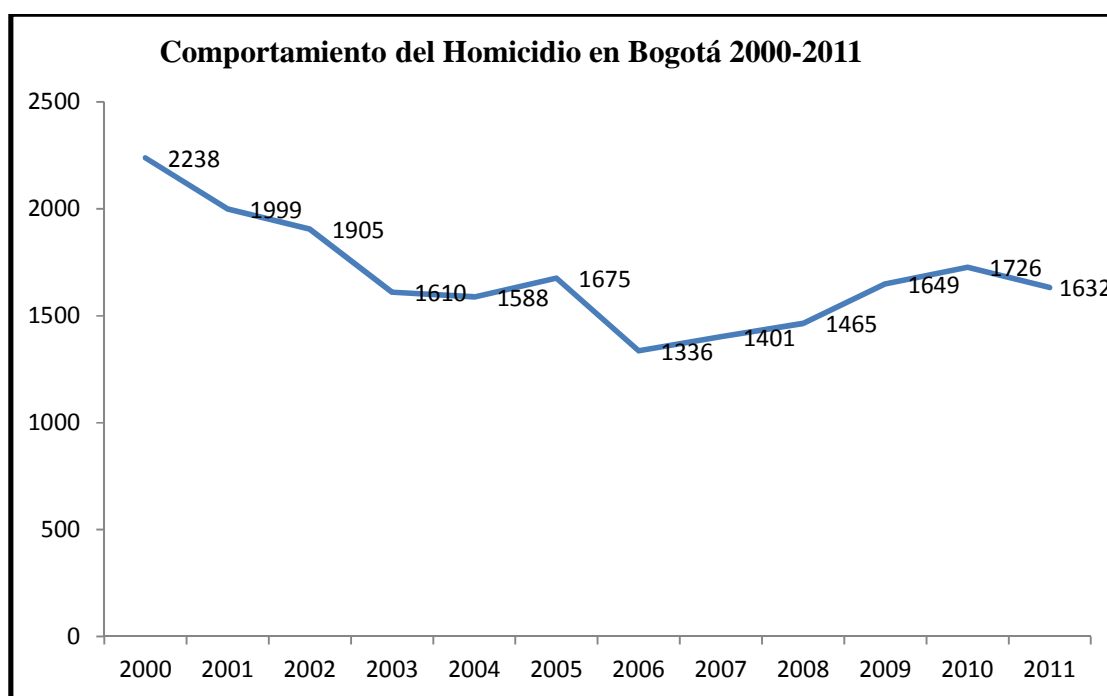
Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

Respecto al año 2000, para el 2006 todas las causas disminuyeron en porcentajes considerables, las muertes accidentales en un 48%, seguido de los suicidios 44%, los homicidios en un 40% y por último los suicidios en un 37%. Como ya se mencionó dicha tendencia se quiebra a partir del 2007, para el año 2010 todos estos indicadores se incrementan 41% de los casos de muerte accidental, 30% los suicidios, 18% los homicidios y un 8.5% los accidentes de tránsito.

a). Homicidio.

El comportamiento de la variable de homicidios, entre 2000 y el 2011 es considerada como la principal causa de muerte violenta en Bogotá. De ello da cuenta su comportamiento en este periodo al registrar en total 20.224 casos, el 60% del total de las muertes violentas, lo que significó que se cometieron 4.6 homicidios diarios en la ciudad. Sin embargo, el reporte de número de casos, respecto al 2000, representó una reducción del 27.3%.

Los homicidios en la ciudad, que había disminuido en un 40% en el periodo del 2000 al 2006, se incrementan en un 18% en el periodo de 2007 al 2011. Este cambio en la tendencia coincide con la ruptura del proceso de negociación con los grupos paramilitares.



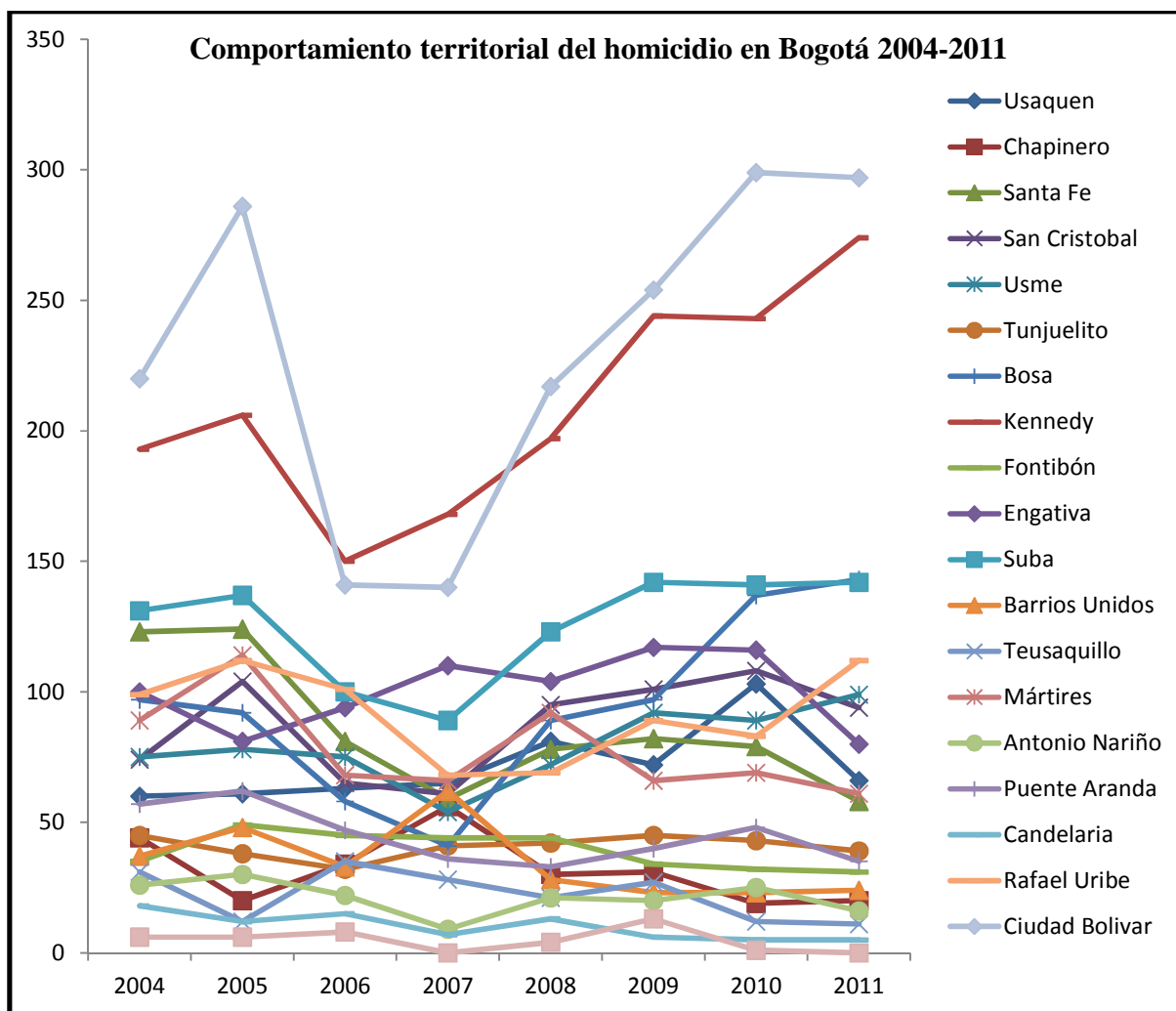
Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

a) Comportamiento territorial del Homicidio.

El comportamiento de los homicidios a nivel local, nos permite identificar 6 localidades que presentan una situación muy crítica, cuya situación supera considerablemente el promedio de 592 casos de la ciudad, en su orden: Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Engativá, Rafael Uribe y Bosa, cuyos homicidios representan el 54.7% del total de los sucedidos en la ciudad

para el periodo 2004 a 2011. En estas se destaca el comportamiento de Ciudad Bolívar y Kennedy, localidades que durante todo el periodo siempre han estado por encima del promedio de la ciudad y han marcado el crecimiento de los homicidios desde el 2007. A 2011, tan sólo la localidad de Engativá presenta un descenso, por el contrario las otras 4 consolidan su tendencia al alza, con incrementos significativos, en comparación al 2006, 52% Ciudad Bolívar y 45.2% Kennedy.

Encontramos un segundo grupo de localidades en situación crítica, cuya situación supera pero es cercano al promedio de la ciudad, estas son: San Cristóbal, Santafé, Usme, Mártires y Usaquén, sus homicidios representan el 25,7% del total de los sucedidos en la ciudad para el periodo de 2004 a 2011. De estas localidades Rafael Uribe y Usme, son las únicas que para el 2011 mantienen una tendencia creciente, las otras 3 a partir del 2010 cambian a una tendencia decreciente.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

b') Arma o Mecanismo utilizado en el homicidio.

El arma de fuego es el principal medio utilizado para los casos de muertes violentas de la ciudad (2007-2011). Pese a que en los últimos 5 años la ciudad ha reducido las muertes violentas en un 20%, el peso porcentual del uso de las armas de fuego en los homicidios se ha mantenido durante este mismo periodo con una incidencia del 38% sobre el total de los casos.

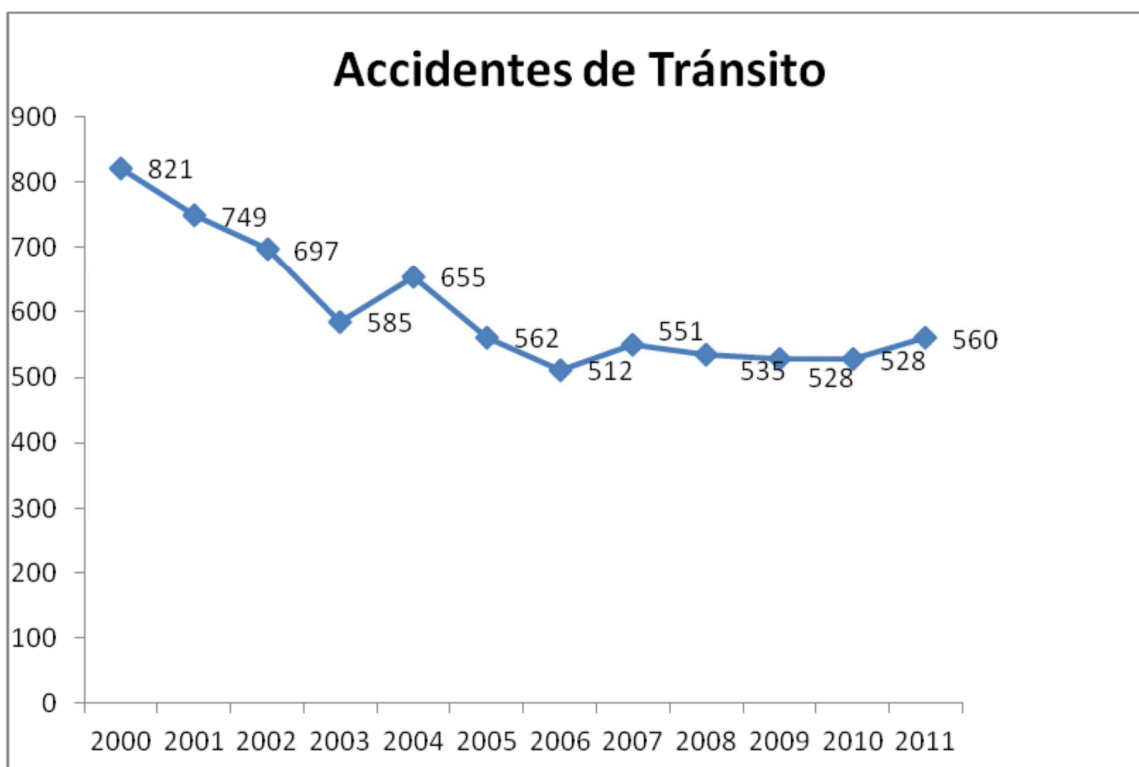
Año	Total de Muertes Violentas	Homicidios Armas de Fuego.
2007	3458	862
2008	2560	900
2009	2688	1005
2010	2855	1077
2011	2765	1016

El 90% de las actividades delictivas cometidas con armas de fuego se han realizado con armas ilegales, lo que ha originado en la ciudad un “mercado negro de armas” en el cual se alquilan o venden, este mercado está en manos de grupos ligados al narcotráfico, contrabando y trata de personas. Tal es el caso de los homicidios, los cuales en un 90% se ha realizado con armas ilegales.

Año	Homicidios Armas Legales	Homicidios con Armas Ilegales.
2007	12.9	87.1
2008	10	90
2009	7.5	92.5
2010	8.9	91.1
2011	10	90

b). Muertes en Accidentes de Tránsito.

Los accidentes de tránsito son la segunda causa de muerte en Bogotá durante el periodo de análisis. Durante los últimos 11 años presentó un descenso del 31,7% en el número de casos; sin embargo en los años 2004, 2007 y 2011, se presentaron incrementos. Con referencia a 2006, las muertes en accidente de tránsito se han incrementado en un 9.3%.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

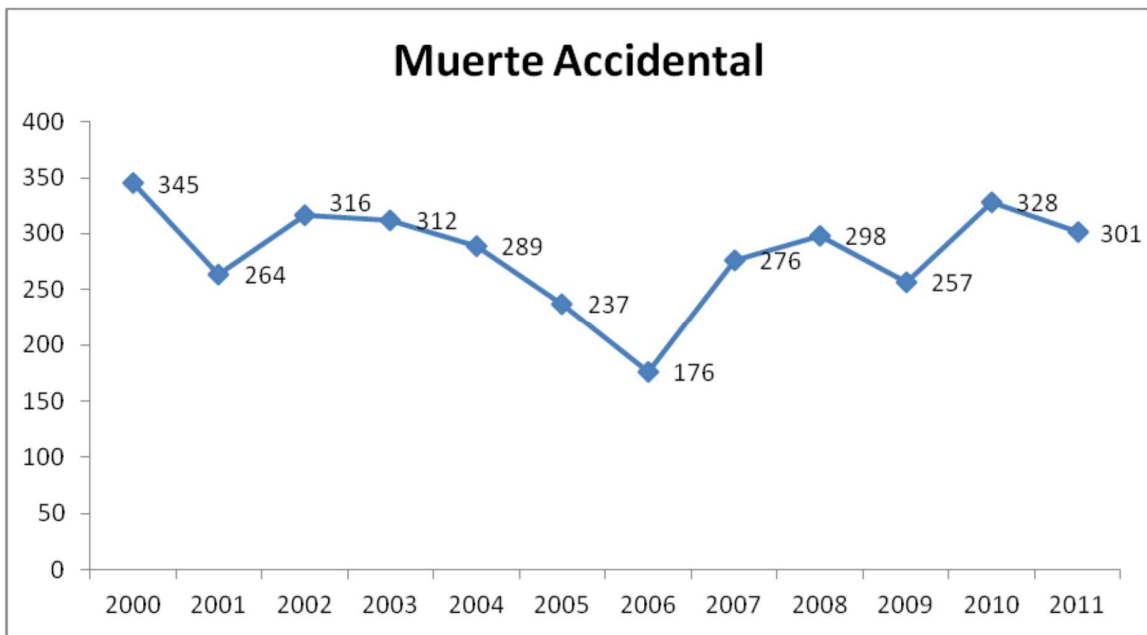
En el comportamiento local de este indicador, nos permite identificar que en la ciudad 7 localidades se encuentran en situación muy crítica, en la medida en que el número de casos supera el promedio de 211 de la ciudad, en su orden: Kennedy (632), Engativá (400), Suba (362), Ciudad Bolívar (274), Usaquén (257), Fontibón (248) y Puente Aranda (237), cuyos casos representan el 54% del total de los sucedidos en la ciudad durante 2004 a 2011. En este grupo 4 localidades mantienen para el 2011 una tendencia creciente, Suba, Ciudad Bolívar, Usaquén y Fontibón.

Preocupa los incrementos que con respecto al año 2010 presentan las localidades de Fontibón (21%), Usaquén (16.6%) y Ciudad Bolívar (10.2%).

c) Muerte Accidental.

Las muertes accidentales son aquellas ocasionadas por armas de fuego, sofocación, quemaduras, caídas de altura, electrocución, sumersión, sustancias tóxicas, armas contundentes y en general todos aquellos acontecimientos fortuitos.

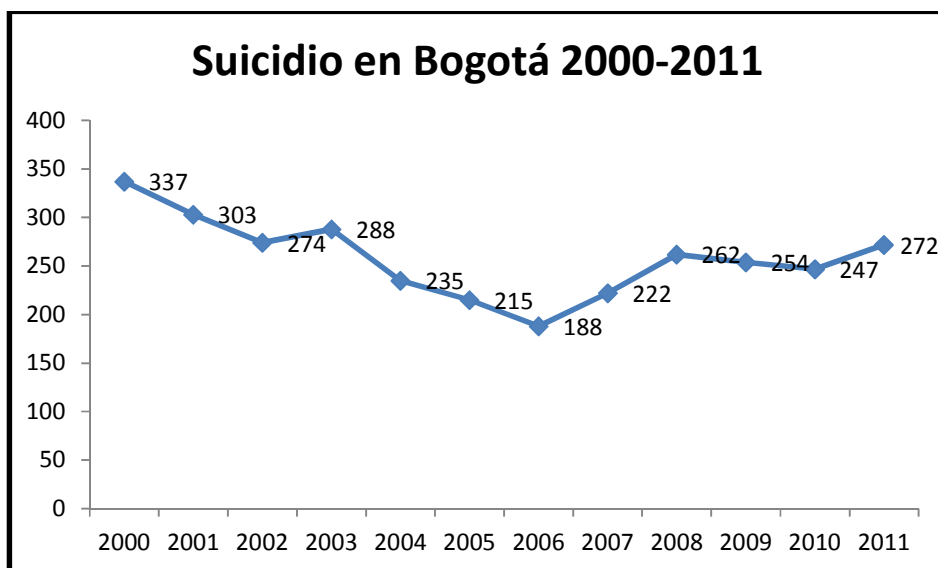
Las muertes accidentales son la tercera causa de muerte en la ciudad, durante los últimos 11 años presentó un descenso en el número de casos del 12,7%. Este indicador tuvo una marcada tendencia a la disminución durante el periodo del 2000 al 2006, reduciendo en un 49% el número de casos. Sin embargo, a partir del 2007 y hasta el 2011 crecen de manera preocupante en un 71% los casos de muertes accidentales.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

d). Suicidios.

Los suicidios durante los últimos 11 años presentaron un descenso del 19,2% en el número de casos en el periodo de análisis. Al igual que los otros indicadores, desde el año 2007 adquiere una tendencia creciente, lo que significó un incremento del 44.6% para el 2011.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

A nivel local, 7 localidades están por encima del promedio de 90 casos en la ciudad, estas son: Kennedy (206), Suba (195), Ciudad Bolívar (191), Engativá (153), Usaquén (125), San Cristóbal (110) y Rafael Uribe (107). Los casos de estas localidades representan el 57.3% del total de la ciudad.

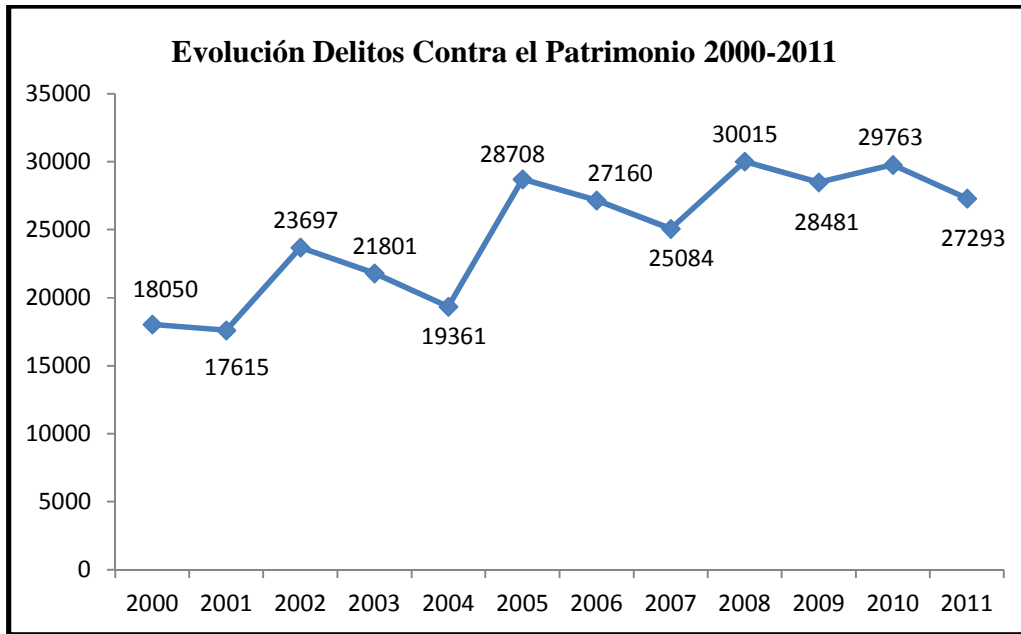
Se destaca el comportamiento de localidades como Kennedy, Usaquén y Rafael Uribe, que presentan para el 2011 una tendencia creciente.

2. DELITOS DE ALTO IMPACTO EN BOGOTÁ.

A). Delitos Contra el Patrimonio

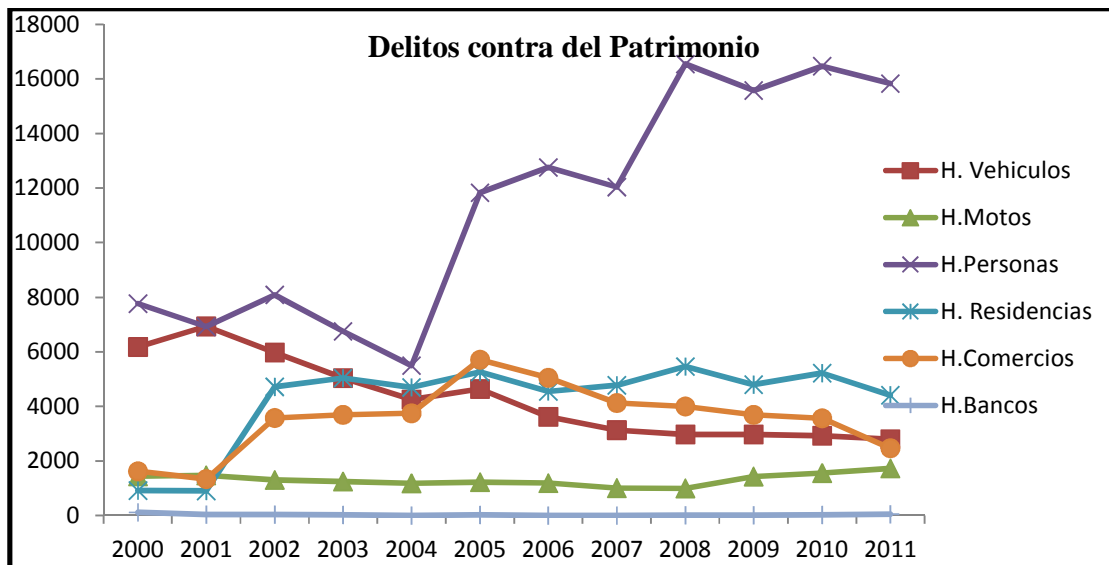
Este tipo de delitos incluyen el hurto calificado a personas, de vehículos y motos, a residencias, a entidades financieras y establecimientos comerciales. Como se ve en el gráfico los delitos contra el patrimonio presentaron un incremento en los últimos 11 años al pasar de 18050 a 27293 hurtos, lo que significó un incremento de 9243 casos en la ciudad. Porcentualmente se presentó un incremento del 51%, se identifican 2 años con aumentos

significativos: 2005 con un 48.2% con respecto al 2004, y 2008 con un 20% con respecto al 2007.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

En términos del peso por tipología del delito 2000 al 2011, el gráfico nos demuestra como el Hurto a Personas es la principal causa de los delitos contra el patrimonio, este representa el 45.8% del total de los casos, en segundo lugar encontramos el Hurto a Vehículos con el 17,3%, seguido del hurto a residencias 17% y establecimientos comerciales 14.3%.

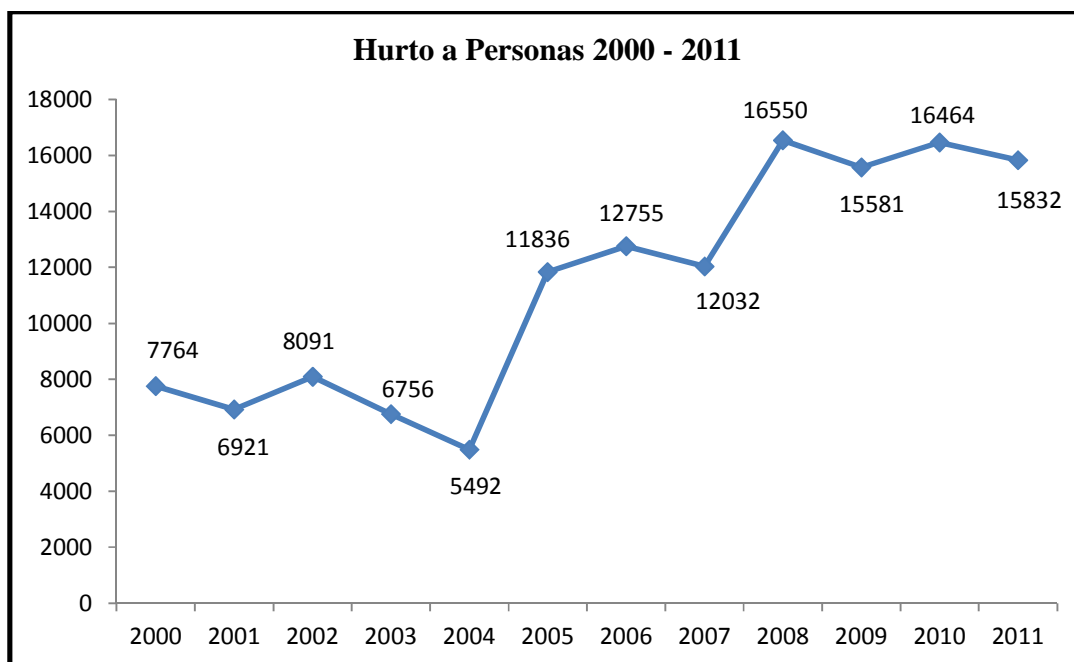


Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

a). Hurto a Personas.

El Hurto calificado a personas presentó un incremento del 103% durante el periodo de 2000 a 2011, lo que significó un aumento de 8068 casos. Como ya se mencionó la participación porcentual del hurto fue del 45.8%, siendo el de mayor ocurrencia en la ciudad. Como lo muestra la gráfica a partir del 2004 y hasta el 2008 la tendencia de este indicador es creciente, situación que se revierte para el 2009 y se mantiene para el 2011.

Durante el periodo 2004 a 2010 a nivel de las localidades se evidencia que 7 localidades se encuentra por encima del promedio de 4733 casos de la ciudad, estas son: Suba (11045), Chapinero (9578), Kennedy (9191), Usaquén (8370), Engativá (7516), Santa Fe (6591) y Teusaquillo (5168), estas localidades representan el 63.8% de los hurtos en la ciudad.

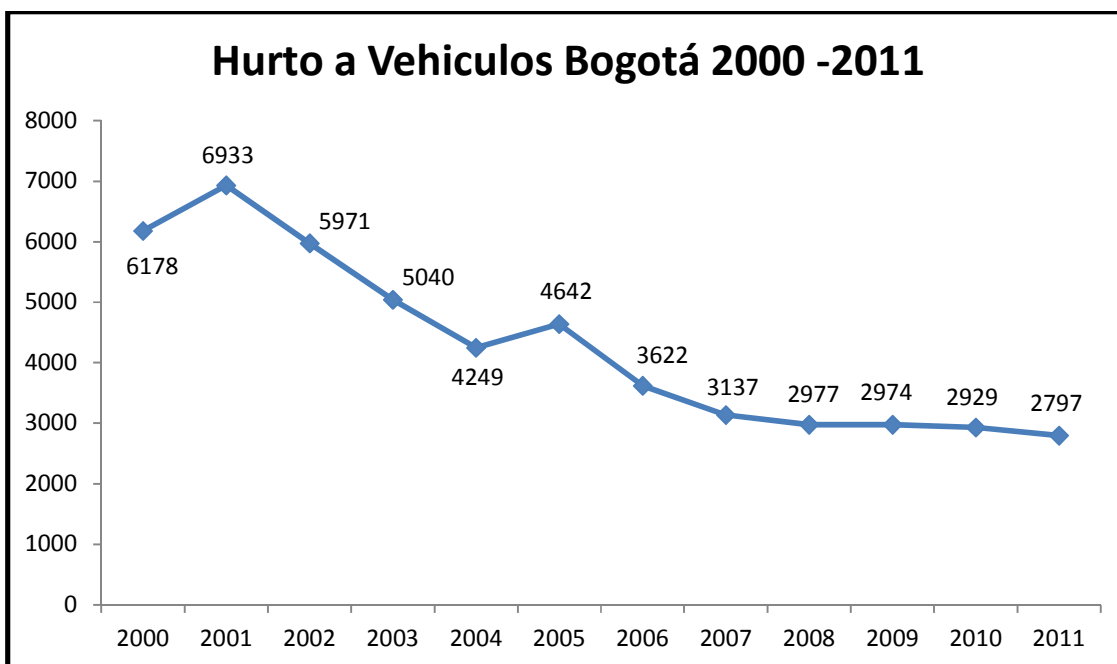


Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

b). Hurto a Vehículos.

El Hurto de vehículos presenta una disminución del 54.7% durante el periodo de 2000 a 2011, lo que significó una rebaja de 3381 casos. Como lo muestra la gráfica a partir del 2005 se consolida la tendencia decreciente de este indicador.

A nivel territorial durante el periodo 2004 a 2010 se evidencia que 5 localidades duplican el promedio de 1288 casos de la ciudad, estas son: Suba (3432), Kennedy (3421), Engativá (3008), Usaquén (2532) y Puente Aranda (2340), estas localidades representan el 60.1% de los hurtos en la ciudad.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

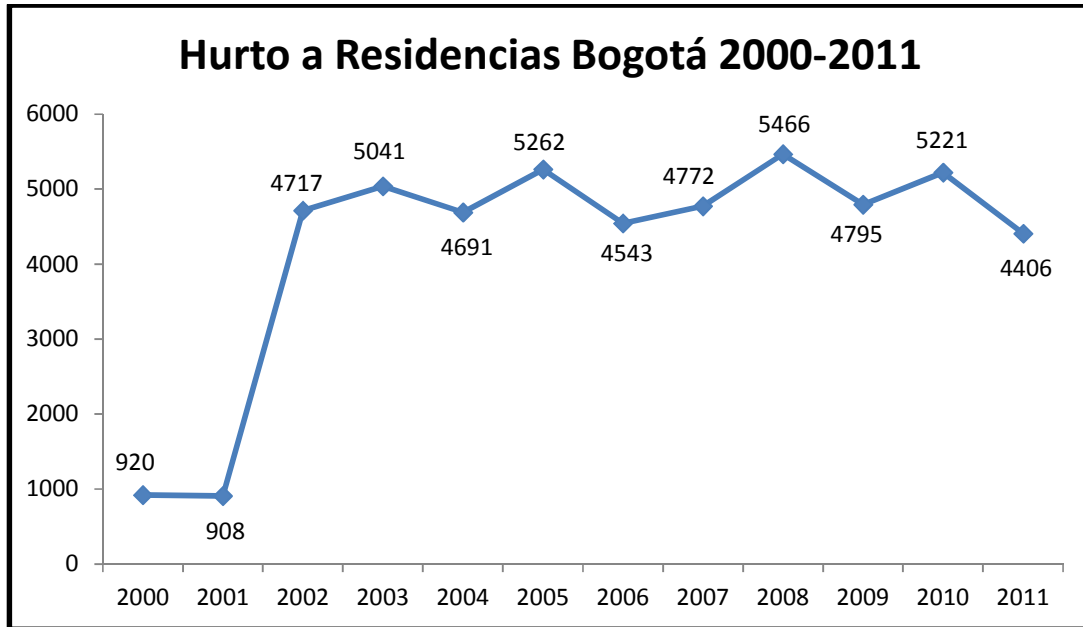
c). Hurto a Residencias.

El Hurto a residencias es una de las variables que tiene un comportamiento más irregular, no se puede identificar claramente una tendencia porque los cambios son abruptos de un año a otro. Sólo a partir del 2002, estos casos fueron sistematizados de manera rigurosa por la Policía Nacional, de allí la notoria diferencia con el año 2000.

Como lo muestra el gráfico de en estos 11 años han ocurrido 50.742 casos de hurtos a residencias, el año pico de este tipo de delitos fue el 2008, donde ocurrieron 5.466 casos. De manera especial el comportamiento de este delito en el 2008 es especialmente atípico, este año zonas como las de Usaquén y Chapinero no registraron ningún hurto de residencia, situación que se revierte en el 2009, donde se dispara este delito.

A nivel local durante el periodo 2004 a 2010, se identifican 5 localidades como las de mayor incidencia de este tipo de delito, Suba (5749), Usaquén (4179), Engativá (3514), Kennedy (3258) y Teusaquillo (2647), estas localidades representan el 56.5% de los hurtos a

residencias en la ciudad. Estas localidades, con excepción de Engativá, presentan un comportamiento a típico en el año 2008.

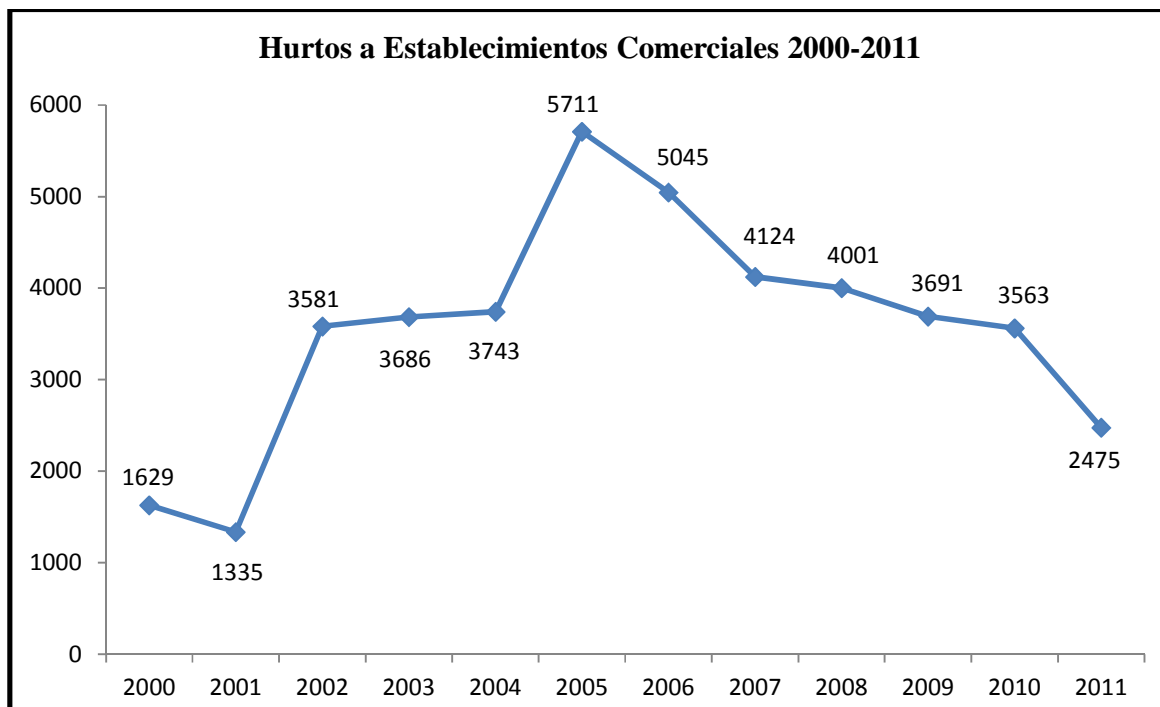


Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veedurriadistrital.gov.co/>

d). Hurto a establecimientos comerciales.

El Hurto a establecimientos comerciales presentó un incremento del 52% durante el periodo de 2000 a 2011, lo que significó un aumento en 846 casos. Como lo muestra la gráfica, este tipo de delito tuvo una tendencia creciente entre el 2001 y el 2005, cuando se incrementaron en 327%, es decir 4376 casos, los hurtos a comercios. No obstante, a partir de 2006 la tendencia decreciente de este delito se consolida, reduciéndose en 3.236 casos.

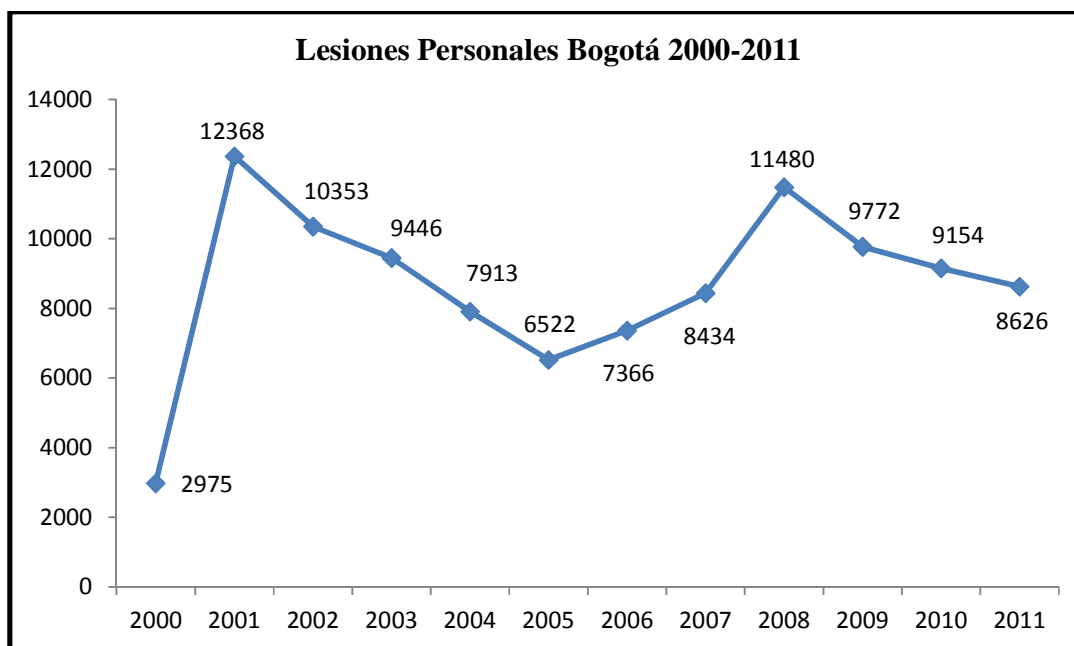
A nivel local durante el periodo 2004 a 2010, se identifican 6 localidades como las de mayor incidencia de este tipo de delito, Chapinero (4168), Suba (3415), Usaquén (2921), Kennedy (2615) Barrios Unidos (2583) y Engativá (2401), estas localidades representan el 60% de los hurtos a comercios en la ciudad. De estas localidades, Usaquén, Suba y Kennedy mantiene para el 2010 su tendencia creciente.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

B). Lesiones Personales.

El comportamiento de la variable lesiones personales entre 2000 y el 2011, presenta un incremento porcentual de 189%, lo que significan 5651 casos más. Esta variable tiene dos picos importantes el 2001, con un crecimiento de casi el 500%, y el 2008, en donde con respecto al 2005, se presentan 4.958 casos más. A partir del 2009 se consolida una tendencia decreciente.



Fuente: Veeduría Distrital. "CONDICIONES DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ D.C. AÑO 2011". Julio 2012. En: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/>

La revisión de lo anterior en contexto nos permite concluir que las condiciones de seguridad en Bogotá han presentado un comportamiento "positivo" en cuanto a las tendencias de disminución que se observan en algunos delitos. Sin embargo, las tendencias de los últimos 4 años muestran un incremento preocupante en varios de estos indicadores, dejando en la mesa un fuerte cuestionamiento acerca de la efectividad o no de la actual política de seguridad nacional y distrital.

C). Percepción de Seguridad y cifras actuales 2011-2014.

De acuerdo a la Encuesta de Percepción de Inseguridad y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá (2014), el delito que más preocupa a los bogotanos es el hurto: 35%

Como se observa en la siguiente tabla, el hurto ha presentado un incremento desde el año 2005 a la fecha, coincidiendo estas cifras con la percepción de los ciudadanos, de igual manera el hurto a residencias y los casos de lesiones personales. (CCB, Encuesta de Percepción de Inseguridad, 2014)

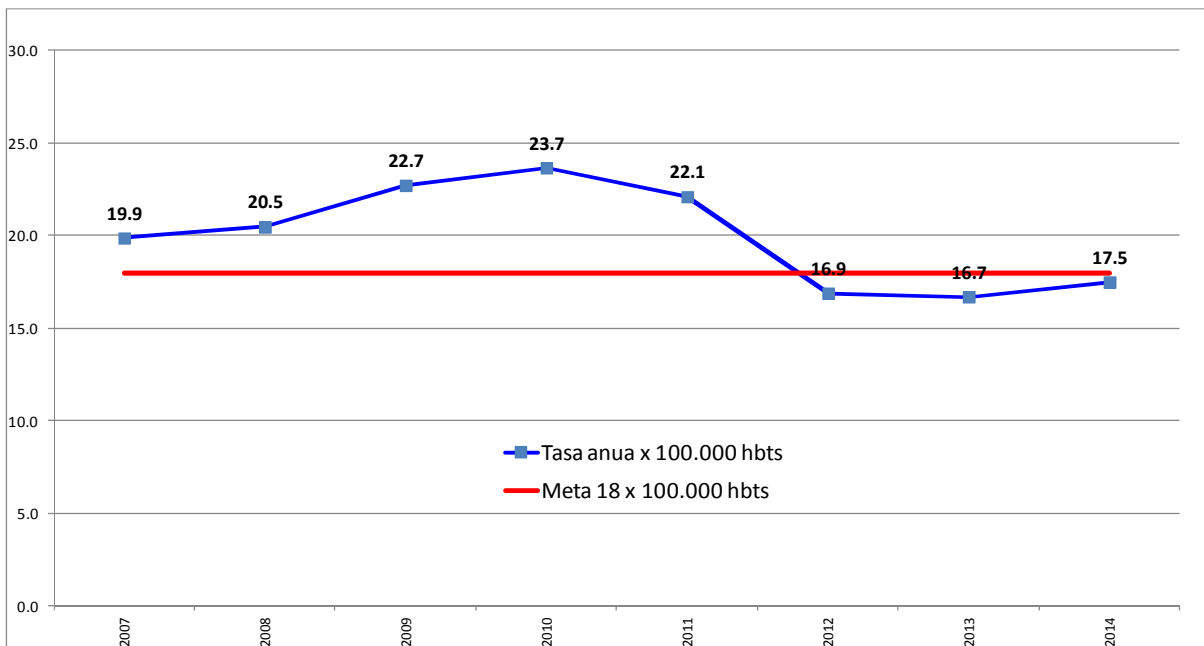
**ESTADISTICAS COMPARATIVAS DE BOGOTA
COMPORTAMIENTO DELITOS DE MAYOR IMPACTO SOCIAL 2005-2014**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lesiones Comunes	6604	7366	8496	7372	9772	9269	8626	1445	1212	1250
Hurto a personas	1187	1275	1208	1102	1558	1681	1583	2140	2691	2775
Hurto a residencias	4	5	9	8	1	2	2	4	2	3
	5321	4543	4869	3665	4796	5300	4406	5150	4390	4792

FUENTE: SECRETARIA DE GOBIERNO. SUBSECRETARIA DE ASUNTOS PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. CENTRO DE ESTUDIO DE ANALISIS EN CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Tomado de: CICRIMEBOG. Actualización 8:25 horas del 4 de enero de 2015. Consultado: Centro De Estudio De Análisis En Convivencia Y Seguridad Ciudadana.

De acuerdo a la información de la Secretaria Distrital de gobierno de la Alcaldía de Bogotá, el homicidio presentó en 2014 un aumento de seis décimas, 17.5., aun así la tendencia a la disminución durante el período 2011-2014 se mantiene como una constante.

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 MIL HABITANTES



Uno de los delitos que viene en crecimiento preocupante es la extorsión, en donde las víctimas son generalmente pequeños comerciantes y conductores de servicio de transporte público. Son amenazados por personas que se identifican como parte de algún grupo armado (Farc, ELN) y les exigen dinero.

De acuerdo a lo anunciado por el General Guatibonza (Director de la Policía de Bogotá), “Entre las modalidades de extorsión se encuentran la microextorsión; la carcelaria, la intimidación callejera, “la falsa protección o seguridad de los establecimientos”, la devolución de bienes y devolución de vehículos, bicicletas, motocicletas e información íntima o personal.

En Bogotá, hasta el 2010 hubo una reducción de la extorsión. Sin embargo, a partir del 2010 se ha revertido la tendencia y el fenómeno, al igual que en el país, ha vuelto a resurgir en la ciudad de Bogotá. No sin desestimar que en el 2014 hubo una reducción del 31% al pasar de 317 a 252 casos, según la DIJIN (Dirección de Investigación Criminal-Policía Nacional).

Uno de los temas importantes para analizar el impacto de estrategias distritales en el campo de la seguridad, es la revisión del Plan 75/100, hecho a través de diagnóstico y con criterio de focalización para su implementación. Con respecto a este plan tras revisar las cifras se ve un resultado particular: este plan se hizo con criterio de intervención focalizada en los barrios de las localidades con mayor concentración de delitos. El resultado esperado es que los índices de criminalidad se redujeran en las localidades, tras haber intervenido en los territorios de mayor concentración de delitos, sin embargo lo que se ve es lo siguiente: por barrio intervenido se ve la disminución, pero al revisar la totalidad del delito en la localidad no se percibe esa disminución. (Tabla No. 4.)

El Plan 75-100 parece más un plan de rehabilitación que un plan de choque para golpear estructuras organizadas de la delincuencia en Bogotá, ya que no contaba dentro de sus estrategias con acciones concretas de policía o de inteligencia policial.

Para 2014 (segundo semestre), la Encuesta de la Cámara de Comercio, Bogotá presentaba un promedio del 49% de las personas encuestadas que tenían una percepción de aumento en la

inseguridad, siendo las localidades en donde se aplicó el Plan 75-100 en donde dicha percepción está por encima del promedio de la ciudad.

La percepción de inseguridad es alta, sobre todo en los sitios priorizados para el Plan 75-100. Por su parte los resultados de la Encuesta de Victimización (que muestra la frecuencia y el tipo de delitos de los cuales son víctimas los ciudadanos), refleja una disminución entre 2013 y 2014, pero un aumento durante los últimos 4 años. (Gráfica No.1.)

El énfasis que se ha puesto en el enfoque de seguridad humana es válido y certero para dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la observancia de sus derechos, pero no es suficiente en lo técnico y operativo para abordar el tema de la seguridad; lo que se ve reflejado en las cifras recientes así como en las encuestas de percepción. El aporte del concepto de seguridad humana es ir construyendo en el mediano y largo plazo condiciones óptimas para el bienestar de la sociedad en términos de derechos humanos, seguridad y convivencia, pero para el corto plazo, se necesitan medidas inmediatas de contención que impidan el crecimiento de estructuras organizadas dedicadas a la delincuencia y al crimen.

Los asuntos públicos, como la seguridad, terminan convirtiéndose en asuntos de disputa política; situación que ha venido obstaculizando la consolidación de políticas eficaces que trasciendan los momentos políticos y generen estrategias con resultados en el corto plazo pero prolongadas a largo plazo.

El trabajo de diagnóstico ya está hecho, se conocen las causas de la inseguridad, de la delincuencia y de la violencia, pero falta definir las soluciones a esos problemas detectados. Mejorar las condiciones de vida sin duda alguna es una solución a la problemática de exclusión que a su vez genera violencia, pero como se ha mencionado son respuestas a mediano y largo plazo, mientras tanto la ciudadanía sigue expuesta a ser victimizada a través de algún delito y a través de las crecientes organizaciones delincuenciales que están en la ciudad

La actual política de seguridad de la ciudad no viene funcionando; la focalización al parecer generó reubicación, ya que los principales indicadores de delitos de alto impacto no han mostrado mejoría en las localidades, sino una reubicación producto de las nuevas dinámicas

delictivas. El error no es la focalización, el error está en no haber contemplado la transformación del delito, que como todo fenómeno social es dinámico. Además del desplazamiento y la transformación del delito, la ciudad se enfrenta también a las confrontaciones entre estructuras mafiosas, que también se están desplazando sin que el gobierno distrital tome medidas al respecto.

Sumado a lo anterior debemos contar también que el sistema judicial del país ha colapsado incrementándose la impunidad.

Finalmente, pero no menos importante, falta fortalecer la gestión territorial de la seguridad, es decir unificar criterios, lenguaje y directrices en materia de seguridad y convivencia.

Por un lado, la Alcaldía de Bogotá tiene un Plan Integral de Seguridad que no coincide del todo con las metas y estrategias de la Policía; las alcaldías locales igualmente confunden la seguridad con la defensa, allí los programas de prevención son bastante insuficientes y no hay indicadores de seguimiento ni evaluación a este tipo de programas y proyectos.

Una tarea pendiente es revisar la cobertura que tiene la policía en Bogotá: el contexto de Bogotá amerita revisar el pie de fuerza con que cuenta la policía nacional para la ciudad; de acuerdo a información de la Policía Nacional, Bogotá cuenta con **17.480** policías en la ciudad, de los cuales 2.240 son bachilleres. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en la ciudad la policía opera en 3 turnos, lo que reduce el número de policías a **5,946** por turno. Esto sin descontar el personal administrativo, los bachilleres y los que prestan servicios de vigilancia o seguridad a personalidades.

Ahora bien, si contrastamos el número de policías por turno con el número total de habitantes, que según el DANE se encuentra por los 7'862.277, podríamos afirmar que **1 policía tiene a cargo 1.349 habitantes por turno**. Es decir, que estaríamos 6 veces por debajo del promedio internacional, ya que en el 2012, en Buenos Aires 1 policía respondía por 161 habitantes, Nueva York por 237 y Londres 245 habitantes.

El trabajo interinstitucional se ve perdido en esta administración, al punto en que hoy la Secretaría de Gobierno no conoce con claridad, pues la información no es proporcionada por los órganos de policía, cuántos efectivos hay por localidad en la ciudad.

Los contextos de la ciudad han cambiado junto a las dinámicas del país, lo cual debe tenerse en cuenta para la comprensión del aumento o disminución de los delitos y para la elaboración de políticas públicas que respondan a las problemáticas de la ciudad y sus particularidades.
(Tabla No.6)

VII. A MANERA DE CONCLUSIONES.

BOGOTA HOY: COYUNTURA Y EVALUACIÓN DE LA POLITICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE BOGOTA.

La actual situación de seguridad de Bogotá se puede examinar desde dos ópticas: la primera analiza la seguridad en términos de indicadores comúnmente usados en contextos urbanos (muertes violentas, homicidios, hurtos, entre otros); y la segunda, de contexto, esto es, las condiciones en las cuales operan las políticas públicas de seguridad.

Si construimos una mirada que integre ambas ópticas podemos aventurar la hipótesis de que en el último tiempo se está produciendo una mutación o transformación de las dinámicas delictivas de la Capital de Colombia. Así, delitos típicamente urbanos como el homicidio, por ejemplo, se está viendo afectado por dinámicas criminales asociadas al mercado del narcotráfico en la ciudad. Ariel Fernando Ávila, investigador de la Fundación Paz y Reconciliación señala que entre 2013 y 2015, han ocurrido 15 atentados contra la vida de personas producto de disputas internas entre sectores esmeralderos que pretenden copar el vacío dejado por el denominado “zar de las esmeraldas Víctor Carranza, fallecido recientemente.

Para ser más abarcativos se podría decir que ese y otros fenómenos delincuenciales que hacen presencia en Bogotá y que están alterando el tablero de los delitos urbanos, están afectados dramáticamente por una suerte de “mercados criminales” o “mercados ilegales”. No se trata de organizaciones delincuenciales o criminales, que vienen a ser un eslabón o los agentes que ofertan bienes y servicios en el contexto de redes o mercados con una gran capacidad de movilidad territorial. Estos agentes de los mercados ilegales –las organizaciones delictivas o criminales- pueden ser especializadas en un bien o servicio o funcionar como organizaciones “multiservicios”.

Estos “mercados criminales” incursionan también en actividades legales y su funcionamiento no se puede explicar sin la complicidad, protección o participación de agentes estatales. Estos “mercados ilegales” llenan los vacíos que dejan los mecanismos legales para atender demandas ciudadanas de muy diversa naturaleza o se mueven en intersticios o múltiples

zonas grises entre lo legal e ilegal. Como todo mercado operan con arreglo a una racionalidad medios/fines y sus agentes –las estructuras delincuenciales- actúan racionalmente maximizando beneficios al menor costo. Es decir, mayores ganancias o beneficios a cambio de menores costos financieros o penales.

Seis “mercados ilegales o criminales” han sido identificados y documentados en una investigación contratada por la propia Secretaría de Gobierno de Bogotá y realizada por la Corporación Nuevo Arco Iris. Uno de estos “mercados” es precisamente el del comercio de drogas o más denominado como “narcomenudeo” o “microtráfico.

Este como todo mercado, requieren “arreglos a gran escala” que solo logran “especialistas” que tienen acceso a la información y a las redes de contactos que garantizan abastecimiento regular; esto implica altos niveles de corrupción y cooptación de agentes estatales por parte de las estructuras criminales. Adicionalmente, el mercado está organizado como un sistema compuesto por “ollas mayores”, “ollas periféricas” y expendios al menudeo o callejeros, denominados “Ganchos”. Esto garantiza la operatividad del sistema, la atomización de la demanda y la desconcentración de la oferta. Además, este sistema de micromercados permite que mientras una ‘olla’ se cierra por el accionar de la Policía, otra se abra y así se mantiene el balance entre la oferta y la demanda.

De acuerdo a información del Centro de Estudios y análisis para la Convivencia y la Seguridad –CEACS-, en el 2011 se habían identificado 11 localidades con “ollas” y “ganchos”, sin embargo, para el 2015, la Fundación Ideas para la Paz, hizo un nuevo trabajo de mapeo y logró identificar no solo nuevamente 11 localidades, sino incluso, las mismas: De 7 expendios durante el 2011, la ciudad pasó a 55 expendios de drogas en el 2013 lo que significa un incremento del 685%. *

Lo mismo ocurre con otro “mercado ilegal”, el de las autopartes de automóviles. Entre el 2103 y el 2104, según datos de la propia Secretaría de Gobierno, en las 10 localidades priorizadas para una intervención integral a través del Plan Cuadrantes de la Policía Nacional

* Esto muestra la movilidad territorial del mercado: ciudad cuenta con seis grandes sectores de abastecimiento: Sanandresistos, San Victorino, Corabastos, El Bronx, el 7 de Agosto y las Prenderías.

y del Plan 75-100 se incrementó el robo a vehículos en un 26% y el hurto a motocicletas en un 49%. Tal incremento tiene como incentivo una creciente demanda de autopartes que es atendida por una red de agentes dispuesta a satisfacerla a más bajo costo. Lo propio se puede afirmar del “mercado criminal” de los servicios de seguridad, ajustes de cuentas y extorsiones. Bogotá pasó de 96 en el 2013 a 215 homicidios por sicariato o por “encargo” en el 2014, cifra que solo puede ser explicada por la existencia de un mercado que articula oferta y demanda de ese tipo de servicios.

Estas referencias a manera de lecciones del caso de Bogotá, permiten ofrecer las siguientes recomendaciones para la formulación de políticas públicas de seguridad urbana:

1. Sigue siendo materia de permanente debate la divulgación e interpretación de las cifras sobre el comportamiento de los 12 delitos de alto impacto que concentran la atención de la política de seguridad de Bogotá. A pesar de la creación del Sistema Único de Información Sobre Violencia Urbana, convertido luego en el Centro de Estudio y Análisis de Seguridad y Convivencia, adscrito a la Secretaría de Gobierno, el caos informativo sigue siendo una constante. Incluso, el manejo de las cifras se ha convertido en un campo de batalla entre el Gobierno Distrital y las autoridades de Policía, sobre todo en los últimos dos gobiernos. Adicionalmente un equivocado manejo de las cifras impacta directamente en el adecuado monitoreo de las cifras que miden el impacto de la política de seguridad. Por todo ello resulta imprescindible dotar a las ciudades de sistemas de información confiables, legítimos y unificados que arrojen información veraz y oportuna a los tomadores de decisión pública, pero que también permitan informar a la ciudadanía el desempeño de la política pública de seguridad.
2. La perspectiva de largo plazo de la política de seguridad de Bogotá le ha conferido una naturaleza de política de Estado, pero al mismo tiempo ha “congelado” la mirada sobre los fenómenos delictivos que hacen presencia en la ciudad. Se recomienda para toda política de seguridad urbana en los cambiantes tiempos que corren y en la sofisticación permanente de las modalidades delictivas, una lectura permanente del contexto urbano y sus dinámicas de criminalidad. La política pública de seguridad

no puede ir detrás de los acontecimientos y la previsión y anticipación solo es posible con investigación permanente y actualizada.

La continuidad y la proyección a largo plazo sí, pero teniendo en cuenta la permanente transformación de los delitos y sus actores. La continuidad además genera confianza y compromiso por parte de la ciudadanía con respecto a las instituciones.

3. Estos son tiempos de innovación tecnológica también para el delito. La irrupción de “mercados ilegales” de alcance transnacional, los miedos urbanos derivados de amenazas que traspasan las fronteras de los Estados y los ciberdelitos exigen incorporar a las políticas de seguridad una significativa dosis de tecnología, inteligencia y contrainteligencia a las políticas públicas de seguridad.
4. Ni las realidades, ni las instituciones públicas son estáticas. En estos tiempos que cambian a una velocidad supersónica, también las modalidades y estructuras delictivas sufren una permanente transformación. La institucionalidad pública encargada de la política de seguridad está obligada a desarrollar una inmensa capacidad de adaptación a las cambiantes realidades de la seguridad de las grandes ciudades.
5. Puede resultar de Perogrullo, pero es imposible una política de seguridad eficaz en los tiempos de hoy sin una adecuada coordinación interinstitucional en los niveles locales, nacionales e internacionales. Los delitos urbanos cada vez tienen connotaciones globales y las respuestas no pueden quedarse en una perspectiva local. Cooperación y coordinación a todos los niveles son atributos de una política pública de seguridad con aspiraciones de eficacia y eficiencia.
6. La ciudad debe ir elaborando una estrategia que le permita estar preparada para el post conflicto, contando con información sólida y certera que permita conocer a que se puede estar enfrentando. No es “demonizar” a la población desmovilizada como posibles generadores de conflictos e inseguridad, es comprender que su inserción a la sociedad implica contar con garantías que les permitan mantenerse en la legalidad y evitar su reincidencia, esto involucra el compromiso de toda la sociedad, del gobierno nacional, de la empresa privada y de la fuerza pública. Es importante establecer una hoja de ruta con la Agencia Colombiana para la Reintegración, de tal manera que la

toma de decisiones se haga con base en diagnósticos certeros y de manera mancomunada. Se deben revisar los errores y aciertos de otros procesos de desmovilización, que desafortunadamente terminaron con la conformación de grupos criminales por parte de los ex combatientes; tal como ya se está viendo en Colombia con la conformación de las Bandas Criminales, conformadas por desmovilizados. Las condiciones de reagrupamiento de estas personas se tornan más preocupantes en tanto no se cuenta con una estructura de mando clara, ni con la misma disciplina que podían tener en su ex grupo armado. Las nuevas condiciones son una especie de “outsourcing” del crimen, en el cual participan ex combatientes de todos los bandos y responden a lógicas delictivas de venderse al mejor postor. Su experiencia les hace atractivos para ser cooptados por estructuras mafiosas, el conocimiento por ejemplo de rutas de narcotráfico les abre las puertas para convertirse en cuidadores y responsables de estas rutas, entre otros. Es un fenómeno con mucha tela para cortar.

7. La seguridad es un bien público y así debe ser entendido por toda la sociedad; esta noción facilita en el ciudadano comprender su rol para garantizar su propia seguridad, entendiendo que su actuación tendrá repercusiones en su entorno que pueden incidir de manera positiva o negativa en la convivencia y en la seguridad.
8. Fortalecer procesos de cultura de la legalidad, lo cual incidirá en la cultura ciudadana: entender que la ley es inviolable, reconocer la responsabilidad individual y respetar a las instituciones y autoridades.

EL MAPA DE RIESGO: UNA HERRAMIENTA METODOLOGICA PARA LA RECOPIACIÓN Y ANALISIS DE LA INFORMACIÓN.

Con el fin de promover ajustes en la política pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana y recomendar las acciones de mejoramiento a las entidades competentes, proponemos una herramienta que monitoree las 20 localidades de Bogotá.

Este monitoreo se haría a través de procesos de sistematización, evaluación y agregación de las variables, que serían los delitos definidos para evaluar, y que inciden en el comportamiento de los índices de seguridad y convivencia.

Las variables se organizarían en cuatro grupos: Contravenciones, Delitos, Muertes, violentas, Delitos Transnacionales.

Las variables son las acciones tipificadas como delitos o contravenciones.

A su vez, las variables están compuestas por determinado número de *elementos* (los elementos son los datos medibles, verificables y cuantificables) y para cada elemento se determinan 1 o 2 *pre-alertas* (según el tipo y la disponibilidad de la información).

El funcionamiento del mapa es el siguiente: la información sobre cada elemento se sistematiza en bases de datos diseñadas especialmente para tal fin, denominadas *plantillas*; en dichas plantillas, la información se compara con el comportamiento del elemento en la localidad (primer tipo de pre-alerta) y con su comportamiento histórico (segundo tipo de pre-alerta)⁵.

Este es el proceso de evaluación, el cual produce un total de pre-alertas (altas, medias o bajas). Posteriormente, el conjunto de pre-alertas se agregan, primero por variable y luego se consolida una alerta única, en la cual el grupo de muertes violentas tiene un peso del 40% y el de delitos del 30%, contravenciones 10% y delitos transnacionales 20%.

El análisis se presenta de dos formas: a) En una tabla en la cual se visualizan las alertas para cada variable y la alerta total, b) Una lista en la cual los barrios (UPZ) y las localidades se organizan descendientemente según el porcentaje de pre-alertas resultantes.

Se presenta un modelo preliminar de lo que sería el contenido de la tabla para la elaboración del mapa de riesgo, cuyo resultado final sería contar con una herramienta de georeferenciación que permita conocer el comportamiento de los delitos, tomar medidas de prevención, intervenir zonas priorizadas y brindar una información consolidada y unificada para el estudio de la seguridad en Bogotá y para la elaboración de políticas públicas realistas y acordes a las problemáticas identificadas.

La herramienta permite ver el estado de cada delito en las zonas mostrando si el riesgo es alto, bajo o medio; con base en esto se define la priorización que sería en dos sentidos: los de alerta alta para contener y los de alerta media para prevenir. La alerta se genera en dos sentidos: Alerta tipo A: teniendo en cuenta el comportamiento histórico del delito en la zona definida en un lapso determinado. Alerta Tipo B: Teniendo en cuenta el comportamiento del delito en una localidad definida respecto a su comportamiento en el resto de localidades. (Tabla No.7.)

⁵ No en todos los casos se cuenta con el tipo o nivel de desagregación necesarios para hacer este análisis, de forma que no todos elementos tienen 2 pre-alertas. En algunos casos, por lo demás, la sola existencia del elemento es un factor de alerta sin necesidad de compararlo con la región o históricamente.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- Acero, H. (Noviembre de 2005). Policía Nacional. *Departamentos y Municipios Seguros* .
- Acero, H. (4 de Julio de 2011). *Razón Pública*. Recuperado el 1 de 01 de 2015, de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2183-dos-decadas-de-seguridad-ciudadana-muchos-menos-homicidios-faltan-gobiernos-locales.html>
- Acero, H. (2011). *Razón Pública*. Recuperado el Enero de 2015, de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1190-lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-la-seguridad-democratica.html>
- Alcaldía de Bogotá. (2006). Obtenido de file:///D:/Downloads/Bogota_Segura_Indiferencia-Sec_Gobierno-2006%20(3).pdf
- Alcaldía de Bogotá. (2013). *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado el Febrero de 2015, de <http://www.bogota.gov.co/>
- Alcaldía de Bogotá. (2015). Recuperado el Enero de 2015, de <http://www.bogota.gov.co/>
- Arango, M. (2000). *Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del sector Público: Evaluación Estratégica Sobre la Política de Convivencia y Seguridad y las limitaciones Institucionales a Nivel Nacional y Territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Beck, U. (2004). *Poder y Contrapoder en la Era Global. Nueva Economía Política Mundial*. Barcelona: Paidós.
- Beliz, Erik Alda y Gustavo. (2007). *¿Cual es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. (B. I. DESARROLLO, Ed.) Washington, Estados Unidos.
- Bello, C. (2006). Seguridad Ciudadana: Una Mirada Desde la Criminología. *Criminalidad Policia Nacional*, 49, 258.
- Binder, A. (10 de 10 de 2010). La Derecha Quiere Una Policia Autonoma y Sin Control. Mirando al Sur.
- Binder, A. (2012 de 07 de 2011). *Justicia Viva*. Obtenido de www.justiciaviva.org.pe
- Bogotá como vamos. (2015). Obtenido de www.bogotacomovamos.org
- Bogotá, A. M. (2012). *Plan de Desarrollo*. Recuperado el 13 de 01 de 2015, de <http://www.bogotahumana.gov.co/plan-de-desarrollo>
- Camacho, A. (1997). *Nuevas Visiones sobre la Violencia en Colombia*. Bogotá: Fescol.

- Cano, I. (2006). Políticas de Seguridad en Brasil: Tentativas de Modernización y Democratización versus La Guerra Contra el Crimen. *Laboratorio de Análisis de la Violencia*. Rio de Janeiro, Brasil: Universidad del Estado de Rio de Janeiro.
- Caño, A. (19 de Noviembre de 2010). Ante Cada Desafío, EE UU Consulta con Europa Para Hacerle Frente". *El País*. Recuperado el 2012, de <http://elpais.com>
- CCB. (2014). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Recuperado el Febrero de 2015, de www.ccb.org.co
- CCB. (2015). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Obtenido de www.ccb.org.co/investigaciones
- Ceballos, G. M. (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación*. (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el enero de 2015, de <http://www.corteidh.or.cr>
- Corporación Pensamiento Siglo XXI. (2013). *Seguridad Ciudadana en Colombia: referentes, retos y perspectivas en un escenario post conflicto*. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Crawford, A. (1997). *The local governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. Clarendon Press.
- Dammert, L. (2002). La Inseguridad Urbana en Argentina. Diagnostico y Perspectivas. (F. Carrión, Ed.) *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o Realidad?*
- Dane. (2015). *DANE*. Recuperado el Marzo de 2015, de www.dane.gov.co
- DNP. (1999). *Cambio para construir la paz 1998-2002*, 494. Recuperado el Noviembre de 2014, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- DNP. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, Colombia: DNP. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/paginas/politica.aspx>
- Elkin Velasquez. (2008). *Libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá* (Primera ed.). Bogotá: UN HABITAT.
- Elwert, G. (2003). *Mercados de violencia y política de ayuda e intervención*. M. Kalumbani.
- Forensis. (2013). *Instituto Nacional de Medicina Legal*. Recuperado el Febrero de 2015, de <http://www.medicinalegal.gov.co/>
- Fundación Ideas para la Paz. (s.f.). Recuperado el Marzo de 2015, de www.ideaspaz.org
- Garcia, M. (11 de 10 de 2008). Un país en estados de excepción. *El Espectador*.

- Gerard Martin y Miguel Ceballo. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Gilbert, M. T. (2008). *Reseña de: Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gobierno, S. d. (2015). Recuperado el Marzo de 2015, de www.gobiernobogota.gov.co
- Hugo Acero, Adriana Nuñez. (2012). *Veeduría Distrital*. Recuperado el Octubre de 2014, de www.veeduriadistrital.gov.co
- Icbf. (2015). Recuperado el Marzo de 2015, de www.icbf.gov.co
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. España: Tusquets Editores.
- Leal, F. (Junio de 2002). *La Seguridad Nacional a la Deriva: Del frente Nacional a la Postguerra Fría*. Bogotá D.C.: Uniandes Alfa Omega.
- Leal, F. (Mayo-Agosto de 2006). La política de seguridad democrática 2002-2005. (IEPRI, Ed.) *Análisis Político*(57).
- Leal, F. (2011). Una Visión de la Seguridad en Colombia. *Análisis Político, Vol. 73*(No. 24).
- Maria V. Llorente y Angela Rivas. (2005). *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. BANCO MUNDIAL.
- Medellín, P. (Enero de 2006). El urgente cambio en el modelo de Seguridad Ciudadana en Bogotá. *Universidad Nacional*(86).
- Minsalud. (2015). Recuperado el Marzo de 2015, de www.minsalud.gov.co
- Misse, M. (03 de 11 de 2009). Milicias Paramilitares y Mercancías políticas en Rio de Janeiro. *Conflictos Urbanos, Violencia y Seguridad Ciudadana*. Medellín, Antioquía, Colombia: Universidad de Antioquía.
- Misse, M. (12 de 2010). La Acumulación Social de la Violencia en Río de Janeiro y en Brasil: Algunas Reflexiones. *Co-herencia, 7*(13).
- Moller, B. (Octubre-Diciembre de 1996). Conceptos sobre Seguridad: Nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico, 36*(143), 769-792.
- Monsivais, C. (Mayo de 1999). *Letras Libres. Revista Convivio*. Recuperado el 2013, de <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/notas-sobre-la-violencia-urbana>
- Pardo, R. (1996). *De primera Mano, Colombia 1986 - 1994: Colombia Entre Conflictos y Esperanzas*. Bogotá D.C., Colombia: Norma.

- Pascual, J. (2010). *La Gobernanza Democrática de la seguridad en las ciudades*. (P. R. Barcelona, Ed.) Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635618>
- Pérez, W. F. (1997). "Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín". *Estudios Políticos No. 11*(11), 99-129.
- Pernett, G. E. (2005). *La geopolítica tras el 11 de septiembre : absolutismo global o crisis de hegemonía?* Medellín, Colombia: Lealon.
- PNUD. (2011). *Conectando con las Américas: Socios para la Prosperidad - Seguridad Ciudadana y Criminalidad*. Documento Técnico.
- Policia Nacional. (Noviembre de 2010). *Policia Nacional de Colombia*. Recuperado el Enero de 2015, de <http://www.policia.gov.co/>
- Policia Nacional. (Enero de 2011). *Policia Nacional*. Recuperado el 2015
- Policia Nacional. (2013). *Policia Nacional de Colombia*. (I. Nacional, Ed.) Recuperado el Enero de 2015, de <http://www.policia.gov.co/>
- Policía Nacional. (2014). *Policia Nacional*. Obtenido de http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/red_observatorios
- Presidencia. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado el 12 de 2014, de Sitio web de Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Rivas, A. (2003). *Georgetown.Edu*. (F. S. Democracia, Ed.) Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>
- Rojas, G. (2005). *Polis. Revista Latinoamericana*. Recuperado el 2013, de <http://polis.revues.org/5767>
- Roppel, G. W. (2005). *Estados Unidos. Intervenciones del poder imperial en cuarenta países del mundo*. Aurora.
- SDP. (2001). *Secretaría Distrital de Planeación*. Recuperado el Enero de 2015, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado>
- SDP. (2008). *Secretaría Distrital de Planeación*.
- SDP. (2011). *SDP*. Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP>

- SDP. (2011). *Secretaría Distrital de Planeación*. Recuperado el Octubre de 2014, de <http://www.sdp.gov.co/>
- SDP. (2011). *Secretaría Distrital de Planeación*. Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://www.sdp.gov.co/>
- SDP. (2012). *Secretaría Distrital de Planeación*. Recuperado el Noviembre de 2014, de <http://www.sdp.gov.co/>
- Sentencia. (1997). Sentencia C241/97.
- Simit. (2014). Obtenido de www.simit.org
- Tiempo, E. (29 de 12 de 1991).
- Vanderschueren Franz y Petrella Lucia. (2003). *Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Vanderschueren, F. (2007). *Modelos Democraticos de Prevención del Delito. Análisis de Experiencias Exitosas*. Fundación Friedrich Eber.
- Vanderschueren, F. (11 de Mayo de 2009). La Delincuencia Debe Combatirse con Más Medidas de Prevención. Mendoza, Argentina: Diario de los Andes.
- Vargas, A. (Julio-Agosto de 2004). El gobierno de Alvaro Uribe. Proyecto y resultados. *Nueva Sociedad*(192), 86-97. Recuperado el Noviembre de 2014, de http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf

IX. ANEXOS.

1. TABLAS

- A). Tabla No. 1. Políticas de Seguridad y Convivencia Colombia 1990-2014.
- B). Tabla No. 2. Distribución de Población de Bogotá por Localidad. 2011.
- C). Tabla No. 3. Líneas de Acción de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá.
- E). Tabla No. 4. Delitos de Alto Impacto en Bogotá 1995-2013
- F). Tabla No. 5. Balance Plan 75-100
- G). Tabla No.6. Estadísticas Comparativas De Bogotá. Comportamiento Delitos De Mayor Impacto Social 2005-2014

2. ORGANIGRAMAS.

- A). Organigrama No.1. Organigrama Secretaria de Gobierno Distrital de acuerdo al Plan Integral de Seguridad y Convivencia 1995-2003.

3. GRÁFICAS.

- A. Gráfica No.1. Encuesta de Victimización. Cámara de Comercio de Bogotá.

Anexo No. 1.

Políticas de Seguridad y Convivencia Colombia 1990-2014

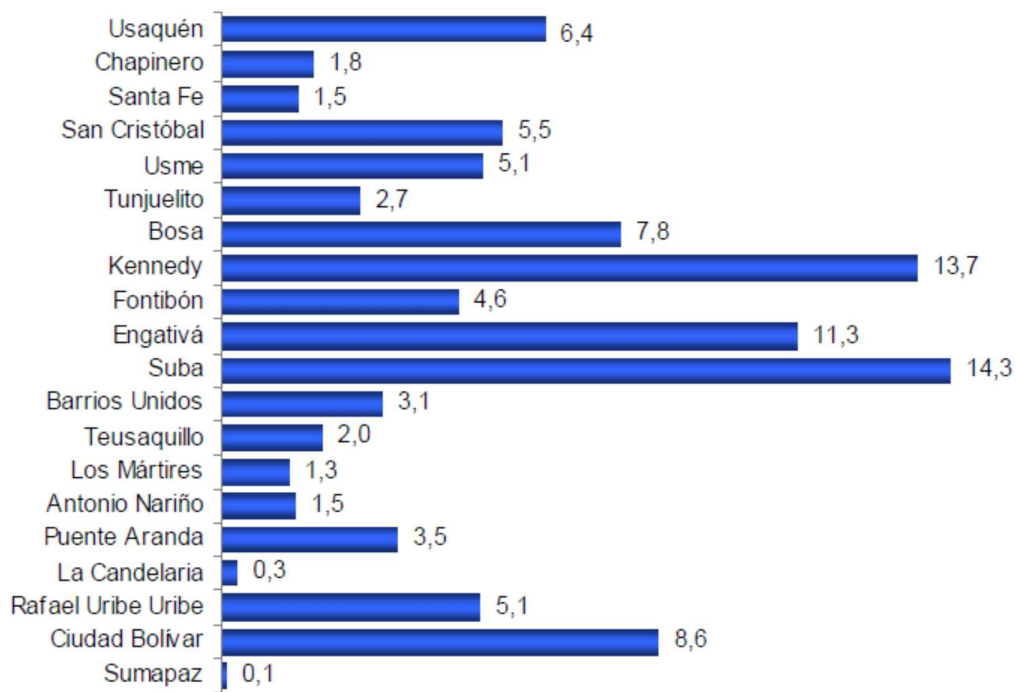
	CESAR GAVIRIA 1990-1994	ERNESTO SAMPER 1994-1998	ANDRES PASTRANA 1998-2002	ALVARO URIBE VELEZ 2002-2010	JUAN MANUEL SANTOS 2010-2014- 2018
Estrategia	Estrategia Nacional Contra la Violencia. Comité de Orden Público, compuesto por Gobernadores, jefes seccionales del ejército, la policía y el DAS. Fortalecer la presencia del Estado en zonas marginales. Fortalecimiento de la justicia.	El Salto Social. La seguridad ciudadana y las directrices hacia la policía nacional fueron los asuntos que marcaron el enfoque del gobierno. Justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana .	“Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”: recuperar las calles para los ciudadanos. Esta iniciativa, fue la primera en desligar el tema de convivencia y seguridad ciudadana del contexto de conflicto armado y narcotráfico. La seguridad y la convivencia son más que aquellas formas de violencia que afectan al Estado, que existen delitos y manifestaciones de violencia que afectan a los ciudadanos de manera directa, en particular a los habitantes de centros urbanos	Seguridad Democrática. “garantizar el estado de derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la actividad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”	Prosperidad para todos. Disminución que han tenido algunos indicadores de seguridad como homicidios y violencia intrafamiliar, sin embargo advierte, que otros delitos de alto impacto como los que afectan al patrimonio y la integridad personal.
Fundamentos	Seguridad y Defensa: asuntos políticos no solo de la fuerza pública. Creación de la Consejería	Disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando.	Fortalecer el estamento militar y de policía con el fin de recuperar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley.	Garantizar estado de derecho en todo.	Creación de la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana. Disminuir los homicidios y violencia

	Presidencial para la Defensa y Seguridad. Ley 62 /1993: Ley de Policía				intrafamiliar.
Resultados	No disminución de la violencia Se fortaleció la intervención contra la delincuencia organizada Se fortalecieron los grupos armados	normas para combatir la delincuencia organizada mediante el incremento de penas el “concierto para delinquir” cuando este fuera para actos de terrorismo, narcotráfico, secuestro o extorsión o para conformar escudarones de la muerte, grupos de justicia privada o bandas de sicarios.	Desgaste, ante los desmanes de las FARC, la violencia guerrillera al paramilitarismo como respuesta a las acciones de las FARC, apoyando las salidas de fuerza y el fin de la solución política.	Las políticas de seguridad fueron definidas por la Policía Nacional y los gobiernos locales. La reducción de los principales indicadores de delitos contra la vida y el patrimonio, no estaban relacionados directamente con el conflicto armado.	Proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.
Contexto	Pablo Escobar. Diálogos con Coordinadora Guerrillera y fracaso. Terrorismo Narcotráfico. Paramilitarismo	Proceso 8000. Cambios constantes en la cúpula militar y del ministro de defensa.	Proceso de paz con las FARC. Fortalecimiento de grupos armados.	Ataque frontal a las FARC y desmovilización de las AUC.	Aumento de delitos y homicidios. Consolidación de bandas criminales., producto la desmovilización paramilitar. Golpes contundentes con la guerrilla por la muerte de dos de sus Jefes,

Anexo No.2.

Distribución de Población de Bogotá por Localidad. 2011.

**Bogotá D.C. Distribución de la población por localidad
2011**



Fuente: DANE - SDP. Proyecciones de población según localidad. 2006 – 2015

Anexo No.3.

Líneas de Acción de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá.			
	Observatorio de Seguridad	Gestión Empresarial de la Seguridad	Fortalecimiento Institucional
Objetivo	Se encarga de caracterizar riesgos que afecten la actividad empresarial y la seguridad ciudadana y desarrollar recomendaciones y acciones de política pública.	Desarrollar y promover herramientas, contenidos y programas para reducir los riesgos de la actividad empresarial.	Desarrollar acciones y programas orientados a fortalecer las capacidades de las instituciones responsables de la seguridad y la convivencia.
Productos	Balances de Bogotá y Cundinamarca	Negocios responsables y seguros.	Manual de atención al ciudadano.
	Encuesta de Percepción y Victimización (Ciudadana y Empresarial)	Cultura de la legalidad.	Curso virtual: gestión territorial de la seguridad y la convivencia.
	Atlas interactivo de la Seguridad	Herramientas para la prevención.	Identifique su cuadrante.

Anexo No.4.**Delitos de Alto Impacto en Bogotá 1995-2013**

	CULTURA CIUDADANA		ESPACIO PUBLICO	CULTURA CIUDADANA	INCLUSION SOCIAL	MOVILIDAD	BOGOTA HUMANA
	MOCKUS 1995-1998		PEÑALOSA 1998-2001	MOCKUS 2001-2003	GARZON 2003-2007	MORENO 2007-2011	PETRO 2011-2013
DELITOS DE MAYOR IMPACTO	1995	1998	2001	2003	2007	2011	2013
HURTO A PERSONAS	10,329	11,732	6,921	6,756	12,037	15,832	25,226
HURTO A RESIDENCIAS	1,066	1,310	908	5,041	4,773	4,406	4,013
HURTO A COMERCIOS	2,015	2,707	1,335	3,686	4,124	2,475	6,550
TOTAL HURTO COMUN	13,410	15,749	9,164	15,483	20,934	22,713	35,789
HURTO DE CARROS	5,217	5,249	6,933	5,040	3,137	2,798	2,208
HURTO DE MOTOS	2,564	2,174	1,481	1,251	1,013	1,731	2,279
TOTAL HURTO VEHICULOS	7,781	7,423	8,414	6,291	4,150	4,529	4,487
HOMICIDIO	3,362	2,820	1,999	1,605	1,393	1,655	1,257
ACCIDENTES DE TRANSITO	1,387	914	749	585	544	567	525
TOTAL MUERTE VIOLENTA	4,749	3,734	2,748	2,190	1,937	2,222	1,782

Esta tabla se elaboró con cifras de los últimos años de gobierno de cada alcalde.

BALANCE PLAN 75-100

2013-2014

	2013	2014	DIFERENCIA	VARIACION	
HOMICIDIOS	296	196	-100	-34%	Bajó
LESIONES PERSONALES	1372	1277	-95	-7%	Bajó
HURTO A PERSONAS	1618	1491	-127	-8%	Bajó
HURTO A RESIDENCIAS	369	310	-59	-16%	Bajó
HURTO A COMERCIO	325	239	-86	-26%	Bajó
HURTO A AUTOMOTORES	89	138	49	55%	Subió
HURTO A MOTOS	239	251	12	5%	Subió

FUENTE: Dijin-Sijin-MEBOG. Datos extraídos del SIEDCO de la Policía Nacional enero del año 2015. Cifras sujetas a variación.




BALANCE DELITOS DE MAYOR IMPACTO SOCIAL PRIMER BIMESTRE AÑOS 2014-2015

Delitos de mayor impacto social	2014	2015	DIFERENCIA	VARIACION %
Hurto a bancos	16	6	-10	-62,5%
Hurto a residencias	817	686	-131	-16,0%
Hurto de vehículos	367	337	-30	-8,2%
Lesiones comunes	2.453	2.550	97	4,0%
Hurto de motos	462	485	23	5,0%
Hurto a personas	4.812	5.078	266	5,5%
Hurto a est comerciales	909	1.028	119	13,1%
Total	9.836	10.170	334	3,4%

Fuente: DIJIN SIJIN- MEBOG, actualización a las 15:37 horas del 10 de marzo de 2015. Datos susceptibles de variación en consultas posteriores.

Cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana Secretaría de Gobierno.

Tabla No.6.

ESTADISTICAS COMPARATIVAS DE BOGOTA COMPORTAMIENTO DELITOS DE MAYOR IMPACTO SOCIAL 2005-2014										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lesiones Comunes	6604	7366	8496	7372	9772	9269	8626	14450	12126	12507 
Hurto a personas	11874	12755	12089	11028	15581	16812	15832	21404	26912	27753 
Hurto a residencias	5321	4543	4869	3665	4796	5300	4406	5150	4390	4792 

FUENTE: SECRETARIA DE GOBIERNO. SUBSECRETARIA DE ASUNTOS PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. CENTRO DE ESTUDIO DE ANALISIS EN CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA. Tomado de: CICRI-MEBOG. Actualización 8:25 horas del 4 de enero de 2015. Consultado: Centro De Estudio De Análisis En Convivencia Y Seguridad Ciudadana

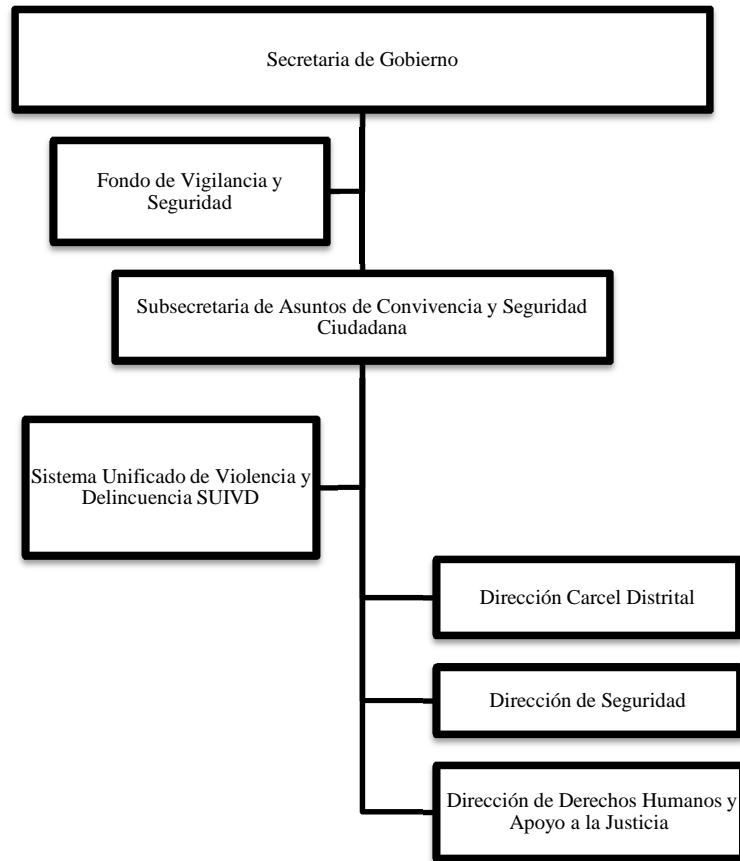
Anexo No.7. Propuesta Mapa de Riesgo.

MODELO PARA ELABORACIÓN DE UN MAPA DE RIESGO Y MONITOREO DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ				
RIESGOS	Grupo	Variable	Elementos	Número de Pre-alertas
1. PRESENCIA DE ORGANIZACIONES DELINCUENCIALES. 2. OCURRENCIA DE DELITOS DE ALTO IMPACTO. 3. PIE DE FUERZA. 4. DINAMICAS SOCIALES DE ILEGALIDAD. (MERCADOS CRIMINALES) 5. PRESENCIA DE GRUPOS VULNERABLES: Desplazamiento, Víctimas, Desmovilizados.	Contravenciones	Ruido	Denuncias	TIPO A TIPO B
		Conflictos arrendatarios-arrendadores.	Denuncias	TIPO A TIPO B 2
		Venta y consumo de licor en espacio público.	Denuncias	TIPO A TIPO B
		Cerramientos de espacio público.	Denuncias	TIPO A TIPO B
		Afectación en viviendas por obras de construcción.	Denuncias	TIPO A TIPO B
		Manejo de basuras.	Denuncias	TIPO A TIPO B
	Delitos	Hurto	# Hurto a Residencias	TIPO A TIPO B
			# Hurto de motos	TIPO A TIPO B
			# Hurto de automóviles	TIPO A TIPO B
			# Hurto a personas	TIPO A TIPO B
			# Hurto a establecimientos Comerciales	TIPO A TIPO B
			# Hurto a entidades financieras	TIPO A TIPO B

Anexo No.7. Propuesta Mapa de Riesgo.

	Muertes Violentas	Homicidios	# homicidios	TIPO A TIPO B
		Accidentes de Tránsito	# muertes en accidentes de transito	TIPO A TIPO B
		Suicidio	# de suicidios	TIPO A TIPO B
		Accidentales	# muertes accidentales	TIPO A TIPO B
	Delitos Transnacionales	Trata de personas	# casos reportados	TIPO A TIPO B
		Pornografía Infantil	# casos reportados	TIPO A TIPO B
		Tráfico de órganos	# casos reportados	TIPO A TIPO B

Organigrama Secretaria de Gobierno Distrital de acuerdo al Plan Integral de Seguridad y Convivencia 1995-2003.

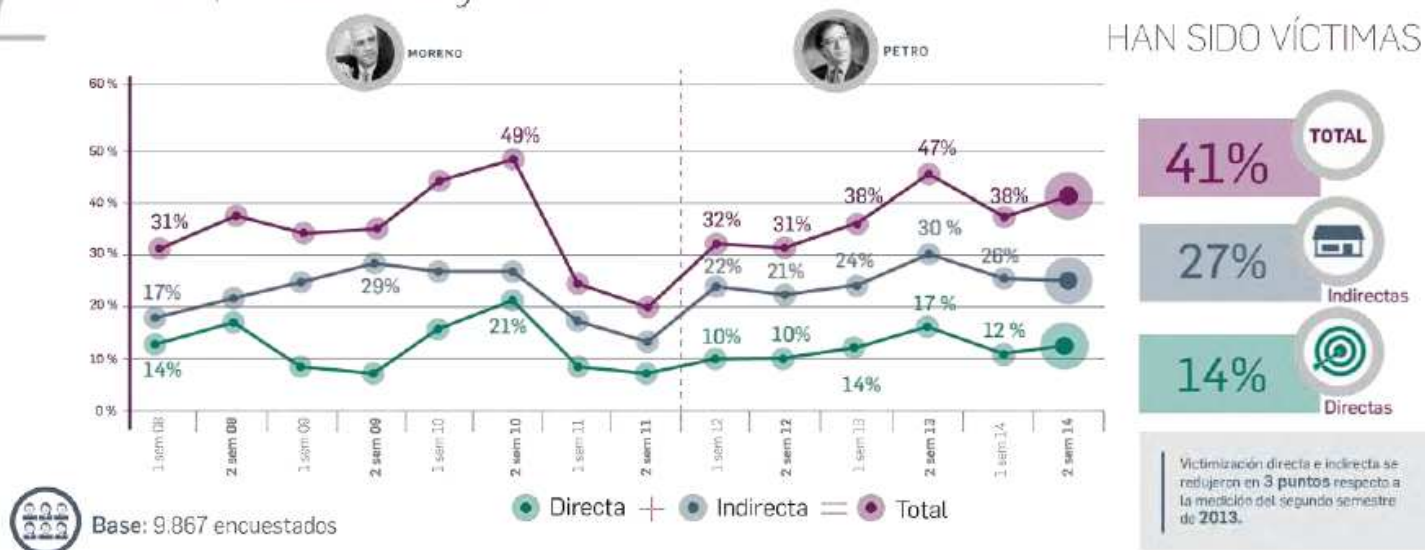


Fuente: ACERO VELASQUEZ, Hugo. Respuesta Al Estudio "Colombia: Éxitos Y Leyendas De Los "Modelos" De Seguridad Ciudadana: Los Casos De Bogotá Y Medellín. De María Victoria Llorente Sergio Guarín León.

Anexo No.9. Encuesta de Victimización. CCB.

1 VICTIMIZACIÓN

Directa, indirecta y total



Directa: En el transcurso de este año ¿usted fue víctima de un delito en Bogotá?
 Indirecta: En el transcurso de este año ¿algún miembro de su hogar fue víctima de un delito en Bogotá?