
**MARCO TEÓRICO CONFLICTIVIDAD, SEGURIDAD, CONVIVENCIA
Y GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ**

**PROCESO N. 60953 “ANÁLISIS DE FACTORES DE CONFLICTIVIDAD QUE
AFECTAN LA GOBERNABILIDAD, LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA EN
BOGOTÁ”**

Bogotá, diciembre de 2007

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
1 DE LOS CONFLICTOS A LAS VIOLENCIAS	6
1.1 Proceso del Conflicto	8
1.2 Análisis de Conflictos	12
1.3 Conflicto y Violencia Urbana	19
1.4 Conflictividad y Juventud	24
1.5 Conflictividad en Bogotá	30
2 SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA PARA LA CIUDAD	34
2.1 La Seguridad Ciudadana	35
2.2 Percepción de Seguridad.....	41
2.3 Convivencia Pacífica.....	46
2.4 Seguridad Preventiva y Justicia.....	47
3 GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA....	57
3.1 Gobernabilidad	57
3.2 Políticas Públicas de Seguridad	58
3.3 Participación Ciudadana y Policía Comunitaria	62
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

Si hay un lugar donde se expresa la diferencia es la ciudad. En Colombia el mejor ejemplo es Bogotá, un territorio de multiplicidades. En el Distrito convergen a diario procesos de socialización y compartir de individuos, grupos, organizaciones, con todo tipo de origen y destino, que evidencian su condición de ser distintos. La diferencia no implica que una persona esté equivocada o que tenga la razón. Dichas diferencias nacen de la diversidad de percepciones, necesidades, intereses, valores y emociones sobre un mismo asunto.

En este proceso de convivir con la diferencia se suelen presentar discusiones, confrontaciones y conflictos, muchos de los cuales desafortunadamente desembocan en expresiones agresivas. Es la ciudad el escenario donde transcurre el mayor número de conflictos, de diferentes dimensiones, tamaños, duración, actores implicados y afectados. Es por tanto, también el espacio urbano, donde se pone a prueba la convivencia, donde la fuerza del trámite inadecuado de los conflictos se expresa con mayores consecuencias a través de la violencia, afectando la calidad de vida de la ciudadanía en tanto altera la seguridad ciudadana, reta a la justicia en su operatividad, pero también puede ser la oportunidad para que la gobernabilidad se ponga a prueba mediante su capacidad para plasmar y ejecutar políticas públicas, aprovechando la invitación democrática de incluir a la ciudadanía y cristalizándolas en planes de seguridad ciudadana integrales.

El presente documento se enmarca dentro de la consultoría “*Análisis de Factores de Conflictividad que afectan la Gobernabilidad, la Seguridad y la Convivencia de Bogotá*” desarrollado por la unión temporal FCH-SERCOLDES para la Secretaría de Gobierno. Partiendo de los Términos de referencia y la propuesta técnica presentada, para este estudio se han establecido cinco dimensiones analíticas: 1) enfoque teórico, 2) caracterización problemática, 3) factores asociados, 4) impactos y 5) formulación del modelo.

Estas dimensiones aunque hacen parte de distintos momentos del estudio, responden de manera integral al cumplimiento del objetivo general: “identificar los factores de conflictividad que afectan la gobernabilidad, la seguridad, la convivencia y la justicia en Bogotá DC¹”

La **primera dimensión analítica del estudio: Enfoque Teórico** presentada en este texto, ofrece una perspectiva para comprender los fenómenos de investigación (conflictividad, seguridad y gobernabilidad), a la vez que se convierte en insumo teórico fundamental para el diagnóstico de las situaciones de conflictividad existentes en Bogotá, el análisis de los factores asociados y el desarrollo de propuestas de intervención. Este documento además, ofrece

¹ Documento de solicitud de propuestas. Proceso No 60953 “Análisis de factores de conflictividad que afectan la gobernabilidad, la seguridad y la convivencia en Bogotá” Noviembre de 2006.

lineamientos que contribuyen a la formulación del Plan Integral de Seguridad para Bogotá 2007-2017.

En este orden de ideas, el presente documento parte de una exhaustiva revisión bibliográfica en diferentes bibliotecas y centros de documentación de Bogotá, consulta y análisis de textos, así como los lineamientos y aportes a la conflictividad, la seguridad, la convivencia, la gobernabilidad y la justicia expuestos por el Distrito Capital, a través de diferentes documentos y estudios elaborados por y para la Secretaría de Gobierno. Así mismo, se nutre del diálogo interdisciplinario con el equipo que elabora el Plan de Seguridad Distrital, en cabeza del Mayor General Henry Medina Uribe, así como de diferentes funcionarios de la Secretaría de Gobierno y del equipo de profesionales y consultores de la unión temporal FCH-SERCOLDES.

El presente Marco Teórico inicia con un recorrido por el concepto de conflictividad, desde los aportes de diferentes expertos internacionales; explica el proceso que surten los conflictos; diferentes propuestas de análisis frente a los mismos, incluyendo el de estudiosos foráneos así como la Propuesta *para la Medición de la Conflictividad en Bogotá*, de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno. Se involucran los estilos básicos que las personas suelen asumir al momento de abordar un conflicto; las formas como se expresa el conflicto en los espacios urbanos, además de describir la violencia como una manifestación del trámite de los mismos, y los factores asociados al fenómeno de la violencia urbana- Damos una mirada breve a la conflictividad expresada en la juventud, como grupo poblacional especialmente afectado o involucrado en las manifestaciones de la misma en la ciudad; para cerrar con una descripción de la conflictividad en Bogotá y los intentos por su medición, con las respectivas dificultades que esto implica para las instituciones distritales ante las particularidades atípicas de esta urbe.

En la segunda parte del presente texto, nos ocupamos de la seguridad, moviéndonos entre los conceptos y prácticas de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, deteniéndonos en la segunda postura y su origen desde la seguridad humana, haciendo un recorrido por la forma como las cuatro últimas Administraciones (Mockus, Peñalosa, Mockus y Garzón) han implementado en sus gobiernos la seguridad ciudadana logrando los resultados exitosos conocidos y alcanzando la concepción holística y garantista de seguridad que impulsa hoy el *Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia* de la Secretaría de Gobierno. Como ante la moderna visión de seguridad no se podría dejar de lado la importante realidad de la percepción ciudadana de la seguridad, nos detenemos un momento para revisar este tópico; enseguida se aborda la convivencia pacífica; la seguridad preventiva y la justicia enmarcados dentro del eje de reconciliación del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia* y el derecho al acceso a la justicia y a su promoción, tanto a la formal o institucional como a la justicia alternativa y comunitaria.

La tercera y última sección de este documento, pasa por el concepto de gobernabilidad como ejercicio de toma de decisiones con perspectiva incluyente hacia la ciudadanía, frente a los cursos de acción de la administración pública a través de políticas públicas de seguridad, segundo aspecto de este capítulo; para llegar así a observar el papel y responsabilidad de la

ciudadanía y su rol participativo para que se involucre en las iniciativas gubernamentales de forma propositiva y corresponsable, como actor y beneficiario primordial de la seguridad urbana.

Fabio A. Meza R.

1 DE LOS CONFLICTOS A LAS VIOLENCIAS

Si bien un conflicto puede ser el inicio de un camino que conlleva a la frustración y que desemboca en agresividad. *También debemos entenderlo como parte de nuestra cotidianidad, pues lo experimentamos en el hogar, el trabajo, la universidad, en nuestra relación de pareja; en forma latente o manifiesta, el conflicto está inmerso en el marco de nuestras relaciones. Sin embargo, pese a que convivimos con él, no siempre lo aceptamos o asumimos ante él una actitud positiva. Con frecuencia le tememos y no sabemos cómo abordarlo o enfocar su resolución. Quizás debido a que tradicionalmente se ha enfatizado su carácter negativo, identificándolo con la violencia, la destrucción, la desgracia y la irracionalidad, lo percibimos como algo indeseable que debe evitarse a toda costa.*²

El conflicto es entonces el enfrentamiento ocasionado por un choque de intereses, valores, acciones o direcciones. Se da porque, ante una misma circunstancia, las personas se ven afectadas de distinta manera.

Entre otras definiciones de conflicto encontramos las que hacen énfasis en la competencia: *El conflicto es una forma de conducta competitiva entre personas o grupos. Ocurre cuando dos o más personas compiten sobre objetivos o recursos limitados percibidos como incompatibles o realmente incompatibles* (Kenneth Boulding); la pugna social: *Situación social en la cual un mínimo de dos partes pugna al mismo tiempo para obtener el mismo conjunto de recursos escasos* (Peter Wallensteen); la oposición consciente: *Situación en la que un actor (una persona, una comunidad, un Estado, etc.), se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o estos son percibidos como tales), lo que les conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha* (Viçenc Fisas); valores incompatibles: *Oposición entre grupos e individuos por la posesión de bienes escasos o la realización de valores mutuamente incompatibles* (Raymond Aron); o los cambios en las relaciones: *los conflictos son situaciones en las cuales una parte de una relación no acepta la propuesta (tácita o expresa, verbal o no verbal) que le hace otra parte para cambiar algún elemento de dicha relación* (Juan Pablo Lederach).³

Como todo hecho social, el conflicto es dinámico y complejo y cualquier categorización que se quiera hacer de los conflictos *puede resultar artificial y puede ser insuficiente para describir, de manera precisa, la compleja realidad y los problemas específicos de cada sociedad*⁴.

² VALENZUELA, Pedro. Estructura del Conflicto y su Resolución. En: <http://solidaridad.universia.es>

³ En: MEZA Ramírez, Fabio Alonso. Conflicto y Violencia. Bogotá: Fundación SERCOLDES y DKA-Austria, 2006, p 9-10.

⁴ CARDONA, Sonia. *Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá* Secretaría de Gobierno de Bogotá. Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Programa Sistema Distrital de Justicia, 2007, p 4.

Según la Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá, de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno, esta Secretaría *adoptó la siguiente definición de conflicto: 'Es la diferencia de intereses, percepciones, actitudes o sentimientos entre dos personas o más por bienes materiales (dinero, inmuebles, enseres, otros) o por bienes inmateriales (sentimientos, opiniones, ideas, otros)'. Siguiendo con el planteamiento de la Secretaría de Gobierno, el aspecto común a todas las significaciones de conflicto es que 'cualquiera sea su naturaleza, son parte inherente de la vida social, cultural y política de toda la sociedad' y su inadecuado e inoportuno manejo, conlleva a situaciones de deterioro de las relaciones sociales*⁵

En tanto los conflictos están relacionados con la condición de ser diferentes de las partes, así como con la dinámica de las estructuras sociales y de la historia, podemos decir con Alfred North Whitehead que: *no podemos identificar ninguna causa única del conflicto o la guerra; las causas no sólo son múltiples sino que han seguido multiplicándose a lo largo de la historia.*⁶ Y en cada conflicto estas causas se combinan de forma original, cada conflicto es diferente aunque entre ellos suelen estar relacionados.

Precisamente al tratar de explicar el surgimiento de los conflictos encontramos tres enfoques teóricos: *Por un lado encontramos la escuela subjetivista, que sostiene que factores personales constituyen la principal fuente de conflictos. Para algunos autores que se identifican con este enfoque el conflicto es un fenómeno 'innato en todas las sociedades animales', resultado de un 'instinto de agresión y competición', mientras que para otros los conflictos son resultado de una comunicación defectuosa, de procesos inconscientes, de la frustración, etc., y por tanto enfatizan el estilo de toma de decisiones, la personalidad de los líderes, y las actitudes y los valores que influyen el comportamiento de personas y grupos. Un segundo enfoque, el de la escuela estructuralista, considera que no podemos reducir los conflictos sociales a factores subjetivos, y que por tanto debemos tomar como punto de partida la estructura social y no la naturaleza humana. Aquí se podría incluir tanto a quienes argumentan que la estratificación de las sociedades y la división de clase hacen inevitable el conflicto social (Marx), como a quienes argumentan que el conflicto no se centra realmente sobre la propiedad sino que gira alrededor de las relaciones de autoridad (Dahrendorf). Un tercer enfoque, el psicosociológico, no sitúa el nivel de análisis en el plano individual ni el social, sino el de la interacción del individuo y los sistemas sociales en los cuales se desenvuelve. No se ignora el 'síndrome*

⁵ Ibid, p 6.

⁶ En: JARAMILLO Eyerbe, Lucía; BORRERO Mansilla, Armando; RANGEL Suárez, Alfredo; RUBIO, Rocío; RAMÍREZ Tobón, William y otros. Conflictividad Territorial en Colombia. Bogotá: ESAP y Fundación Buen Gobierno, 2004. p 24.

individual” pero se entiende que el conflicto está definido por las relaciones entre grupos que persiguen fines contradictorios, defienden valores opuestos y ejercen relaciones de poder.”⁷

No se puede entonces desconocer tanto los aspectos sociales y estructurales como los factores psicológicos al entender la dinámica del conflicto y sus manifestaciones.

En tanto se pretenda apuntar a una visión de seguridad integral, preventiva y cercana a la realidad del ciudadano, como se verá más adelante, resulta necesario entender la complejidad de la conflictividad desde otra óptica, para que así mismo, el conflicto sea asumido como la oportunidad que induce a un proceso de construcción y reconstrucción de la sociedad; replantea las relaciones interpersonales y de las comunidades; genera prácticas de entendimiento, cambios, transformaciones y evolución social. Tener claro esto significa dar el primer paso a la convivencia y la tolerancia.

En este orden de ideas, ante los conflictos siempre se debería anteponer una disposición de asumir estos retos como una oportunidad para *buscar nuevas soluciones alternativas, aclarar nuestros puntos de vista y posiciones, sacar a la superficie problemas que no se han expresado, producir mejores ideas, (...) es un desafío para mejorar, haciendo productivos el tiempo y la energía que gastamos en tratar de resolverlos.*⁸

Precisamente, según los resultados obtenidos se pueden valorar los conflictos como positivos o negativos: *Según el contexto en el cual surjan los valores políticos, económicos o sociales en juego, los costos que implique el conflicto en comparación con las ganancias anticipadas y el resultado neto para el grupo, la nación o el sistema internacional.*⁹

1.1 Proceso del Conflicto

Los conflictos tienen un proceso: un momento en el que surgen cuando se expresan abiertamente, y un desarrollo con una serie de sucesos o acontecimientos que construyen su historia, con momentos clave, de complicación o de intentos de solución. Cuando se pretende solucionar un conflicto, resulta importante ubicar sus etapas. Así por ejemplo, si se encuentra en la fase de preconflicto se podrán adoptar medidas preventivas que eviten conductas agresivas que tornen más difícil la situación. Pero si la etapa ya es de confrontación o crisis, las medidas serán distintas, como una intervención orientada a disminuir la tensión o crear condiciones de comunicación y diálogo. Finalmente, si el momento del conflicto es de terminación y resultados, las medidas tendrían que dirigirse a evitar que los resultados generen un postconflicto que desate nuevas confrontaciones o facilitar en su última fase la reconciliación.

⁷ VALENZUELA, Pedro, op., cit.,

⁸ REYES, Carmen y otros. Trabajando por la Paz. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Amnistía Internacional Sección México y Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL, 2000, p 93.

⁹ JARAMILLO Eyerbe, op., cit., p 25.

El **Preconflicto** se caracteriza por la gestación o surgimiento de condiciones que pueden llevar a conflictos, tales como percepciones subjetivas, información incompleta, interpretación diversa del mensaje, dependencia emocional, diferencias de personalidad, o en casos más sociales y políticos por relaciones de desigualdad, desequilibrio o injusticia continuas durante largo tiempo. Sin embargo, para que se genere conflicto se requiere que las partes hayan tomado conciencia de la situación de modo que se llegue a la decisión de actuar para modificarla. En esta etapa el conflicto puede mantenerse latente o expresarse de manera manifiesta.

En relación con los conflictos latentes y manifiestos, el Colegio Interamericano de Defensa (IADC por sus siglas en inglés) de la Organización de Estados Americanos OEA hace una importante distinción:

Algunas veces, existen las condiciones para el conflicto, pero las partes no se percatan de ellas o no utilizan una estrategia abierta para lograr sus metas. Esta es una situación de conflicto latente. Por ello, sujetos ajenos a la situación, no se dan cuenta que un conflicto existe hasta que el mismo se manifiesta cuando las partes se involucran en acciones hostiles entre sí. Esta distinción ayuda a explicar por qué algunas veces da la apariencia de que los conflictos 'surgen de ninguna parte', ya que las condiciones han estado presentes desde antes de su estallido en hostilidades abiertas.

*Además, los conflictos que se han manifestado violentamente pueden convertirse de nuevo en conflictos latentes, especialmente cuando las partes han llegado a un punto de agotamiento. Sin embargo, a menos que las condiciones subyacentes del conflicto se hayan abordado, el conflicto está latente y sin resolver. Consecuentemente, permanece el riesgo de que el conflicto se manifieste en un futuro. Cuando los conflictos arraigados están en la fase latente, es un buen momento para realizar actividades de prevención del conflicto y esfuerzos de construcción de la paz.*¹⁰

Cuando se alcanza la fase de **Confrontación**, las partes luchan para alcanzar unas metas utilizando distintos métodos para lograrlas que pueden ser violentos o no: la imposición de la fuerza; el ofrecimiento de recompensas o compensaciones; intentar convencer al otro; negociar usando su poder; construir alianzas; etc. Los medios elegidos para confrontar al otro pueden variar a lo largo del conflicto.

En tanto aumentan las conductas conflictivas y se mantiene el uso de la coerción, el conflicto llega al momento de **Crisis**. En esta etapa la confrontación es abierta y el conflicto se escala, esto significa que cada vez es más grande y profundo.

Otra dinámica común es la Escalada, proceso por el cual las partes se embarcan en un curso destructivo de incrementar el nivel de coerción o de violencia en las amenazas o en las acciones. Una consecuencia común de la escalada del conflicto es el surgimiento de actitudes y percepciones negativas que dificultan el proceso de resolución, puesto que se tiende a culpar al

¹⁰ Tomado de www.iadc.iwa.org

adversario de la controversia creciente, se pierde la capacidad de empatía, se deshumaniza o desindividualiza al adversario y se genera un temor incluso a pérdidas pequeñas. A nivel de grupo estas percepciones tienden a convertirse en normas colectivas generando una mayor cohesión, facilitando liderazgos más militantes y polarizando la situación del conflicto.

En consecuencia las posiciones se vuelven más rígidas, el conflicto se percibe como una situación de "suma cero", se rompen los canales de comunicación y no se aceptan ambigüedades. El conflicto puede entonces perpetuarse más allá de lo necesario, generando intereses creados que pueden convertirse en obstáculos importantes para su resolución.¹¹

La crisis se puede expresar a través de la violencia, la ruptura de la comunicación, el predominio de la fuerza y la lucha de poderes. En esta etapa se hace muy difícil una intervención para intentar cambiar la situación, pero no es imposible.

En momentos de crisis, puede resultar conveniente un compás de espera, buscar el desescalamiento, distensionarlo y generar nuevas condiciones apoyándose en la mediación, negociación, cabildeo, arbitraje o construcción de alianzas para solucionar pacíficamente el conflicto, a las cuales se hace referencia más adelante.

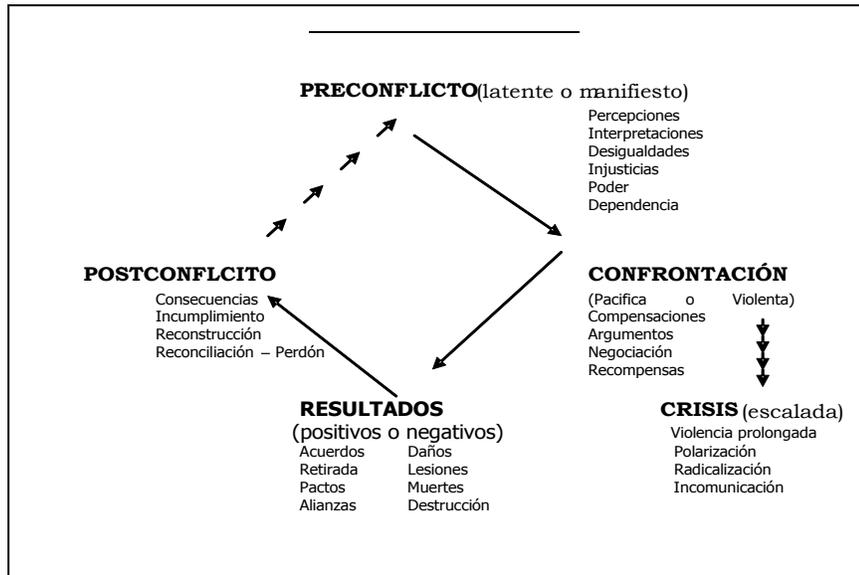
Otra etapa del conflicto, posterior a la confrontación, es cuando se alcanzan **Resultados**, lo que queda o se recoge como fruto del trámite al mismo. El ideal es que sea positivo. Cada conflicto tiene su resultado específico. Se puede concretar en un acuerdo donde cada parte cede algo al pactar una solución de beneficio mutuo; una retirada donde se descartan las demandas; una imposición donde uno gana y el otro pierde; o una conversión donde uno acepta la meta del otro. Desafortunadamente, por creer que es más rápida la salida violenta, los resultados del conflicto suelen ser negativos y con graves secuelas: muertes, lesiones, daños, etc. Este tipo de resultados pueden no dar por terminado el conflicto, sino dejar condiciones para el preconflicto.

Una última etapa es el **Post-conflicto**, porque aunque todos los conflictos pueden concluir, en muchas ocasiones la manera de terminarlos, puede dejar secuelas que se conviertan en el inicio de un nuevo conflicto, toda vez que hay consecuencias no previstas, que una parte pudo ser derrotada pero no convencida, o que el cumplimiento de los resultados no fue el previsto.¹² Así el postconflicto puede ser un espacio para el preconflicto latente. Pero también es la oportunidad para la reconstrucción y la reconciliación, la reparación y el perdón.

Una vez los conflictos han surgido, desarrollan una dinámica propia y se convierten en un sistema que cambia a lo largo del tiempo. Todos los conflictos son diferentes y su dinámica puede tomar diferentes rumbos. El entendimiento y la comprensión del desarrollo del conflicto facilitan la identificación de las fases en su proceso de desarrollo y proporciona un buen indicio de lo que podría ocurrir.

¹¹ VALENZUELA, op., cit.

¹² REYES Op., cit., p 101-102.

Figura 1. Proceso del conflicto¹³

En el interior de los conflictos juegan dos ingredientes que no se deben dejar de lado, el poder y la cultura. **Poder** significa principalmente la distribución de control que en términos políticos implica la accesibilidad y la participación en procesos de tomas de decisión.

Pese a que el poder es uno de los conceptos centrales en la noción del conflicto, no hay un consenso sobre su significación. Parte del problema es que el poder se define como algo que se posee, como una cantidad de recursos acumulados. No obstante, algunos autores enfatizan que el poder no es algo que se posee sino la capacidad de lograr algo. Robert Dahl, por ejemplo, lo define como: 'la capacidad para hacer que alguien haga algo que de otra manera no haría' y Hans Morgenthau lo define como 'influencia sobre la mente y las acciones de los otros.'

Es posible tener una base de recursos importante y sin embargo no poder prevalecer en una situación de conflicto, debido a la incapacidad para movilizarlos o convertirlos en instrumentos para ejercer influencia (lo que se conoce como la 'paradoja del poder no realizado'). La base de recursos (tanto materiales como humanos) y la base de movilización (instituciones, ideologías, etc.) constituyen el aspecto atribucional del poder y nos dan una medida del 'poder potencial' de un actor, pero lo que verdaderamente determina la 'posición negociadora' de éste es el aspecto relacional. Lo que nos permite discernir la posición de un actor con respecto a otro es la 'interacción estratégica' (naturaleza e intensidad de la relación, percepciones del otro en términos de intención y capacidad) tal como perciben los actores en un momento determinado. De modo que siempre debemos preguntarnos: ¿Poder con respecto a qué actor? ¿Con respecto a qué asunto?¹⁴

¹³ MEZAR, Fabio Alonso. Conflicto y Violencia, p 18.

¹⁴ VALENZUELA, Pedro. www.solidaridad.universia.es

Por su parte **cultura**, para el tema en referencia, *se puede entender como un sistema de ideas y valores que guían (pero no determinan) el comportamiento. La cultura es el cristal básico por medio del cual las personas perciben el mundo y cómo este se refleja en cada aspecto de su forma de vida.*

Los conflictos son un proceso de interacción social. La cultura no causa el comportamiento humano, pero si puede dar la pauta para interpretar ciertos comportamientos. Las partes en un conflicto utilizan su propio sistema cultural para interpretar qué está pasando en una situación determinada, para descifrar su comportamiento y el de los demás, y para comprender toda la comunicación que se intercambia entre su grupo y los otros.

Cuando las partes en un conflicto tienen culturas diferentes puede haber variaciones en sus respectivas interpretaciones de estos conceptos y comportamientos. Estas variaciones pueden originar malos entendidos que crean un barrera para la comunicación clara y necesaria en los procesos de resolución del conflicto e incluso pueden expandir el surgimiento de un conflicto como tal.¹⁵

1.2 Análisis de Conflictos

Por diferentes razones, existen conflictos que se vuelven intratables al ser a la vez: *Crónicos, ya que continúan por largos periodos, pudiendo (sobre todo) pasar de una generación a otra; Arraigados en el sentido de ser: resistentes a una solución; capaces de reaparecer después de un largo período de latencia; Heredados de generación en generación, y por ello conectados profundamente a la identidad y a la etnicidad de los pueblos.¹⁶*

Christopher Mitchell considera que para el análisis de conflictos y, para plantear algunas ideas sobre claves y posibles tratamientos, se debe concebir el conflicto en sí mismo como una estructura compleja: *El enfoque estructural para analizar un "conflicto" consiste en concebirlo como un fenómeno complejo consistente en, al menos, tres elementos principales o "dimensiones" que se encuentran en continua interacción y que han de ser tratados si se desea lograr una solución duradera y exitosa: asuntos, comportamiento, actitudes. El segundo enfoque para analizar un "conflicto" consiste en concebirlo como un proceso complejo, que se desarrolla en el tiempo y que avanza (ocasionalmente también retrocede), a través de un número de etapas, o enmarcado por un conjunto de condicionantes, algunas de las cuales ofrecen oportunidades para un tratamiento duradero, mientras que otras plantean más obstáculos que soluciones.*

El enfoque procesual enfoca el conflicto (y por lo tanto también el tratamiento), como un proceso de desarrollo. El tratamiento, por lo tanto, incluye análisis y actividad, y para que tenga

¹⁵ibid.

¹⁶ MITCHELL, Christopher. Conflictos Crónicos: Claves de Tratamiento. Curso Internacional Construcción de Paz, Post-conflicto y Desarrollo en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, noviembre 13 al 15 de 2003, p 6.

*éxito debe de tener en cuenta los intereses y las actividades de los adversarios, los intermediarios, y los involucrados.*¹⁷

Desde la propuesta de Mitchell, existen nueve llaves que pueden, al menos, ayudar en el proceso de tratamiento de conflictos intratables y arraigados: *1. Aceptar que la resolución de conflictos es un proceso a largo plazo que requiere paciencia, tenacidad y aplicación; 2. Implicar a todas las partes en las discusiones y decisiones relevantes para el proceso de tratamiento y resolución del conflicto; 3. Realizar en varios niveles sociales el proceso de resolución de conflictos; 4. Aprovechar los cambios estructurales (políticos, económicos, sociales) del entorno del conflicto; 5. Considerar la resolución de conflictos como un proceso interactivo; 6. Tomar en cuenta los daños psicológicos sufridos durante el conflicto; 8. Tener en cuenta los miedos y los intereses de los que actualmente son poderosos y dominantes; 9. No pensar en la resolución de conflictos como un estadio final sino como un proceso que continúa.*¹⁸

Otra propuesta de análisis nos ofrece Ledereach en términos de un triángulo conformado por las Partes o Personas, el Problema y el Proceso.¹⁹

Las Partes o Personas: son quienes están expuestos de manera directa o indirecta a los conflictos. En un conflicto pueden estar involucrados grupos, entidades sociales o individuos. Además de evidenciar a los involucrados, se refiere también al conjunto de relaciones que juegan en el conflicto, los sentimientos de las personas, sus emociones (rabia, desconfianza, resentimiento) y las percepciones individuales y grupales (procesos cognoscitivos, estereotipos).

Identificar las partes es muy importante, especialmente en los conflictos complejos que incluyen a varios individuos o grupos. Para poder hacer esta identificación es útil preguntarse: *¿Quién tiene interés en la situación?* o *¿Quién será afectado por los cambios en la situación?* Cualquier persona o entidad social que caiga en alguna de estas categorías puede ser, potencialmente, una parte en el conflicto.

Debido a variaciones en el nivel de involucramiento en el conflicto, las partes asumen diferentes papeles en el mismo. Podemos distinguir varios tipos de actores o partes: 1. Las partes principales, que tienen un interés directo en el conflicto y persiguen sus metas activamente para promover sus propios intereses; 2. Las partes secundarias, que tiene interés en el resultado de un evento pero pueden o no percibir que hay conflicto y decidir o no si juegan un papel activo o son representadas en el proceso de toma de decisiones. Las partes secundarias juegan un papel importante facilitando, permitiendo e implementando un acuerdo.

¹⁷ Ibid., p 6-7.

¹⁸ Ibid., p 8-17.

¹⁹ VALENZUELA, Pedro, op., cit., y NEUFELDT, Reina y otros, Construcción de Paz Manual de Capacitación de Caritas. Ciudad del Vaticano: Caritas Internationalis, 2002, p 68-75.

Pero también pueden obstaculizar, atizar la confrontación o intervenir soterradamente para obtener beneficios personales; 3. Los intermediarios, que generalmente intervienen para facilitar la resolución del conflicto y mejorar la relación entre las partes.

El Problema: se refiere a los temas, asuntos u objetivos en disputa, los intereses y las necesidades de las partes, las "visiones del futuro", las diferencias esenciales y los valores que las separan, los puntos de vista opuestos acerca de la forma de tomar decisiones frente a la distribución o acceso a los recursos. A menudo el problema suele estar relacionado con las causas de fondo del conflicto.

Algunas veces, los asuntos que realmente generan el conflicto están ocultos mientras las partes pelean sobre cuestiones más superficiales, ya sea porque las partes están muy confundidas para verlas o porque se sienten muy vulnerables como para expresar sus preocupaciones más importantes. En otras ocasiones, las partes no están de acuerdo en algunos asuntos que son legítimas fuentes del conflicto. En estos casos, una parte puede negarse a discutir o percibir un asunto que la otra parte reclama como una fuente legítima de conflicto.

Los temas de discusión de un conflicto suelen ser los objetivos que las partes necesitan resolver en el mismo. Los objetivos pueden definirse como "*decisiones conscientes, condiciones deseables y futuros resultados o determinaciones*"²⁰.

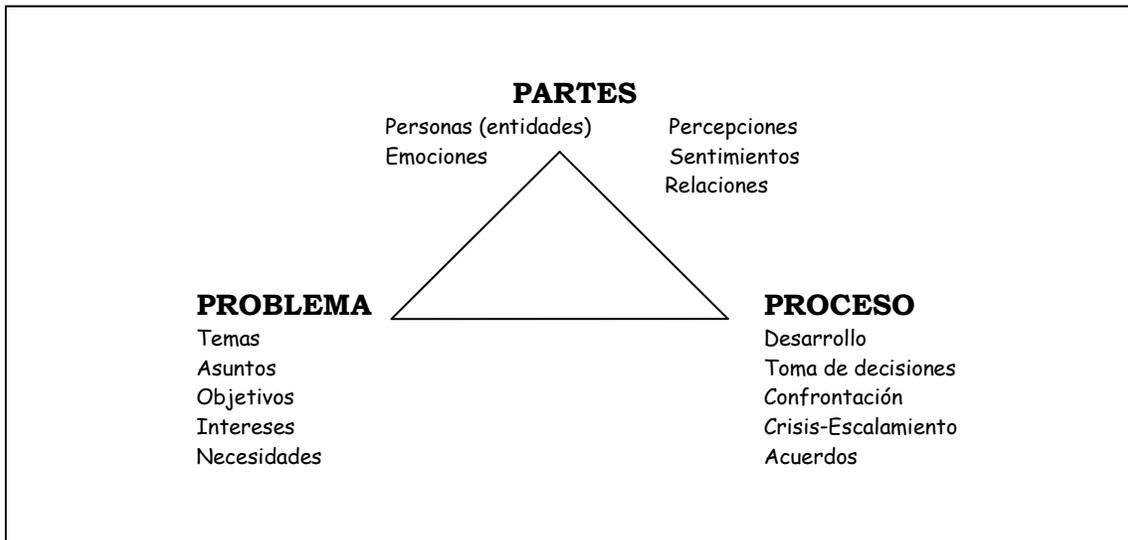
Percepciones erróneas sobre los objetivos de un adversario pueden llevar a percepciones equivocadas sobre los asuntos involucrados en el conflicto. Por ejemplo, si la Parte A ignora los verdaderos objetivos de la Parte B en un conflicto, la Parte A no puede entender por qué la Parte B está tan obstinada sobre un Asunto X. Por medio del análisis del conflicto es posible determinar las motivaciones de las partes involucradas en el conflicto.

El Proceso: se refiere al desarrollo del conflicto, a la forma en que se toman las decisiones y a cómo se sienten las personas respecto a eso. El conflicto no es un fenómeno estático sino bastante dinámico. Por eso el proceso examina esas fases que señalábamos atrás cuando el preconflicto nos muestra la latencia de un posible conflicto, el surgimiento de una conciencia sobre el mismo, la forma como se manifiesta o afronta, la confrontación, la crisis, el escalamiento, transformación o resolución del conflicto, así como su etapa posterior que puede evidenciar latencias de nuevos conflictos o evoluciones del originario.

Si bien para el análisis se requiere separar los tres elementos, en la práctica se entrelazan y afectan mutuamente, alterando la situación de conflicto, puesto que se producen cambios al interior de los componentes ya descritos.

Figura 2. Análisis de las Tres P²¹

²⁰ Tomado de: www.iadc.iwa.org



Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los conflictos más complejos, extendidos y duraderos suelen entrelazarse. Para comprender qué está pasando en un conflicto, el analista debe examinar el contexto de las relaciones en las cuales está arraigado el mismo. Los conflictos entrelazados pueden tomar varias formas y se clasifican, según IADC, de la siguiente manera:

En serie o agrupados en el tiempo: la mayoría de los conflictos son uno en una serie de luchas entre los mismos adversarios. Para entender la crisis actual, es útil saber lo que ocurrió en el pasado.

Convergentes o agrupados en el espacio social: algunos grupos separados pueden aglutinarse como aliados en contra de un adversario común o de una coalición de adversarios, utilizando para ello identificaciones colectivas. En Colombia ha habido momentos de integración entre guerrillas, entre narcotraficantes con paramilitares o con guerrilleros, de autodefensas con militares activos o en retiro y, lo que parece aun más increíble, ciertos pactos entre cuadrillas de guerrilleros con paramilitares para respetarse zonas de tráfico de narcóticos.

Superpuestos o que vinculan problemas: si bien los adversarios luchan principalmente por un asunto, otras cuestiones pueden ser añadidas o superpuestas a la lucha.

Transversales: los conflictos pueden basarse en divisiones entre los mismos adversarios, entre adversarios de diferentes grupos, o entre una serie de adversarios que se alían de diferentes maneras con respecto a diferentes asuntos controversiales. En Colombia ha habido enfrentamientos entre grupos guerrilleros, de paramilitares entre sí, o de bandos de los anteriores con mafias del narcotráfico.

²¹ MEZAR, Fabio Alonso. Conflicto y Violencia, p 23.

Internos: los conflictos internos de una de las partes pueden impactar su conducta colectiva hacia un adversario externo y pueden, en realidad, desencadenar la escalada de un conflicto. Esto sucede, por ejemplo, cuando las facciones internas de una de las partes luchan por el control interno de la misma. Suele evidenciarse cuando no existe una unidad de mando acatado por todas las partes, por ejemplo las autodefensas o paramilitares suelen tener múltiples divisiones y jefes sin mando unificado que en momentos se enfrentan entre ellos.

Concurrentes: son conflictos externos que ocurren al mismo tiempo que el conflicto central, pero no involucran a los mismos adversarios que participan en la lucha principal.²²

Los conflictos armados internos, como el colombiano, suelen manifestarse en sociedades en las cuales existen varios grupos politizados pero el control político es dominado por un grupo que no responde a las necesidades de los otros. Este tipo de característica puede dar origen a lo que se denomina un conflicto social prolongado.

*Los Conflictos Sociales Prolongados se basan en tensiones (...) que en combinación con divisiones estructurales entre sociedades y represión política, victimizan a uno o más grupos. Esta victimización radica en la actitud que asume el grupo de mayor poder hacia el grupo de menor poder, al que victimiza mediante la denegación de las necesidades humanas básicas necesarias, como seguridad, reconocimiento de su identidad y desarrollo. Generalmente, estas necesidades se expresan en una combinación del deseo de aceptación de la identidad distintiva de un grupo, del acceso a los procesos de toma de decisión en las esferas de la vida que más afectan al grupo y a otras formas de seguridad económica y social.*²³

En el mundo actual, las situaciones de conflicto transnacional o intraestatal más intransigentes se caracterizan por el conflicto social prolongado. Estas situaciones tienen sus raíces en una historia de relaciones conflictivas entre grupos, marcada por episodios de violencia. Algunas veces, la principal característica de este conflicto es una historia de profundas diferencias y la deshumanización del otro grupo, las cuales en conjunto crean la base para diferencias que engendran temor y desconfianza. Estas relaciones son propensas a escalar a condiciones de violencia extrema en tiempos de crisis.

Según la Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá, de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno, los elementos que siempre están presentes en un conflicto son: partes, ámbito o contexto, fuentes y desencadenante.

‘Las partes, -actores, protagonistas, responsables, o cualquier otro apelativo- son aquellos que están involucradas o ‘actúan’ todo el conflicto, son responsables del mismo y, además, son los que tienen en sus manos la potestad de arreglo, de tomar la decisión de resolver o solucionar

²² Ibid.

²³ Ibid.

sus diferencias de manera directa' (Martínez, 2001). Las partes intervinientes pueden ser: personas, grupos, organizaciones.

*El **ámbito o contexto** del conflicto se refiere al escenario donde se presenta el conflicto. Algunos autores lo plantean como un elemento fundamental para entender la génesis, secuencia, intensidad y posibles vías de tramitación del conflicto'. Algunos de los ámbitos son: la pareja, la familia, el trabajo, el barrio, el colegio, la universidad, los amigos.*

***Fuentes** del conflicto, describe el origen del conflicto, sus causas del conflicto o factores asociados: fallas en la comunicación, incumplimiento en lo pactado, desconocimiento de normas, incumplimiento de normas, diferencias por dinero o bienes, falta de entendimiento, no valorar a la persona, situaciones anteriores no resueltas, intolerancia, alcoholismo o drogadicción, violencia verbal, violencia psicológica, la otra persona se fue, infidelidad, otras.*

***Motivo desencadenante.** Se refiere a los factores que enuncian las partes como problema y por el cual, generalmente solicitan atención. Estos son de múltiples perfiles y generalmente están relacionados con situaciones que les está afectando de manera directa y que varían según la cultura y las condiciones socioeconómicas y territoriales de los usuarios institucionales²⁴.*

En el proceso de analizar el conflicto resulta importante observar los estilos de resolución de los mismos. Esto permite analizar cuáles son las reacciones y la manera como se da la comunicación con las demás personas.

Con base en la propuesta desarrollada por Ron Kraybill y los Servicios Menonitas de Conciliación, se presenta a continuación, una descripción de los cinco estilos básicos que las personas suelen asumir al momento de abordar un conflicto:

Acomodarse: frente a muchos conflictos hay personas que tienden a adaptarse y se tornan muy colaboradoras, por cuanto abandonan sus propias preocupaciones para satisfacer las de los demás. A menudo, reconocen durante el conflicto que han cometido un error, o deciden que no es importante. Esta tendencia a acomodarse es el estilo opuesto a la Competición. Las personas que se adaptan pueden ser desinteresadamente generosas o caritativas, y al mismo tiempo pueden obedecer a alguien cuando preferirían no hacerlo, o ceder ante el punto de vista de otro. Por lo general, las personas que se acomodan colocan las relaciones primero, ignoran los temas y tratan de mantener la paz a cualquier precio.

Competir o forzar: las personas que se aproximan al conflicto en forma competitiva se hacen valer y no cooperan puesto que siguen sus propias preocupaciones, a expensas de otras personas. Para competir, las personas toman una orientación de poder y utilizan las formas de poder que sean apropiadas para vencer. Esto puede incluir la discusión, la presión, o la instigación a sanciones económicas. Competir puede significar levantarse y defender la posición

²⁴CARDONA, op., cit., p 17-19.

que se cree que es correcta, o simplemente tratar de ganar. Forzar es otra interpretación de competir. Para las personas que utilizan el estilo de Forzar, por lo general el conflicto es obvio y consideran que algunas personas están con la razón y otras equivocadas. En el estilo competitivo y de fuerza se evidencia una preocupación alta por los temas pero baja por las relaciones.

Evitar: las personas que evitan el conflicto por lo general no son asertivas ni colaboradoras. No abordan de manera inmediata sus propias preocupaciones o las de otras personas, sino que más bien evitan totalmente el conflicto o demoran su respuesta al mismo. Por lo anterior, suelen hacerse diplomáticamente a un lado, posponer la discusión hasta que haya condiciones, apartándose ante la situación amenazante o desviando la atención. Estas personas perciben el conflicto como desesperanzador y, por lo tanto, algo que debe ser evitado. Las diferencias son pasadas por alto y aceptan el desacuerdo. Este estilo evasor deja ver la poca preocupación por los temas y por las relaciones.

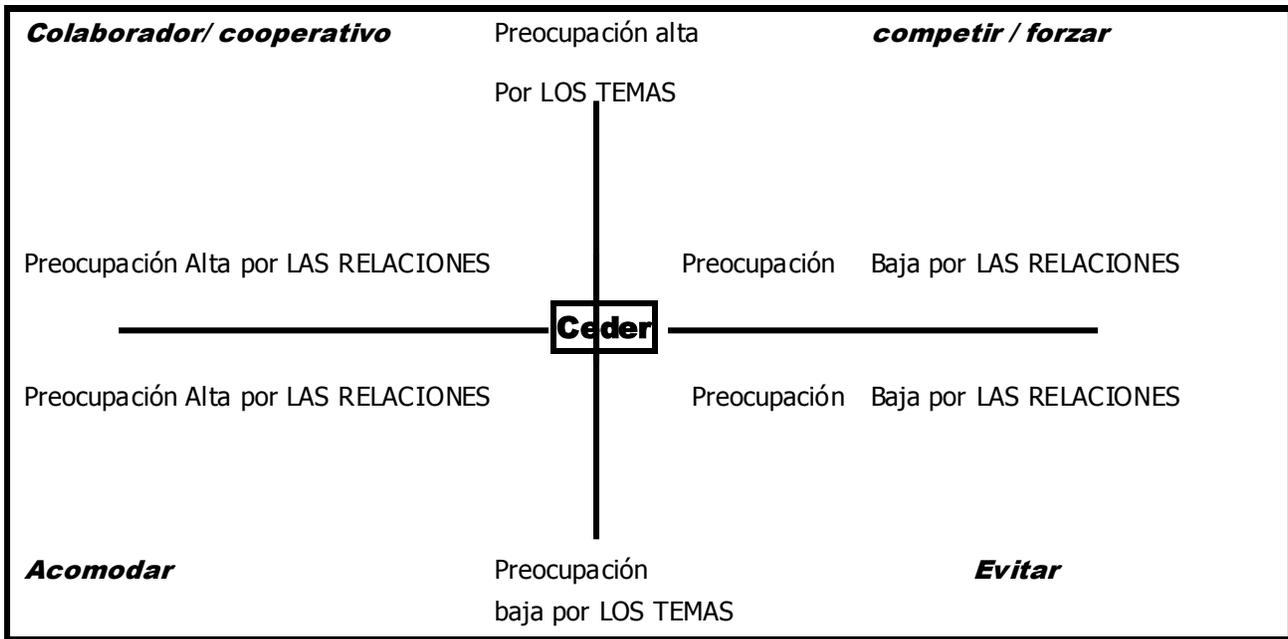
Colaborar o cooperar: a diferencia de quienes evitan el conflicto, los colaboradores son asertivos y cooperativos. Estas personas hacen valer sus propios puntos de vista a la vez que escuchan los de los demás y acogen de manera positiva las diferencias. Intentan trabajar con los demás para encontrar soluciones que satisfagan exitosamente las preocupaciones de ambas partes. Esta aproximación implica identificar las preocupaciones que están a la base del conflicto, explorando el desacuerdo de ambas partes del conflicto, aprendiendo de las opiniones de los demás y haciendo surgir creativamente soluciones que responden a las preocupaciones de ambos. Las personas que utilizan este estilo a menudo reconocen que hay tensiones en las relaciones y matices en los puntos de vista, pero quieren trabajar para la solución del conflicto. Es característico del estilo cooperador un grado alto de preocupación por las relaciones así como por los temas.

Ceder: las personas que ceden son moderadamente asertivas y moderadamente cooperativas. Tratan de encontrar rápidamente soluciones a los conflictos, que sean mutuamente aceptables y que satisfagan parcialmente a ambas partes. Los que ceden dan menos que los que se acomodan, pero más que los que compiten. Exploran los hechos más que los evasores, pero menos que los colaboradores. A menudo sus soluciones incluyen “*partir la diferencia*” o hacer concesiones de lado y lado. El conflicto consiste en diferencias mutuas resueltas positivamente por medio de la cooperación y el conceder. La constante en quienes tienden a ceder es tender a un grado de preocupación moderado por las relaciones y por los temas.

Como se resalta en cada uno de los estilos conflicto, se puede resumir las posiciones en una red de dos dimensiones con dos variables: 1. Grado de preocupación por las relaciones entre las partes en conflicto; y 2. El grado de preocupación por los temas del conflicto. De acuerdo con esto, un grado alto de preocupación por las relaciones y los temas normalmente corresponde a un estilo de conflicto colaborador o cooperativo. Una preocupación alta por las relaciones y poca preocupación por los temas, por lo general genera un estilo de conflicto de acomodación. Mientras tanto, una preocupación alta por los temas y poca preocupación por las relaciones llevan a un estilo de conflicto competitivo o de fuerza. Un grado de preocupación

moderado por las relaciones y por los temas, generalmente producirá un estilo de conflicto de ceder. Finalmente, la poca preocupación por los temas y las relaciones generará un estilo evasor. El anterior resumen lo podemos graficar en el siguiente plano donde se evidencian los estilos de conflicto y grado de preocupación por las relaciones y los temas.²⁵

Figura 3. Estilos de conflicto y grado de preocupación por las relaciones y los temas²⁶



1.3 Conflicto y Violencia Urbana

Se da por entendido que todos los conflictos son importantes; Tanto los conflictos estructurales, armados o internos, con sus consecuencias delictivas que afectan a miles de personas, como los conflictos de la esfera más próxima o privada (interpersonales, escolares, familiares, vecinales) para los cuales aplica los mismos parámetros del ciclo o proceso y de análisis antes vistos.

En esa esfera de lo cercano o micro conflictos se evidencia la costumbre de reprimirlos o rechazarlos y esto acumula una situación que puede estallar en un momento dado, convirtiéndose en una *violencia latente una bomba de tiempo que sólo puede desactivarse acogiendo al otro y por lo tanto al conflicto.*²⁷

²⁵ NEUFELDT, Reina y otros. Construcción de Paz Manual de Capacitación de Caritas, p 113-114.

²⁶ MEZAR, Tratamiento de Conflictos, p 14.

²⁷ CEPEDA, Margarita. Conflicto Reprimido, Violencia Latente. Revista de Estudios Sociales No 14, Bogotá: Universidad de los Andes, febrero de 2003, p 110.

De hecho, la mayor parte de las manifestaciones de la violencia colombiana, no tiene relación directa con el conflicto armado interno, Bogotá es un buen ejemplo de esto. Varios estudios y estadísticas evidencian que dicho conflicto político social no alcanza el 20% de los homicidios del país. Esta realidad se centra en las dificultades de convivencia urbana, el poco o ningún entrenamiento para afrontar de forma no violenta los conflictos y adicionalmente, involucrar a las partes secundarias y periféricas en dicho proceso de trámite positivo.

En un estudio realizado en Bogotá sobre conflictos entre niños(as) y adolescentes que viven en condiciones socioeconómicas difíciles, adelantado por Enrique Chaux en el 2002, se evidencia que durante los conflictos chicas y chicos sienten emociones fuertes, especialmente rabia que se expresa con agresión, reflejado en expresiones como: *Yo no pensé, yo reaccioné. Yo cogí la piedra y se la tiré.* Además, los terceros, aunque quieren en principio intervenir para desescalar la confrontación, lo más común es que terminan instigando o involucrándose mediante apoyo de un lado, contribuyendo a legitimar, promover y escalar la violencia dentro del conflicto. En los casos en que intervinieron o se enteraron los adultos (docentes, familiares) usan medios autoritarios para frenar el conflicto, sin favorecer la reflexión frente a los hechos o promover acuerdos a través de mediaciones.²⁸

Ahora bien, si es cierto que no existe un vínculo directo entre los homicidios desatados por el macro conflicto armado con los micro conflictos en la familia, la escuela o el barrio, en todo caso existen allí pautas y aprendizajes negativos que se asumen en la forma como se tramitan los conflictos, sobre todo en los menores que recién moldean su comportamiento.

Cuando niños y niñas crecen en medio de la violencia aprenden que la guerra, asesinato, narcotráfico, maltrato familiar, impunidad, mentira y crueldad, son expresiones legítimas. Por tanto la honestidad, la resolución pacífica de los conflictos, la tolerancia o la ternura, parecen valores alejados de su realidad y poco viables para sobrevivir. En este ambiente, niños y niñas crecen temerosos, obligados a callar, mentir y desconfiar. La fuerza y la arbitrariedad, la venganza y la ley por la propia mano se vuelven legítimas ante sus ojos. Incluso, lastimosamente y de forma más marcada en espacios urbanos, estas pautas son reforzadas por consumos mediáticos como la televisión y los videojuegos.

Es entonces la ciudad, el escenario para la multiplicidad de conflictos. El conflicto en el entorno urbano se puede entender como una consecuencia de las relaciones que tejen las personas al vivir en la ciudad, es un fenómeno inherente a los conceptos introducidos a la vida de ciudad. *Es una confrontación choque o discrepancia por incompatibilidad de metas, intereses que afectan la dinámica de la vida urbana reflejadas cuando una de las partes pretende imponer sobre otra su propia percepción de las cosas. Según Lederach, los actores del conflicto urbano son individuos o grupos, entidades, que forman parte o se benefician de la ciudad o que tienen*

²⁸ CHAUX, Enrique. Buscando Pistas para Prevenir la Violencia Urbana en Colombia: Conflictos y Agresión Entre Niños(as) y Adolescentes de Bogotá. Revista Estudios Sociales, No 12, Bogotá: Universidad de los Andes, junio de 2002, p 41-50.

*responsabilidad sobre su control y no lo hagan o por incompatibilidad, uso o apropiación del espacio público.*²⁹

Como decíamos antes, los conflictos son parte de la vida social. Muchas veces hacen daño, pero no necesariamente tiene que ser así; hay conflictos que son preludeo de cambios constructivos. *Las ciudades son complejos nodos de relaciones, sociales y personales. Como los conflictos siempre surgen entre sujetos vinculados por alguna relación, mayor cantidad de relaciones implicaría más alto potencial conflictivo.*³⁰

Múltiples factores garantizados por la ciudad, sus habitantes, las prácticas culturales, la realidad regional y nacional, las decisiones y acciones del Estado facilitarán que esta explosión conflictiva obtenga valoración positiva o no. *Tanto los conflictos como sus modos de procesamiento están determinados por las condiciones históricas y culturales de la sociedad. La desigualdad es un manantial de conflictos, mientras que la existencia de posibilidades de movilidad social ascendente disminuye tensiones. Acendrados hábitos de diálogo permiten prevenir el conflicto mediante acciones sobre aquello que lo origina, en cambio la comunicación restringida provoca estallidos incluso por motivos banales. Aparte de actitudes conflictivas, suelen ser factores coyunturales los que detonan la conflictividad latente en las relaciones. Y la conducta de los contendientes agudiza los conflictos, o los mitiga.*³¹

Pero es la violencia una respuesta u opción ante los conflictos que afrontan las partes involucradas en ellos. Precisamente, si hay un carácter multicausal en los conflictos, la misma perspectiva hay que mantener frente a la violencia en sus diferentes expresiones. Es justamente la interrelación compleja de una gran variedad de factores los que favorecen tanto la aparición y reproducción de comportamientos violentos o delictivos, como el aumento de los niveles de temor e inseguridad.

Desde las categorías identificadas por Franz Vanderschueren³², se puede agrupar los factores asociados al fenómeno de la violencia urbana en tres grandes categorías: los de tipo social, los de tipo institucional y los relacionados con las características del entorno urbano y físico. A su vez respecto de cada una de estas categorías es preciso identificar dos tipos de factores: los factores de riesgo y los factores protectores. Por factores de riesgo se entienden todas aquellas características del medio social (individual, familiar o barrial), del entorno físico y del sistema institucional que favorecen el surgimiento y/o reproducción de comportamientos violentos. Y por factores protectores se comprende justamente lo contrario, es decir, aquellas características

²⁹ CRUZ Quintero, Constanza. Conflictividad Urbana. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, tesis de grado 1998. p 37-43.

³⁰ RAMÍREZ Ávila, Werner Fernando. Los Conflictos y la Ciudad. Guatemala de la Asunción: Opción Urbánita, agosto 2004, en www.risaralda.gov.co/observatorio.

³¹ Ibid.

³² Prevención de la Criminalidad, Revista Temas Sociales No 32, Junio 2000, Corporación Sur. En www.cesc.uchile.cl

que en los mismos ámbitos reducen o evitan el desarrollo de la violencia urbana.

Los **Factores Sociales** se refieren a las condiciones del entorno social que a través de un proceso extendido en el tiempo, pueden inhibir o facilitar el desarrollo de actitudes y conductas violentas, se expresan en el ámbito individual, familiar y social. En el caso concreto de los factores de riesgo social, cada uno de ellos constituye por sí mismo un problema social, que en concurrencia con otros pueden o no llegar a producir un comportamiento violento. Desde la perspectiva preventiva, la existencia de estos factores de riesgo social obliga al abordaje de los mismos; de esta manera, el diagnóstico de seguridad ciudadana no se reduce a la identificación de problemas delictivos (en tanto manifestación fenoménica de la inseguridad), sino que justamente debe ampliarse a la consideración de aquellas situaciones entendidas como problemas por la comunidad, problemas que directa o indirectamente se relacionan con el surgimiento de la violencia.

Algunos ejemplos de este tipo de factores son: consumo de alcohol y drogas, niveles de desempleo, niveles de pobreza e indigencia, niveles de integración y cohesión barrial existencia o no de una identidad poblacional, de experiencias organizativas, etc.); pautas culturales (existencia de normas culturales que favorezcan o inhiban la violencia); pautas de interacción familiar (presencia o ausencia de situaciones de maltrato infantil, VIF, etc.); niveles de deserción escolar; consumo de productos mediáticos (influjo de modelos de conducta que favorezcan o no la violencia).

Factores Institucionales: se refiere a todas aquellas características del sistema institucional (ámbito de las estructuras jurídicas, políticas, administrativas y policiales, presentes en el nivel central y local) que inciden en el fenómeno de violencia urbana según como intervengan en la realidad social, ya sea, atenuando los problemas sociales, reaccionando inadecuadamente frente a determinados delitos o estableciendo un determinado tipo de relación con la sociedad civil (de mayor o menor cercanía y colaboración).

Algunos de los factores institucionales a tener en cuenta son: la existencia de redes públicas y privadas de atención social. (Presencia y tipo de funcionamiento de programas sociales en la comuna); desempeño policial (buena o mala percepción de la comunidad sobre las policías); Desempeño de las autoridades políticas (preocupación de la autoridad central y local en la temática); Adecuación o inadecuación del sistema de justicia a la delincuencia urbana.

Factores Situacionales: se refieren a las circunstancias particulares en el marco de las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse. Incluye tanto condiciones físico-ambientales, como comportamentales que favorecen la ocurrencia misma del delito. Gran parte de los delitos supone una elección mediatizada por condiciones concretas de oportunidad y ventajas, de ahí la importancia de identificar aquellas características del entorno físico y aquellas pautas de comportamiento que favorecen la ocurrencia misma del delito, de tal forma de modificarlas, haciendo que el potencial infractor decida no arriesgarse a ser detenido. Algunos de estos factores son: tipo de emplazamiento y crecimiento urbano; nivel de segregación socioeconómica; existencia de áreas de concentración comercial y/o peatonal;

infraestructura comunitaria; visibilidad de los espacios públicos; servicios básicos (educación, salud, vivienda).³³

Desde la mirada de Fernán González, los fenómenos violentos se enmarcan y son posibles en contextos y situaciones sociales, culturales, políticas y económicas. Así mismo por factores coyunturales, estructurales o históricos a niveles macro, medio y micro de la sociedad y del Estado. Por tanto las respuestas, soluciones o salidas a estas manifestaciones violentas deben apuntar a esos distintos niveles lo mismo que a elementos tanto estructurales como coyunturales.³⁴

La proliferación de conflictos en las ciudades y de las expresiones de violencia de los mismos con mayor perdurabilidad e impacto sobre los ciudadanos tiene también sus razones en políticas de seguridad inapropiadas, sobre todo cuando ha primado una antigua concepción de seguridad basada en la fuerza y la amenaza llevando a que se escalen posterguen, muten o se entrelacen los conflictos y sus manifestaciones delictivas.

Preocupaciones similares agobian hoy a las grandes ciudades: la falta de nuevas fuentes de empleo, garantías para un turismo masivo, el deterioro del medio ambiente y el uso adecuado del espacio público, las migraciones y masificación de las periferias, la violencia juvenil, la movilidad, los tráficos ilegales (personas, narcóticos, armas, fauna), la precariedad de la democracia, la escasa participación en la toma de decisiones políticas, la intolerancia y la exclusión, la corrupción, la enfermedades de propagación masiva, el contrabando, entre otras.

Esta realidad que es motor de múltiples conflictos y salidas violentas y delictivas, exige un nuevo rumbo en las políticas de seguridad que involucre, como recuerda Vicenç Fisas: *la prevención de los conflictos, transparencia y participación, el carácter no ofensivo de las fuerzas y de la doctrina, la desmovilización, el desarme y la seguridad ecológica, control y transparencia del comercio, tolerancia y convivencia pacífica, cooperación, seguridad compartida, potenciación de organismos regionales, cultura de paz, acuerdos multinacionales, medidas de confianza multidimensional.*³⁵ E incluso respeto a la alteridad y a las minorías.

Una visión constructiva de la conflictividad como oportunidad para generar cambios y dinámicas positivas, como retos que ponen a prueba la creatividad, tolerancia y convivencia como dinámicas propias de la democracia, la necesidad de evidenciar latencias que desaten conflictos intratables, crónicos y arraigados en los términos de Mitchell, la importancia de prevenir conflictos que lleguen a producir escaladas violentas que se entremezclan e involucran masivamente actores individuales y colectivos, exige de parte de las autoridades nacionales,

³³ Ibid.

³⁴ GONZÁLEZ, Fernán. Reflexiones Generales Sobre la Violencia y la Paz en Colombia. Nómadas No 2, marzo-agosto de 1995. Bogotá: Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central, p 43-56.

³⁵ FISAS, Vicenç. Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. Barcelona: Icaria Editorial y Ediciones UNESCO, segunda edición, 2001, p 248-249.

regionales y locales que logren planes integrales y sistémicos de seguridad ciudadana que articulen nuevas opciones de justicia cercana, fortalezcan la convivencia y la gobernabilidad, asuntos que enseguida profundizaremos.

1.4 Conflictividad y Juventud

Tal y como lo señala un estudio de la Plataforma Conflicto Urbano y Jóvenes de CIVIS Suecia y ONGs colombianas, *la población juvenil es uno de los sectores más afectados por la exclusión y un actor protagónico en diversas expresiones de violencia en distintos ámbitos de la vida cotidiana. Algunas experiencias de trabajo en contextos escolares y barriadas populares urbanas, al igual que testimonios de víctimas directas, dan cuenta también de la vinculación voluntaria o forzada de la población juvenil al crimen organizado, las economías ilegales y los grupos guerrilleros y paramilitares que operan en el país. La constricción de sus expresiones asociativas, estéticas y estilos de vida por parte de actores estatales y paraestatales, el control indiscriminado mediante la aplicación de medidas de corte represivo implementadas por organismos de seguridad del Estado en las que se incurre en la violación de los derechos humanos y la estigmatización y criminalización del joven, son otros tantos ejemplos que pueden citarse para ilustrar la participación de la población juvenil como víctimas y victimarios en la violencia social, política y simbólica que azota a Colombia.*

Así mismo, se constata que la globalización y la implementación de medidas neoliberales en nuestro país y en general en las sociedades latinoamericanas han incrementado los niveles de pobreza y reducido las oportunidades de los y las jóvenes y otros grupos poblaciones para satisfacer sus necesidades básicas y desarrollarse integralmente como personas, presionándoles a la búsqueda de alternativas por vías informales como el "rebusque" (En todas partes, la informalidad de los jóvenes supera ampliamente el promedio nacional, partiendo de niveles muy altos entre los adolescentes (12 a 17 años) e ilegales como la delincuencia común y organizada, los grupos armados al margen de la ley o la participación en las cadenas de economías ilícitas como el narcotráfico, en donde por regla general terminan instrumentalizados defendiendo intereses de grupos de poder.³⁶

Algunas cifras que pueden ayudar a ubicar la situación de la población juvenil colombiana son las siguientes:

- Los menores de 18 años son quienes más sufren la falta de ingreso en los hogares, según cifras del 2003 lo menores de 0 y 17 años tienen el mayor porcentaje de pobreza (entre 74 y 78%) encontrándose incluso por encima del promedio nacional.
- En materia de empleo los datos del DANE indican que en el país trabajaron 4.6 millones de jóvenes en el 2003, que corresponden al 26.3% de las personas ocupadas. En comparación

³⁶ CIVIS. Jóvenes, Conflictos Urbanos y Alternativas de Inclusión. Bogotá: CIVIS, Plataforma Conflicto Urbano-Jóvenes y ASDI, 2004, p 12.

con 1994 trabajan 60.000 jóvenes menos; los menores de edad son menos demandados y poco más de 100.000 fueron expulsados. Por su parte, las estadísticas de ocupación de la juventud colombiana muestran que en términos relativos su participación se redujo en 6 puntos porcentuales entre 1994 y 2003, pasando del 32% al 26%, lo cual se interpreta como que las nuevas oportunidades laborales fueron asumidas por personas mayores de 26 años. El incremento natural de la población joven y su mayor participación no se traducen en mayor aceptación en el mercado de trabajo, razón por la cual las tasas de ocupación del 2003 en los rangos de edad de 14 a 17 (22.38%), 18 a 22 (45.65%) y 23 a 26 (64.46%) terminan por debajo de las registradas en 1994 (25.94%, 51.03 y 66.29% respectivamente), mientras su tasa de desempleo ha crecido increíblemente (las tasas más altas de desempleo en el 2003 se encuentran en el rango de edad de 18 a 22 años -29.9%- siendo menor en los jóvenes entre los 23 y 26 años -19.4-%).

- La participación del joven en las estadísticas de muerte violenta muestran que del total de muertes por accidente de tránsito en el 2000, el 12.8% ocurrió en menores de 18 años; en el 2003 se quitaron la vida 824 personas menores de 30 años, de los cuales 65 eran menores de 16; el número de reconocimientos por violencia del año 2000 (48.536 menores de 25 años) indican una clara diferencia por género: la violencia común afecta principalmente a los hombres (63.7% de dictámenes por violencia común son hombres menores de 25 años) y la violencia doméstica a las mujeres (76.7% de los dictámenes por violencia intrafamiliar en menores de 25 años son mujeres).³⁷

Otra realidad juvenil la constituye el reclutamiento forzado. La presencia de menores en el conflicto colombiano se remonta a las guerras civiles del siglo XIX, existen múltiples evidencias de la Guerra de los Mil Días al respecto. Luego se hizo constante por lo menos en las últimas cinco décadas, pero es a partir de los 90 cuando se agudiza el problema y se hace más visible.

Mientras el ICBF calcula en 7.000 los menores dentro de los grupos ilegales, la Procuraduría General de la Nación informó en abril de 2006 que según los procesos de investigación que se adelantaban a esa fecha en todo el país se podía aproximar en 14.000 el número de menores en los grupos irregulares.

Por su parte, la ONG de derechos humanos norteamericana Human Rights Watch (HRW) realizó, entre mayo y junio de 2002, entrevistas separadas y privadas con 112 niños y niñas (menores de 18 años de edad) entre combatientes de las FARC (79 ex miembros), ELN (20 ex integrantes) y de las AUC (13 ex miembros) en albergues oficiales para niños excombatientes.

³⁷ TORRADO, María Cristina et al. Situación Actual y Prospectiva de la Niñez y la Juventud en Colombia]. Bogotá D.C.: s.n. 2004, p. 18, 54, 94 y 95. En: CIVIS. Jóvenes, Conflictos Urbanos y Alternativas de Inclusión. Bogotá: CIVIS, Plataforma Conflicto Urbano-Jóvenes y ASDI, 2004, p 12.

Al respecto, el estudio de HRW señala: *Todas las fuerzas irregulares del conflicto armado que lleva décadas asolando Colombia –guerrilleros de izquierda y paramilitares de derecha- reclutan a niños. Al menos uno de cada cuatro combatientes irregulares de la guerra civil colombiana es menor de 18 años. Estos niños, la mayoría de los cuales proceden de familias pobres, combaten una guerra de adultos. Al cumplir los 13 años, la mayoría de los niños reclutas han sido entrenados en el uso de armas automáticas, granadas, morteros y explosivos. (...) En nuestra opinión la cifra total de niños combatientes en Colombia supera probablemente los 11.000, siendo éste un cálculo conservador que puede subestimar significativamente la cantidad real. Muchos deciden unirse a un grupo armado porque se sienten más seguros bajo su protección. La mayoría tienen un concepto muy vago de lo que conlleva la vida de combatiente hasta que es demasiado tarde para echarse atrás.*³⁸

En el tema de la reinserción, población con importante presencia de jóvenes encontramos otro terreno donde los jóvenes se mueven con riesgos en el tema de la seguridad, tanto por las nuevas oportunidades que buscan como por la estigmatización de la cual son objeto. Es Bogotá el lugar del país que más reinsertados individuales ha acogido. Para noviembre de 2005, Bogotá contaba 2.600 desmovilizados individuales, en su mayoría jóvenes entre los 18 y los 22 años de edad; el 87% hombres y el 13% mujeres. En cuanto a su procedencia, el 60% vienen de pertenecer a la guerrilla y el 40% a las AUC, el nivel educativo promedio es de 3º primaria y en un 65% tienen origen en zonas rurales, mientras el 35% de las urbanas. Se calculaba, a finales del 2005, que en la ciudad se encontraban unos 1.200 que habían pasado por los 24 meses de atención del Gobierno Nacional. Para ese momento eran además 286 los desmovilizados colectivos. Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Engativá, Kennedy y San Cristóbal, son en su orden las localidades que más desmovilizados de todo tipo albergan. Sin embargo, las cifras van fluctuando, tanto que para el mes de octubre del 2006 eran aproximadamente 500 reinsertados colectivos y 1.200 individuales, con un número cercano a los 1.000 reinsertados que habrían cumplido el ciclo de los 2 años.³⁹

Múltiples factores se suman en los espacios urbanos para que los jóvenes (hombres y mujeres) resulten involucrados en una gran variedad de conflictos. *El anclaje de los estudios que asocian jóvenes y conflicto en el análisis de las prácticas violentas ha tenido al menos dos efectos claros: el primero es que ha llevado a desestimar el estudio de esta diada en la que el joven asume comportamientos no-violentos; el segundo es que al centrarse en la violencia y en el joven o sus agrupaciones, es decir, en los conflictos violentos y los actores que participan de*

³⁸ www.hrw.org, citado en MEZA R. Fabio Alonso. Conflicto y Violencia, p 39-40.

³⁹ MENDOZA, Diana. Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada Ubicada en Bogotá, entrevista 10 de octubre de 2006, en: MEZA R. Fabio Alonso. Mirada a la Reinserción en Colombia. Bogotá: Sección Vida Justicia y Paz del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la conferencia Episcopal, 2006, p 40.

*manera directa en estas confrontaciones se ha equiparado violencia a conflicto y se ha sobreestimado al joven como agente violento.*⁴⁰

En los espacios urbanos se configuran múltiples conflictos por territorio en los cuales los jóvenes resultan involucrados como protagonistas. Precisamente Bogotá es un escenario con amplias facetas donde se expresa este tipo de dinámicas por el uso y percepción del territorio: *las luchas por el control de zonas específicas para el despliegue de actividades delictivas que proporcionan ingresos destinados a satisfacer necesidades básicas o para acceder al mercado a través del consumo de bienes culturales y sociales; los procesos de poblamiento de áreas urbanas en las que oleadas de nuevos pobladores interurbanos –desplazados- disputan en la ciudad su anclaje a la urbe; el control de zonas urbanas de desarrollo incompleto o subnormal por parte de grupos armados paraestatales y organizaciones al margen de la ley como parte del escalamiento del conflicto político armado interno en las ciudades, y de la lucha por el monopolio de economías ilegales; las disputas protagonizadas entre jóvenes de sectores subalternos de la sociedad agrupados en pandillas, galladas o parches que reivindican la pertenencia a un territorio como elemento diferenciador, de reconocimiento y referente en la construcción de identidades individuales y colectivas y, los conflictos intergeneracionales por diferencia en las concepciones que se tienen del uso del espacio público, son entre otros, algunos ejemplos de relaciones de conflicto que están impactando la convivencia de las barriadas marginadas urbanas y la cotidianidad de la población juvenil que en ellas habita.*⁴¹

Como se ve, en torno a los jóvenes coexisten diferentes expresiones de violencia social y política. *Sin embargo, la hipervaloración de la violencia social y política como los principales problemas de estos contextos, ha contribuido a hacer invisible la violencia estructural que azota a sus pobladores, haciendo que el abordaje de las conflictividades desde la institucionalidad pública estatal privilegie la implementación de medidas de control punitivo que afianzan en los pobladores la imagen del Estado como ente represor, socavando más las bases de su legitimidad.*⁴²

Las percepciones sobre los jóvenes en las ciudades suelen subrayarlos con términos como infractor, menor, población en riesgo, víctima o victimario, beneficiarios, que implícitamente identifican a los jóvenes como transgresores de normas, buscapleitos, incapaces y que generalmente se asocian con jóvenes de sectores populares clasificados en las estadísticas estatales o identificados por el imaginario colectivo urbano como de alto riesgo, vulnerables, peligrosos y violentos. *Metafóricamente se podría decir que se ven como diablos -vagos, mal hablados, mal vestidos, pandilleros- o ángeles -creativos, laboriosos y dinámicos. Pero como a los diablos hay que corregirlos y a los ángeles guiarlos, la población adulta desde sus instituciones sociales se atribuye estos papeles formativos. (...) Los y las jóvenes,*

⁴⁰ CIVIS. Op., cit., p 16.

⁴¹ Ibid, p 17.

⁴² Ibid, p 60.

estigmatizados por su supuesta, potencial o real participación en pandillas se enfrentan al control y vigilancia de vecinos y de grupos de control social armados que hacen presencia en los sectores, quienes intentan contener sus comportamientos indeseados por medio de hostigamientos, amenazas, “limpiezas” y reclutamientos con la pretensión de coartar, “enderezar” o “proteger” a quienes consideran por fuera de la norma, es decir, a casi todos los jóvenes⁴³.

En el mundo de los jóvenes se evidencia la expresión de la diversidad, esa que precisamente provoca los conflictos. Se trata de personas que moldean su personalidad, en busca de perfilar mejor sus características, con necesidad de sentirse propios en un territorio hostil, con posiciones críticas y contestatarias ante muchas situaciones adultas y con una amplia gama de manifestaciones y expresiones urbanas tales como: las llamadas **tribus urbanas** con agrupaciones como los “rockeros”, los “metaleros”, los “raperos”, los “hoppers”, los “hardcores”, los “punkeros”, los “skin heads”, o los “rastafaris”, los “grunges”, los “skaters”, los “rude boys”, los “siniestros”, los “candy kids”, los “hippies”, los “emos” o los “kolynos”, con identificación, en su mayoría, en torno a géneros musicales, estilos de vida y otras expresiones culturales que incluyen la vestimenta y parafernalia; los **parches** con un bajo nivel organizacional, un número reducido de miembros y conjugación de intereses económicos y compadrazgo; la agrupación en torno a su identidad con un equipo de fútbol, en ocasiones violentas, por lo que se les encasilla como **barras** “bravas” y que no pueden ser calificados como grupos delincuenciales aunque en algunos casos parte de sus miembros incurran en actos vandálicos o agresiones personales; los grupos **satánicos** donde, al parecer, organizaciones de adultos se aprovechan de jóvenes incautos; y las **pandillas**⁴⁴ que hacen frente a la institucionalidad, aglutinados en torno a un líder o caudillo, con un territorio claramente definido y con expresiones predelinuenciales.⁴⁵

⁴³ Ibid, p 68.

⁴⁴ Para el año 2003 en las 19 localidades urbanas de Bogotá existían alrededor de 691 pandillas, cifra que se eleva a 803 grupos si se incluía a Soacha, que expresa una estrecha interdependencia con las dinámicas sociales de la capital. Sólo en Ciudad Bolívar (25.4%) y Soacha (14%), cuyos límites en algunos sectores residenciales son casi imposibles de determinar, se encuentran cerca del 40% de las pandillas. Les siguen: Usme (9%), Kennedy (8.8%), Rafael Uribe (8.1%), suba (6.4%), Tunjuelito (4.6%), Fontibón (4.1%), Bosa (4%), Santa Fe (3.1%), San Cristobal (3%), Engativá (2.7%), Usaquén (2.5%), Barrios Unidos (1.2%), Chapinero (1%), Teusaquillo (1%), Antonio Nariño (0.6%), La Candelaria (0.2%), y Los Mártires (0.2%). El número de integrantes que conforman una pandilla es bastante desigual, el rango más bajo entre 2 y 4 miembros (6.5%) y el más alto entre 21 y 25, y 30 y 50 miembros (6.5% y 11%, respectivamente), siendo el más común entre 5 y 10 miembros (31.6%). Las pandillas juveniles, en un 90% están integradas por personas entre los 14 y 22 años de edad y en un poco más del 90% están conformadas por hombres. Tomado de: RAMOS, Leandro. Características, Dinámicas y Condiciones de Emergencia de las Pandillas en Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Protección a la Niñez y la Juventud IDIPRON, 2004, p 58-65.

⁴⁵ JIMÉNEZ Pérez, Luz Amparo. Diagnóstico Sobre la Situación de Seguridad Integral en la Localidad de Bosa. Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p 38-39.

Se trata entonces de una gama muy diferente pero que tiende a ser objeto de similar visión y tratamiento social e institucional y que requiere un estudio serio de las diferentes expresiones de rebeldía o afirmación juvenil, para evitar visiones y acciones monocromáticas. *Desde la visión de la vulnerabilidad corresponde también examinar la vinculación de los jóvenes a actividades de la criminalidad organizada, sobre todo del narcotráfico, los grupos milicianos y de autodefensa y los grupos sicariales mercenarios. Las estadísticas nos muestran que la edad de las víctimas y los victimarios de los homicidios instrumentales son preferencialmente jóvenes. Para tener un mapa completo de la criminalidad en Bogotá, tocaría también examinar la estratificación y edades de quienes manejan los hilos del crimen organizado y de sus redes de apoyo (proveedores de armas e información, lavadores de activos, gestores de corrupción en las instituciones encargadas de combatir el crimen, facilitadores de caletas y rutas, consejeros para la comisión de crímenes o para el mantenimiento de la impunidad, etc).*⁴⁶

Como señala la investigación de CIVIS.Suecia y ONGs colombianas, *la relación entre conflictos urbanos y jóvenes está mediada por la estigmatización de la población juvenil que conduce a la exclusión de algunos campos sociales, generada tanto por los pobladores externos a los sectores, los actores internos que detentan el poder y en su mayoría, por la población adulta. Estas percepciones han sido interiorizadas por la población juvenil, que reacciona por medio de formas organizativas como grupos artísticos, comunitarios y educativos, entre otros, que buscan alternativas de solución a las condiciones de inequidad de los sectores. Otras respuestas juveniles son las agrupaciones de accionar por fuera de las normas sociales establecidas como las pandillas, por ejemplo. Los grados de tensión de los conflictos aumentan en una proporción directa a la estigmatización juvenil al ser percibidos por los adultos como “transgresores” y como un “problema”, en general.*

Adicionalmente, *ante la organización comunitaria de los jóvenes existe un resentimiento e incredulidad de sus potencialidades, por falta de reconocimiento de lo que es el joven, qué es la juventud, y de su capacidad como transformador social. Por tanto, la participación juvenil en los conflictos territoriales se puede explicar por la falta de su reconocimiento social y político, que afecta a todo este sector en general.*

De esta forma, *la tendencia a dar solución a los conflictos por la vía violenta, al punto de plantearse la eliminación del “otro diferente”, tiene su mayor soporte en la existencia de un lenguaje y discurso legitimador de la violencia, que logra anclarse en la subjetividad de los pobladores, a tal punto que se puede hablar de una “naturalización de la violencia” como medio de resolución de conflictos, por parte de los diferentes pobladores, aún por quienes son víctimas potenciales o directas de la agresión.*⁴⁷

⁴⁶ CIVIS. Op., cit., p 39.

⁴⁷ Ibid, p 74-75.

Ante la anterior realidad, el estudio de CIVIS recomienda *la potencialización de las experiencias de tratamiento no violento de los conflictos en las comunidades, brindar herramientas de fortalecimiento de aquellas maneras e integrar a los diferentes sectores poblacionales en las propuestas (agentes comunitarios, población juvenil, instituciones sociales, instituciones gubernamentales). De tal manera que propiciemos nuevas miradas hacia los conflictos, es decir, aquellas en donde la violencia no sea su manifestación. Además de abordar los conflictos a partir de las diferenciaciones socioculturales entre hombres y mujeres, procurando propuestas y alternativas de trabajo acordes a su realidad de género y a su propia percepción. Adicionalmente, y ante la construcción territorial a partir del “miedo y la muerte”, se evidencia la necesidad de respeto a los Derechos Humanos y la disminución de la impunidad, de manera que las y los jóvenes se sientan respaldados social y jurídicamente, y terminen con el silencio que empeora su situación de víctimas.*⁴⁸

1.5 Conflictividad en Bogotá

Al mirar el caso de Bogotá se descubre que diferentes organismos públicos y privados desarrollan programas para construir o fortalecer las relaciones de convivencia entre los ciudadanos en sus distintos espacios de socialización: la familia, la escuela, la calle, resaltando frente al conflicto, su carácter de natural en las relaciones sociales y por tanto, como un dinamizador de nuevos vínculos y relaciones. Así por ejemplo se encierran la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Educación Distrital, la Caja de Vivienda Popular (Programa SUR de convivencia) y la Defensoría del Espacio Público. Por su parte, otras entidades registran información sobre conflictividad tales como: el Sistema de Información y de Indicadores de la Justicia Comunitaria SIJC de la Secretaría de Gobierno, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo –IDCT- (Observatorio de Cultura Urbana).

Acerca del registro y análisis de la conflictividad en Bogotá señala el estudio de Sonia Cardona *Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá*, elaborado para la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno que *En resumen, las conflictividades: escolar, barrial y familiar están siendo abordadas en Bogotá por instancias diversas, que no cuentan con un sistema articulado de información que permita dar cuenta de la problemática. (...) Asimismo, las estructuras de recolección y análisis de información son variadas y no responden a criterios de análisis de la conflictividad. Algunos de ellos sólo pretenden dar cuenta de su gestión, lo que no permite abordar las temáticas de su competencia en cuanto a la caracterización o problematización.*

Agrega que si bien está definida una oferta institucional en la ciudad para atender los problemas de conflictividad comunitaria, *la misma no fue desarrollada con un conocimiento cierto sobre la magnitud de la problemática a atender, sus características y dimensiones territoriales, pero además hoy no se cuenta con información suficiente que dé cuenta de la magnitud del*

⁴⁸ Ibid, p 76.

*problema y por tanto del tipo de servicios que deban ser prestados, lo que dificulta el desarrollo efectivo de las Políticas Distritales de Justicia Comunitaria*⁴⁹

Ante esta situación, no se cuenta con una información que permita *llegar a conclusiones precisas sobre la conflictividad en Bogotá, ya que no es completa, pues hay registros parciales en cada una de las distintas entidades, ni está integrada. Además, se presentan simultáneamente situaciones como las siguientes: i. Marcos conceptuales distintitos: las entidades, utilizan contenidos distintos para la categoría de conflicto, aspecto que hace confusa la parametrización y por tanto, la comparabilidad de la información. Por ejemplo, mientras unas hablan de conflictos asociados a los temas de arrendamientos, otros toman en consideración para sus análisis los homicidios y los abusos sexuales, hecho que ‘enmascara’ aspectos importantes de la situación de conflictividad en la ciudad. ii. El registro y reporte de información, en el caso de las entidades desconcentradas, es variable de localidad a localidad, por tanto no es riguroso, ni es homogéneo, dificultando análisis que abarquen la totalidad del territorio, y relativo a la institución considerada en su conjunto. Esta misma situación se presenta, y con mayor profundidad, a nivel interinstitucional, puesto que cada institución registra y reporta bajo parámetros misionales, creándose así un abanico de información heterogéneo, que dificulta los análisis a nivel interinstitucional. iii. La información registrada en cada institución suele ser muy agregada o incompleta y su circulación usualmente se da a solicitud expresa de los entes interesados, sin que exista el impulso autónomo, la obligación o la costumbre de circular la información o suministrar la base de datos a las demás instancias concernidas. iv. Los períodos de registro, reporte o análisis son diversos y en algunos casos desactualizados. No obstante, desde las distintas miradas institucionales se pueden encontrar variables que de ser ‘aprovechadas’ por las otras, enriquecerían la comprensión de la conflictividad en la ciudad ante su complementariedad o por la pertinencia de sus enfoques.*⁵⁰

Frente al panorama antes observado, la Secretaría de Gobierno se propone adelantar un análisis de conflictividad que se convierta en una herramienta técnica metodológica a través de la cual se monitoreen las particularidades de los conflictos y la forma como estos interaccionan entre sí. *Para caracterizar la conflictividad se requiere conocer su incidencia e impacto. Establecer la estructura de los conflictos (naturaleza, partes, ámbitos, desencadenantes, etc.) y territorializar dicha información, les permite a las autoridades diseñar mecanismos apropiados para prevenir su escalada.*⁵¹

Para obtener la información esperada se construye un modelo de Observatorio de la Conflictividad y Acceso a la Justicia que se estructurará en dos fases: Fase 1. Registro de información. Este deberá dar cuenta de la gestión institucional, de algunos elementos de la estructura del conflicto y del contexto social donde éste se presente. Esta información requiere

⁴⁹ CARDONA, Sonia., op., cit., p 66-67.

⁵⁰ Ibid, p 67-68.

⁵¹ Ibid, p 69.

de un proceso cuantitativo y de uno cualitativo para su recolección y análisis. Fase 2. Mecanismos posibles de integración. Este modelo tiene como base el desarrollo de una propuesta que busca establecer un marco de acción social que fortalezca la capacidad ciudadana para restablecer sus relaciones cuando un conflicto se presente, evitando con ello la escalada del mismo hacia situaciones de violencia; en tal sentido, la apuesta de la Secretaría de Gobierno es por la Mediación Social, entendida como un proceso para crear y reparar lazos a través de la resolución pacífica de conflictos de la vida diaria, en el cual un tercero imparcial e independiente busca ayudarlos a mejorar sus relaciones o a resolver un conflicto entre ellos (National Forum, 2000). Un aspecto relevante de la Mediación Social para el Distrito es que ésta busca la protección de los individuos y sus derechos.⁵²

Con el Observatorio se busca poder establecer prioridades y construcción de planes de acción más precisos, de acuerdo con los requerimientos comunitarios en lo local, detectados vía demanda de acceso a la justicia. Lo anterior permitirá, por una parte, identificar para cada localidad del Distrito Capital la adecuación de la oferta de justicia a la conflictividad específica, y corregirla de conformidad; así mismo, permitirá construir una política pública efectiva en materia de promoción de ambientes familiares saludables, (Vgr. proporcionar ayuda profesional y apoyo a las familias disfuncionales), intervenir las manifestaciones conflictivas que puedan conducir a comportamientos violentos, corregir actitudes y prácticas culturales perjudiciales y adoptar medidas para transformar factores culturales.

El modelo de Observatorio contempla fortalecer el registro cuantitativo y cualitativo, para lo cual pretende sensibilizar a las entidades que atienden conflictos en la ciudad, para que fortalezcan sus propios sistemas de registro, interrelacionar sistemas de información. Monitorear la conflictividad desde la perspectiva de la integración, busca: conocer la magnitud real de la situación, identificar factores de riesgo, hacer visible a la población en riesgo y priorizar intervenciones.

La Secretaría de Gobierno aspira a ampliar su capacidad de toma de decisiones; incrementar el reconocimiento público y la legitimidad política de las autoridades locales; crear consensos entre actores políticos y sociales involucrados en la toma de decisiones; incrementar los niveles de confianza ciudadana en sus instancias de representación democrática y social⁵³

Las conflictividades surgen y se desarrollan en contextos concretos. Bogotá alberga un conjunto de conflictos producto de situaciones históricas y sociales específicas que requieren de herramientas conceptuales y analíticas para su explicación. Por ejemplo, el conflicto armado y la existencia de grupos ilegales que se desarrolla en el país, tiene sus manifestaciones particulares, como el desplazamiento forzado, en las urbes colombianas y de manera especial en Bogotá, el reclutamiento juvenil, la generación de desmovilizados y reinsertados, el control o

⁵² Ibid, p 69.

⁵³ Ibid, p 72-73.

incidencia sobre mafias del crimen (sicariato, narcotráfico, prostitución, armas ilegales, etc.), entre otros, que requieren de categorías conceptuales para su abordaje.

Lo mismo decir de conflictividades inmersas en los procesos de exclusión social, como es el caso de los habitantes de la calle, de recicladores o recuperadores y de los grupos étnicos minoritarios. En la medida que en este estudio se traten diferentes conflictos, sus características y valoración y se indague sobre los factores que los hacen posible, se desarrollarán coherentemente los conceptos relacionados que contribuirán a enriquecer este marco teórico, mediante productos tales como la categorización y valoración de los conflictos, así como la observación de los impactos de los mismos en la seguridad, la gobernabilidad y la justicia y que se desarrollan en los productos subsiguientes al presente, dentro de los resultados del contrato con la unión temporal Fundación Ciudad Humana- SERCOLDES.

2 SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA PARA LA CIUDAD

Como lo recuerda Ángela Rivas, la seguridad urbana en Colombia se ha movido entre los conceptos y prácticas de la seguridad pública y la seguridad ciudadana. La primera, con propuestas propias de los tiempos de la Guerra Fría, alimentada por los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional, se conoce precisamente como seguridad nacional o seguridad del estado, entiende la problemática en términos de enemigos internos y externos y está centrada en acciones militares, fortalecimiento armamentista, disuasivo, centralista, secreto y ausente de control democrático; incluso su priorización puede implicar riesgos como limitar las libertades y por tanto que se cometan abusos.⁵⁴ La segunda, la seguridad ciudadana, prioriza la prevención aunque sin excluir acciones policivas, remite a la noción de calidad de vida para lograr su mejoramiento.

La seguridad urbana al combinar estas posturas, frente a la realidad del conflicto armado interno que afecta la dinámica ciudadana, no ha descartado acciones de tipo militar y aquellas relacionadas con controles frente a los grupos armados ilegales y el narcotráfico; pero también ha tenido en cuenta iniciativas que atienden el control del crimen y las violencias cercanas⁵⁵; el cambio de actitudes culturales; y la promoción de la justicia alternativa.

Desde la invitación de Rivas, la seguridad urbana no debe optar de forma radical por uno u otro esquema toda vez que si bien fenómenos como el conflicto armado ilegal y sus grupos son un problema de orden público clásico, en el largo plazo, pueden desestabilizar la seguridad ciudadana y por tanto la calidad de vida. Así por ejemplo, un atentado contra la infraestructura eléctrica o de agua potable de Bogotá genera una desestabilización total de los servicios públicos fundamentales y de la vida cotidiana y económica de la misma. Pero así mismo, el crimen organizado urbano y las redes de hurto y tráfico también cruzan los límites del orden público nacional e incluso generan alianzas con los actores ilegales del conflicto armado interno.

Rivas plantea la seguridad urbana no definida por un enfoque particular ni por mecanismos específicos, sino por elementos de orden geográfico o espacial y *se refiere a las acciones, medidas e iniciativas en seguridad que resultan pertinentes o se perciben como necesarias en el escenario de la ciudad.*⁵⁶

En Colombia se han ido logrando avances significativos, desde la década de los noventa, con aportes, tanto desde lo nacional como desde lo local. A nivel central se destacan los esfuerzos encaminados a la modernización e innovación institucional, sobre todo en relación con la Policía

⁵⁴ FISAS., op., cit., p 249.

⁵⁵ RIVAS, Ángela. *Una Década de Políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia*, en: CASAS, Pablo y otros. *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p 85.

⁵⁶ *Ibid*, p 86.

Nacional, así como en el aspecto constitucional y legal que ha generado herramientas y competencias a los gobiernos locales promoviendo la articulación y el trabajo interinstitucional.⁵⁷

Precisamente las experiencias de Bogotá, Medellín y Cali demuestran las virtudes del manejo municipal de la seguridad y la importancia de la institucionalización de este tema en la estructura de gobiernos locales. *No obstante, se debe subrayar la importancia de contemplar esta experiencia en términos de estrategias y no de programas. En otras palabras y de forma muy simplificada: la ley zanahoria puede o no ser relevante en otros contextos urbanos; no obstante, la generación de estructuras dentro del gobierno de la ciudad llamadas a manejar la seguridad es altamente recomendable si se pretende lograr procesos sostenibles de apropiación del tema por parte de las autoridades municipales.*⁵⁸

Adicionalmente, agrega Rivas, que además de prácticas que propendan por el uso de la información, por parte de las alcaldías, para descripción de fenómenos de crimen y violencia en las ciudades, esas prácticas deben aportar al diseño y valoración de políticas e iniciativas en seguridad que alimenten de manera continua la toma de decisiones y los ajustes a los planes que se tracen.

Sin embargo, la experiencia latinoamericana muestra que el mayor peso, en las políticas de seguridad urbana ha estado de parte de la seguridad nacional trazada desde el gobierno central, en parte por que los mandatarios locales no ven el tema como propio, porque la normatividad no les otorgaba facultades para ello o por ausencia de una visión distinta de la seguridad, más atada a realidad local y a sus dinámicas, en relación con la garantía de los derechos humanos y en procura de mejorar la calidad de vida.

2.1 La Seguridad Ciudadana

Hugo Acero, hace notar que la importancia y pertinencia del papel de las autoridades locales en los temas de seguridad ciudadana y convivencia radica en el hecho de que muchos delitos tienen particularidades locales y que aquellos considerados como transnacionales (tráficos de personas, armas, narcóticos, fauna), deben ser atendidos por los gobiernos municipales toda vez que se expresan en afecciones a la ciudadanía y a su cotidianidad mediante las llamadas hoyas de menudeo de drogas, el comercio ilegal, el uso de armas de fuego por parte de particulares, la propagación de la cultura mafiosa y sus prácticas de resolver los conflictos por las vías de hecho.⁵⁹

⁵⁷ Para lo anterior, la Constitución de 1991 entregó funciones de seguridad a los gobernantes locales, contenidas en artículos como 189, 296, 303, 315 y 330; así mismo facultades otorgadas por la ley 4 de 1991 y la ley 62 de 1993. En: ACERO, Hugo. Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana. en: CASAS, Pablo y otros. Seguridad Urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p 180-182.

⁵⁸ RIVAS, op., cit., p 145-146

⁵⁹ ACERO Velásquez, Hugo. Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana. en: CASAS, Pablo y otros. Seguridad Urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p 173.

Entender mejor el papel que pueden aprovechar las autoridades locales en relación con la seguridad de sus territorios gobernados mediante la seguridad ciudadana requiere remitirse a los conceptos de desarrollo humano sostenible y seguridad humana de los cuales se nutre.

El concepto de seguridad humana, formulado por la Organización de Naciones Unidas a través de su Informe de Desarrollo Humano 1994, no se limita a los términos de Estados- Nación o bloques de poder, sino que la entiende como *aquel estado que alcanza todo ser humano que tenga garantizada la seguridad personal, económica, alimentaria, política y ambiental. De esta forma, resulta lógico pensar que ‘el desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente, y la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer estas opciones en forma segura y libre y puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana’*⁶⁰

De esta forma, la seguridad humana se empezó a entender como alcanzar seguridad desde el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de derecho en tanto que proporciona al individuo las condiciones que permiten su desarrollo en todos los espacios de su vida y el respeto por la dignidad de las personas. Por tanto, el centro de la seguridad es el ciudadano como individuo y ser social.⁶¹

*Esta preocupación por la seguridad humana surge debido al creciente problema de la delincuencia y de la violencia en la región, que ha sido calificado en encuestas de opinión como uno de los problemas sociales principales y que suscita posiciones sumamente controvertidas para enfrentarlo. Los polos extremos podrían caracterizarse del modo siguiente: a) la sobrecriminalización, que pone el acento sobre soluciones represivas mediante una acción policial de “mano dura”, incluso militarizada para controlar el orden público y hasta la intervención directa de las fuerzas armadas en cuestiones internas de los países, junto al endurecimiento de las penas y una mayor criminalización de los conflictos con una justicia menos “garantista”; b) una posición que no niega la necesidad de la acción policial pero que pone énfasis en las dimensiones más profundas de la delincuencia y la violencia como la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la falta de una cultura democrática de convivencia y propone políticas de prevención y represión que respeten el estado de derecho y los derechos humanos.*⁶²

En este orden de ideas, como explica Acero, la seguridad ciudadana se convierte en parte vital de la seguridad humana y por tanto intrínseca y esencial para el desarrollo humano.

Entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano

⁶⁰ ACERO Velásquez, Hugo y GÓMEZ, Claudia. Violencia en América Latina y Gestión Local de la Seguridad Ciudadana. Bogotá, 2007, p 2.

⁶¹ SALINAS, Hoecker, 2002, citado por ACERO Ibid.

⁶² ACERO Velásquez, Hugo. Seguridad Humana y Ciudadana. Bogotá, s.f., p 3.

*democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Este enfoque tiene una serie de implicaciones sustanciales. Al tener su centro en la noción de amenaza, y, de manera implícita, en las de vulnerabilidad y desprotección, la definición se aparta de determinadas concepciones que definen la seguridad ciudadana puramente en función de la criminalidad y el delito y enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjectiva del concepto de seguridad ciudadana, la cual, de acuerdo a lo anterior, se convierte en un derecho exigible frente al Estado.*⁶³

Lo anterior ratifica la necesidad de que las autoridades locales hagan frente a su responsabilidad de cara a la atención de la seguridad como realización de los derechos que le asisten al ciudadano y en procura de garantizar un desarrollo humano sostenible e integral para los habitantes de la ciudad, en concordancia y acción conjunta con las autoridades nacionales.

La seguridad ciudadana también evidencia un compromiso con los derechos humanos, porque *conciernen en esencia a la tutela efectiva del derecho a la vida, a la integridad y al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etc.,) así como al disfrute del patrimonio y del amplio espectro de derechos humanos (derechos económicos y sociales de las personas y derechos con titularidad colectiva) incluido dentro de la noción de seguridad humana.*⁶⁴

Del impacto y resultados de la seguridad ciudadana dependen derechos como el de la salud toda vez que las lesiones, discapacidades e incluso la misma vida conspiran contra ella; así mismo la inseguridad ciudadana como problema económico puede vulnerar el derecho al trabajo; como problema político limita la expresión, elección, militancia; como problema ambiental limita la movilidad, salubridad, etc.

*La incapacidad del Estado para proteger un núcleo duro de derechos de las personas puede dar pie a una extendida pérdida de confianza en las instituciones democráticas y a una erosión de la adhesión a ellas. (...) En particular, la inseguridad ciudadana genera poderosas presiones para la adopción de esquemas penales y procesales fuertemente represivos y lesivos de las garantías individuales.*⁶⁵

La actual visión frente a la seguridad en Bogotá se ha logrado gracias a un acumulado de aportes y aprendizajes en el que han participado las últimas administraciones distritales. Esto de por sí es ya un gran resultado en un país donde las políticas no suelen ser continuadas, de largo aliento, ni sucesivas.

En las cuatro últimas alcaldías (Mockus, Peñalosa, Mockus y Garzón) *se han adoptado e implementado políticas en la materia, se ha avanzado en la mayor coordinación y articulación*

⁶³ ACERO y GÓMEZ., op., cit., p 3.

⁶⁴ ACERO Velásquez, Hugo. Seguridad Humana y Ciudadana. Bogotá, s.f., p 7-8.

⁶⁵ Ibid, p 8.

*de acciones e instituciones, y se ha promovido la continuidad y sostenibilidad de las estrategias y programas, Fruto de ello, aspectos como el fortalecimiento institucional en materia de seguridad ciudadana, una mayor participación de la ciudadanía, la adopción de una política de espacio público y la integración del concepto de cultura ciudadana, son un acumulado valioso con el que hoy cuenta la ciudad.*⁶⁶

Dos valiosos antecedentes jurídicos para los logros de las últimas alcaldías fueron tanto la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991 como el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital (Decreto 1421 de julio de 1993), expedido por el alcalde Jaime Castro. Este último en su artículo 35 dispuso que el alcalde Mayor dictara un código de policía y utilizara los medios necesarios para garantizar la seguridad ciudadana.

Al llegar Antanas Mockus (1995-1997) al poder distrital dispuso como prioridad en el plan de desarrollo el tema de la seguridad con el lema *la vida es sagrada* y seis objetivos que la sustentaron: cultura ciudadana, progreso social, espacio público, medio ambiente, legitimidad institucional y productividad urbana. La seguridad fue definida como *la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y el disfrute de la vida en sociedad*⁶⁷

Durante la primera administración Mockus se diseñó una visión integral de seguridad ciudadana concebida desde el paradigma de la ley, la moral y la cultura; se estructuró la Consejería de Seguridad; se creó un sistema de información de seguridad que se conocería como SUIVD; se creó un comité de diagnóstico multidisciplinario de la violencia y de delincuencia (Comité de Vigilancia Epidemiológica); y una instancia multiagencial para la toma de decisiones de política pública (Consejo de Seguridad del Distrito); se implementaron insistentes estrategias educativas y ejercicios pedagógicos para involucrar a la ciudadanía con sus responsabilidades frente a la seguridad y convivencia; se capacitó a la Policía Metropolitana; se promovió la corresponsabilidad en la construcción de convivencia y seguridad ciudadana mediante pactos de convivencia ciudadana y con la puesta en marcha de los llamados Semilleros de convivencia; así mismo, se implementaron medidas como la *hora zanahoria*, *Navidad sin pólvora* y *entregue las llaves*, además de promover el espacio urbano como patrimonio colectivo.

Con las bases para un nuevo modelo de seguridad que sentó Mockus orientado al ciudadano y a la solución integral de los problemas, Enrique Peñalosa (Alcalde 1998-2000) llegó con una política muy definida hacia la modernización y ampliación de la infraestructura urbana y de

⁶⁶ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Un-Hábitat del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2006, p 14.

⁶⁷ Pla de Desenvolupament *Formar Ciutat 1995-1997*, citado en: Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*, p 15.

servicios para que la ciudad se desarrollase. Su plan de desarrollo priorizó como temas: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia, y eficiencia institucional. Se definió la seguridad como el conjunto de acciones orientadas a *prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad*.⁶⁸

En procura de la seguridad ciudadana, Peñalosa se propuso un mejoramiento del entorno, desarrollar un plan de ordenamiento territorial, mejoramiento de la infraestructura física y urbana, recuperación del espacio público y de la movilidad (transmilenio, ciclorutas, red de parques y bibliotecas), una política de seguridad orientada al cumplimiento de la norma y al buen comportamiento de los ciudadanos, fortaleció la Policía y la infraestructura de seguridad (casi, estaciones, etc.), y promovió la participación ciudadana local mediante los procesos de planeación participativa.

La segunda alcaldía de Mockus (2001-2003) pretendió un plan de desarrollo que consolidara las acciones de su primera alcaldía con ejes de productividad, justicia social, educación, familia y niñez, ambiente y gestión pública admirable. La visión de seguridad y convivencia se definió como: *la intervención eficiente de la administración civil, el fortalecimiento, la acción competente de la policía metropolitana y sus autoridades y la participación activa de la ciudadanía*. El alcalde retomó enfoques y propuestas de su primera administración basados en la cultura ciudadana y rescató las contribuciones de Peñalosa. Se promovió el fortalecimiento de la policía judicial en el marco del nuevo sistema penal acusatorio, se fomentaron los mecanismos alternativos de justicia, se estructuró la gestión local a partir del análisis de micro-territorios y de la recuperación del espacio público donde los ciudadanos se encuentran para ejercer sus deberes y derechos, y se introdujo el concepto de Bogotá-Región.⁶⁹

Mockus puso en marcha un nuevo Código de Policía de Bogotá teniendo como eje la cultura ciudadana, con un énfasis preventivo, dejando atrás el esquema sancionatorio para promover la convivencia y una nueva concepción de conflictividad fundada en tres principios: autorregulación, cumplimiento de las normas a partir de la propia convivencia y no del temor al castigo; corresponsabilidad, que promueve la protección de la convivencia como compromiso compartido entre ciudadanía y autoridades; y solidaridad que busca una disposición para pensar siempre en los demás y a tener en cuenta sus derechos.

El arribo de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) estuvo acompañado por dos aspectos: un valioso acumulado de políticas e instrumentos para la seguridad ciudadana con resultados destacados internacionalmente y una conflictividad recrudecida por el enfrentamiento armado del país. El plan de desarrollo de Garzón *Bogotá sin Indiferencia* se estructuró en torno a tres

⁶⁸ Citado en Ibid, p 16.

⁶⁹ Ibid, p 17-18.

ejes: social, urbano regional y reconciliación, todos desde un enfoque incluyente y explicando que además de la educación ciudadana y la modernización de la ciudad se requería una importante intervención social para garantizar el desarrollo sostenible de la ciudad.

En materia de seguridad ciudadana, la administración Garzón, mediante el eje de reconciliación, imprimió un nuevo énfasis a la seguridad *inspirado en la dignidad de las personas como principal foco de trabajo y con una orientación a garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad de la ciudadanía*⁷⁰

Esa visión garantista de la seguridad ciudadana es la que precisamente ha asumido el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá al definir la seguridad ciudadana como: *bien público que propicia las condiciones estructurales necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática, en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas establecidas.*⁷¹

Así, esta perspectiva holística de la seguridad busca consolidar la democracia en tanto pretende garantizar el desarrollo humano porque permite ampliar las oportunidades de las personas y las comunidades, atender las necesidades sociales de las personas previniendo el surgimiento de muchos conflictos en especial aquellos producidos por los recursos escasos.⁷²

En la actual definición de seguridad ciudadana se desarrollan cinco nuevos énfasis: **una PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS** que garantiza al individuo su reconocimiento como ciudadano; en la promoción de una **PREVENCIÓN INTEGRAL** (se implementan acciones preventivas en lo social, en el entorno –prevención situacional-, en los factores que afectan el sentimiento y percepción de seguridad y en la atención a las víctimas); en el fortalecimiento de un **SISTEMA DE JUSTICIA Y RECONCILIACIÓN** fundamentado en el arreglo pacífico de las controversias; en la promoción de la **CORRESPONSABILIDAD Y TERRITORIALIDAD**, para que la comunidad se apropie de su entorno y contribuya a su seguridad y la de su vecino y por último; en el fortalecimiento de la **LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL**, para dar garantías y confianza al ciudadano sobre las acciones de la Administración.⁷³

Así, se han adelantado diferentes programas y proyectos que apuntan a la solución o control de nuevas dinámicas de inseguridad articuladas a través de la intervención simultánea de varias agencias distritales, nacionales, públicas y privadas, como el trabajo con desplazados,

⁷⁰ Ibid, p 19-20.

⁷¹ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. *De lo Coercitivo a lo Preventivo*. Sistema Integrado de Seguridad ciudadana, Convivencia y Justicia, Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, segunda edición 2007, p 26.

⁷² FISAS, op., cit., p 258.

⁷³ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Op., cit., p 20.

población desmovilizada, implementación del número único de emergencias, del fortalecimiento del SUIVD y su integración a la Red de Observatorios de la Secretaría de Gobierno, entre otras acciones.

Los resultados alcanzados en materia de seguridad ciudadana en la actual administración, baja en la tasa de homicidios y otros indicadores delictivos, han sido fruto de la implementación de diagnósticos locales con focalización sectorial y georeferenciada de violencias y delitos; intervención diferenciada con poblaciones vulnerables como desplazados, desmovilizados, habitantes de la calle; manejo participativo de la conflictividad social en los espacios invadidos y asentamientos subnormales; priorización de la concertación y el diálogo social; fortalecimiento de espacios de interlocución y concertación con entidades públicas, privadas, fuerza pública y organismos de seguridad; todo lo anterior articulado adecuadamente mediante un Sistema Integrado de Seguridad, Convivencia y Justicia.⁷⁴

Por su parte, el Sistema Integrado de Seguridad, Convivencia y Justicia se concibe como un sistema que garantiza la operatividad de los mecanismos institucionales mediante los cuales los nuevos énfasis se traducen en resultados efectivos frente a la violencia, el terrorismo el hambre, desempleo, conflictos y demás actos que afectan la vida cotidiana. El Sistema elabora un análisis de vulnerabilidades e impulsa el diseño de estrategias que concuerdan con objetivos estratégicos; además permite la definición de instrumentos e instancias de la Administración Distrital más idóneos para ejecutar los programas, proyectos y presupuestos; e implementa mecanismos de evaluación y seguimiento para valorar los resultados de las acciones implementadas.⁷⁵

2.2 Percepción de Seguridad

La percepción de seguridad es una construcción social de un imaginario. El miedo es quizá el protagonista primario de la percepción de inseguridad en una ciudad. *El miedo, según Rossana Reguillo, “es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida” (Ramírez Cuevas. 2003). Es un factor importante en el ámbito de las emociones que contribuye a la supervivencia, es un instinto de protección. El miedo es disfuncional en el momento en el que carece de razones verdaderas y tiene consecuencia prácticas y conductas problemáticas en las personas.*⁷⁶ Los efectos que ha tenido este temor producto de la inseguridad en el pasado y presente de ciudades como Bogotá, han sido el aumento de desconfianza, el aislamiento, el encierro, las demandas por mayor control o represión a costa de los derechos humanos y el ejercicio de la justicia por propia mano, afectando gravemente la calidad de vida en la ciudad.

⁷⁴ Ibid., p 22.

⁷⁵ Ibid, p 23.

⁷⁶ WONDRATSCHKE, Claudia. Seguridad Ciudadana y Medios de Comunicación en la Ciudad de México. Ciudad de México: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2005, p 10.

Según los estudios adelantados por la Cámara de Comercio de Bogotá, entre las implicaciones de la percepción encontramos: genera desconfianza, limita el uso de la ciudad, deteriora la imagen con consecuencias tales como menor inversión y turismo. De acuerdo con lo expuesto en el Seminario Internacional sobre Percepción de la Seguridad en Bogotá, promovido en el 2006 por dicha entidad y la Alcaldía Mayor con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los delitos menores son una preocupación diaria de los ciudadanos y constante en el tiempo, mientras que los delitos violentos que suceden intempestivamente se vuelven una gran preocupación que se diluye en el tiempo.⁷⁷

La percepción de inseguridad puede llegar en casos extremos a paralizar la actividad en la vida cotidiana de un número sustancial de personas y convertirse en un factor que interfiere negativamente sobre la productividad urbana. Ello sin mencionar, además, el efecto disuasivo que ejerce la percepción de inseguridad sobre las decisiones de nueva inversión privada. Estas son consecuencias que tienen un impacto real sobre la economía urbana, por lo cual resulta un grave error despreciar o hacer caso omiso de los sondeos e indicadores de percepción.

De otro lado, según encuesta de la Cámara de Comercio sobre la percepción, los principales factores que afectan la percepción de los ciudadanos son las condiciones socioeconómicas (desempleo, pérdida de valores morales, falta de seguridad ciudadana, bajos salarios, impunidad, mala calidad de la educación, reinsertados) en un 45%, la presencia de grupos armados al margen de la ley en un 19%, las condiciones del espacio público el 14%, la presencia institucional el 12%, el transporte el 4%, las víctimas el 4% y la información de los medios de comunicación el 3%. A propósito de los medios, las noticias relacionadas con los delitos de mayor impacto (homicidios, hurtos, etc.), en un 32% y los delitos contra los jóvenes y los menores, en un 29%, son las noticias que más impresionan a los encuestados.

Llama la atención que de acuerdo con la medición realizada por la revista América Economía, en el 2004, Bogotá se ubicó como la ciudad latinoamericana con mayor porcentaje entre sus ejecutivos en torno a la dinámica de la seguridad ciudadana en los últimos tres años: el 89% de los encuestados así lo consideró, seguida de Santiago de Chile (24%) y San José de Costa Rica (14%).⁷⁸

Además, en relación con las alternativas que inspiran confianza, es la presencia de la policía la que más sigue siendo percibida como mayor garantía de seguridad para la ciudadanía, según el sondeo de la Cámara de Comercio. Entre las conclusiones de los estudios de esta entidad se destaca: *la percepción debe ser objeto de la política de seguridad; que la política de percepción de seguridad implica elementos de control policivo, elementos de justicia, pero deben estar*

⁷⁷ Cámara de Comercio de Bogotá. La Visión Empresarial de la Percepción de Seguridad en Bogotá. Seminario Internacional de Percepción de Seguridad Ciudadana, abril 18 y 19 de 2006. Documento PDF Adobe Reader, p 2-7, en: www.pnud.org.co

⁷⁸ Ibid, p 14.

*acompañadas de perspectivas económicas, sociales y urbanísticas; la internacionalización de Bogotá debe contemplar la percepción y las condiciones objetivas de seguridad*⁷⁹. En el evento se propuso la realización de un foro latinoamericano de reflexión sobre el tema con sede permanente en Bogotá; la iniciativa contempla la creación de un Observatorio de Percepción de Seguridad Ciudadana, en el cual se realicen y divulguen estudios y se diseñen programas de formación académica especializada.

Una evidencia de que las políticas de seguridad deben incluir el tema de la percepción radica en que *muchas veces la seguridad mejora, pero la percepción no registra el mismo comportamiento. Así mismo, la mejoría en los indicadores no es condición suficiente para que se optimice la percepción de seguridad ciudadana. Por ello, es importante trabajar en estrategias específicas complementarias como las de confianza y credibilidad en los organismos de policía y justicia: desarrollar diversas estrategias para recuperar zonas deterioradas, abandonadas, mal iluminadas o estigmatizadas. Si se analiza la experiencia internacional, es posible evidenciar que ciudades que contaban con una imagen negativa, por sus índices delictuales, han desarrollado programas concretos para mejorar la percepción de seguridad como uno de los elementos estructurales en la construcción de su marca.*⁸⁰

El incremento real de la violencia urbana, la desconfianza en la policía y la administración de justicia, la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana construida a través de la experiencia personal y de los medios de comunicación producen consecuencias concretas y cotidianas en diferentes ámbitos de la vida personal de los ciudadanos que les lleva a modificar algunos de sus hábitos: no lucir joyas, algunos se abstienen de salir en las noches, de usar transporte público y de llevar consigo tarjetas o dinero plástico (el llamado paseo millonario es uno de los causantes de esta actitud para el caso de Bogotá), de asistir solos a sitios nocturnos de esparcimiento, etc; o que genera la necesidad de asumir medidas privadas de seguridad: alarmas, seguros, blindajes, vigilancia, que en los últimos lustros se plasma en un evidente crecimiento de su demanda. *Se debe considerar que la seguridad de los ciudadanos, como propiedad supuestamente colectiva y gratuita, se está convirtiendo en un privilegio privado de los que la pueden comprar; la seguridad se transforma entonces en una mercancía, de alcance dependiente del estatus social, de esta manera los que la pueden conseguir dividen la ciudad en zonas seguras e inseguras.*⁸¹

Un actor fundamental en la percepción de seguridad y sobre todo de la construcción subjetiva de la misma son los medios de comunicación masiva. *Su rol es fundamental en cuanto constituyen la fuente de información más efectiva sobre lo público. La forma en que los medios cubren el tema de la delincuencia tiene diversos sesgos: - Enfoque: uno de ellos, el enfoque a*

⁷⁹ Ibid, p 15-16.

⁸⁰ María Fernanda Campo, Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá, en: www.analitica.com (Venezuela 2006)

⁸¹ WONDRATSCHKE. Op., cit, p 9.

través del cual los medios de comunicación enfatizan la visión criminal. Esto sucede entre otros motivos, porque el crimen tiene la condición de excepcionalidad que la noticia requiere para llamar la atención de los lectores y las audiencias. - Condiciones de producción de la noticia: reportar un hecho delictivo requiere de la mayor actualización de datos posible. La velocidad para comunicar como requisito de la información mediática, impide que se investigue un suceso, así se imposibilita muchas veces una representación veraz de lo que ha sucedido realmente. Por consecuencia, las noticias muchas veces están llenas de primeras versiones, suposiciones e información incompleta.⁸²

Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en la construcción de la seguridad en general, pero en lugares como Colombia, donde el conflicto armado es una realidad diaria que se expresa en todo el territorio, incluyendo a Bogotá los medios resultan fracturados: *Fractura doble: o porque la comunicación banaliza, dicotomiza de manera maniquea e incluso genera estigmatizaciones o porque los actores de la guerra imponen silenciamientos, enturbian la información y manipulan simbólicamente para alcanzar sus objetivos guerreros.⁸³*

La información transmitida por los canales de comunicación masiva, tiende a presentar la inseguridad como un espectáculo: *Los medios agrandan aún más su efecto histriónico, banalizando la violencia, sometiéndola a efectos fragmentados que la acercan a la ficción alejándola de la realidad (Subirats), llenándola del repentismo instantáneo del flash de última hora o del suspenso del informe en directo como si se tratara de una teatralización vacía, sin dolor ni sufrimiento.⁸⁴*

Resulta lamentable que el periodismo se apegue demasiado a las descripciones de los ires y venires de los actores y ambientes del conflicto sin articular ni contextualizar los problemas y más bien simplificándolos. Frente a los acontecimientos suele estar ausente el análisis; tampoco se muestra la relación que existe entre un hecho y el otro para evidenciar que no son aislados sino que forman parte de una misma compleja realidad. Sería importante además para los espectadores, que pudieran recibir distintos puntos de vista de los acontecimientos y de sus protagonistas, para que adquieran más elementos para comprender los eventos.

No hay duda de que los medios determinan en grado importante la manera en la cual las personas perciben la inseguridad. La constante difusión de notas sobre crímenes, asaltos, secuestros y homicidios, crea un clima particularmente inquietante para el ciudadano. *Aunque éste sepa que los medios difunden sobre todo sólo los crímenes más atroces y abominables evitando ofrecer una visión equilibrada del problema, él mismo termina por creer que la realidad social es en todo semejante a lo que ve en la televisión o lee en la prensa. Es decir, no es posible dejar de considerar las complejas consecuencias que la significativa influencia de los*

⁸² Ibid, p 6-7

⁸³ REY, Germán. Gritar en Sueños. Violencias, Comunicación y Paz, www.felafacs.org/dialogos/59-60, p 324

⁸⁴ REY, Op., Cit., p 326.

medios puede generar en las percepciones de la gente, por lo mismo, ésta se debería ejercer de una manera más responsable en el futuro.

El problema no radica esencialmente en la “abundancia” de las noticias sobre criminalidad en los medios masivos. En principio no se requiere forzosamente la omisión o reducción de información criminalística. Tendría mayor importancia analizar el origen de los criterios para seleccionar dicha información como “representativa” de una realidad, y de ser posible modificarlos con el fin de informar más y de escandalizar menos a los receptores. Actualmente la mayoría de los sucesos criminales presentados en los medios masivos se encuentran descontextualizados o carentes de información que permita al receptor ubicarlos en un espacio-tiempo más comprensible. Suelen ser noticias que por su formato pobre y la falta de datos se pueden entender fácilmente como historias cortas, relatos populares o, en el peor de los casos, “chismes” que cierto público asume que representan la realidad.⁸⁵ Sin embargo, dicha “realidad”, cualquiera que sea, resultaría más comprensible y accesible para su análisis si se informara públicamente más sobre la historia y estado actual de los problemas sociales que generan ambientes delictivos en la ciudad.

*Para aportar en la percepción de seguridad desde los medios de comunicación, retomando los apuntes de Claudia Wondratschke: *Las metas a futuro, como proponen Dastres y Muzzopappa, son dos: La primera consiste en la búsqueda de mejorar la calidad del tratamiento que dan los medios de comunicación a las noticias de violencia y criminalidad. La segunda es la difusión sistemática de información relativa a violencia y criminalidad que vaya directamente dirigida a educar a la ciudadanía.*⁸⁶ Los medios no deberían enfocarse en reproducir simplemente la supuesta inseguridad, sino en informar sobre las oportunidades, las posibilidades de modificar este temor, ellos deberían estimular a la sociedad para tomar parte en un proceso que se podría denominar una “reconstrucción de convivencia social”. No se trata simplemente de un código ético a implementar, especialmente en medios amarillistas, respecto a la información sobre seguridad pública. Los medios en general deberían reconocer su responsabilidad social tratando de rescatar lo positivo que existe en la convivencia ciudadana, aprovechar sus herramientas para estimular un espacio de libertad generando imágenes que tiendan a generar una mayor confianza por parte de la sociedad.⁸⁷*

⁸⁵ WOND RAT SCHKE. Op., cit, p 10-11.

⁸⁶ DASTRES Y MUZZOPAPPA. (2004). La comunicación como estrategia para orientar a la ciudadanía frente a la violencia y la criminalidad, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile 2004, <http://www.cesc.uchile.cl/DocuDastresMuzzopappa.pdf>, citado en: WOND RAT SCHKE. Op., cit, p 11.

⁸⁷ WOND RAT SCHKE. Op., cit, p 11.

2.3 Convivencia Pacífica

La inseguridad ciudadana ataca en forma directa algunos valores centrales para la vida democrática y la convivencia pacífica porque alimenta la desconfianza hacia el otro y desata temor cotidiano que vulnera el compartir en comunidad. Por esto, se convierte en deber esencial del Estado promover, mediante estrategias de seguridad ciudadana, la convivencia pacífica *entendida ésta como el vivir con el otro partiendo de la protección de la libertad individual y de la de los demás, donde se establecen reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propender por una sana interacción*⁸⁸.

Convivir pasa primero por la aceptación del otro tal y como es, porque esa particularidad de ser diferente es la que enriquece, atrae y de paso afianza la personalidad. Se trata de tolerar aprendiendo y respetando otras formas de ser. Desde luego ello generará controversia y quizás conflicto y enfrentarlo positivamente pone a prueba la condición de ser humano. Por tanto, aprender a tramitar positivamente los conflictos implica aprender a convivir.

Pero convivir no es lo mismo que coexistir ya que la convivencia *implica una forma particular de interacción con el otro o los demás y la calidad de convivencia está determinada por la calidad de estas relaciones, las cuales incluso son significativas para el desarrollo integral de una persona*.⁸⁹ Precisamente la relación propiciada por la convivencia permite construir visiones conjuntas de la realidad y generar pluralismo, tolerancia y por tanto democracia.

Convivir requiere entonces **reconocer los propios valores** personales, enseguida de los grupales para luego proyectarlos a los demás. Esto implica una disposición de apertura para aprender de otros. Aceptar al otro enriquece porque confronta, interroga, evita que el individuo se encierre en sí mismo, lo incita a tomar posición y a proponer. La evidencia de este debate nutre precisamente la democracia, como un espacio de libertad, igualdad y posibilidad de vivir en medio de lo distinto.

También implica, la convivencia, **compartir con el otro**. Precisamente la conciencia que se adquiere de la realidad difícil por la que atraviesan otros, debe mover al ciudadano a compartir, servir con honestidad y entregarse a los demás, especialmente a los más vulnerables, para hacerlos sentir parte de la sociedad antes que estigmatizarlos o maltratarlos.

Adicionalmente, convivir es **respetar el entorno**. El individuo no existe sólo, depende de otros organismos y estos de él. El universo se mantiene equilibrado por la dependencia de unos con otros. Precisamente la humanidad depende más de su entorno que éste último de aquella. Convivir con el entorno es entonces una cuestión de supervivencia.

⁸⁸ ACERO y GÓMEZ, p 4.

⁸⁹ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Op., cit., p 27-28.

Convivir es respetar al individuo y al colectivo. Exigir respeto por la particularidad cultural, religiosa, sexual, política, por ser como se quiere ser, es el **derecho del individuo a ser diferente**. *El derecho fundamental es el derecho a diferir, a ser diferentes. Cuando uno no tiene más que el derecho a ser igual, todavía eso no es un derecho.*⁹⁰ Por otro lado, la convivencia y respeto por los demás exige pensar en el lugar del otro, reconociendo que el otro puede tener razón, que también se puede aprender de él, por que en el otro también puede haber una verdad para conocer.

El Código de Policía de Bogotá, ha definido como valores fundamentales de la convivencia:

- a. “La corresponsabilidad entre los administrados y sus autoridades para la construcción de convivencia
- b. El sentido de pertenencia de la ciudad
- c. La confianza como un fundamento de la seguridad
- d. La solución de los conflictos mediante el dialogo y la conciliación
- e. La responsabilidad de todos en la conservación del ambiente, el espacio público, la seguridad y el patrimonio cultural
- f. El fortalecimiento de estilos de vida saludable
- g. El mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo humano sostenible, la vocación de servicio y el respeto de las autoridades distritales”⁹¹

La seguridad ciudadana entiende y plantea su accionar en esta multiplicidad de diversidades y por eso se preocupa por fomentar espacios de convivencia como fuente que permite prevenir los conflictos y aprender de ellos constructivamente cuando se manifiestan.

Por eso, la seguridad ciudadana entiende que sus problemáticas, *además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y hasta en ciertas oportunidades las condiciones geográficas.*⁹²

2.4 Seguridad Preventiva y Justicia

La seguridad ciudadana, consecuente con su compromiso de ser más preventiva que reactiva, además de fortalecer la Policía con recursos apropiados y apoyar organismos de justicia como la Fiscalía, se preocupa por establecer sistemas de recolección, análisis y evaluación de

⁹⁰ Zuleta, Estanislao. Democracia y Participación Política en Colombia., p 103.

⁹¹ CARDONA, Sonia. *Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá* Secretaría de Gobierno de Bogotá. Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Programa Sistema Distrital de Justicia, p 7.

⁹² ACERO Velásquez, Hugo. Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana. en: CASAS, Pablo y otros. Seguridad Urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p 177.

información de violencia y delincuencia; por la atención a grupos vulnerables como jóvenes, indigentes, trabajadoras sexuales, población desplazada, minorías; por la defensa y promoción de los derechos humanos; por la atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil; por la recuperación del espacio público; por la movilidad y reducción de la accidentalidad vial; por el desarme de los ciudadanos; por la participación ciudadana en estos temas; por la rendición de cuentas, transparencia y veedurías; y por los mecanismos alternativos de justicia.

Esa visión preventiva es pilar en la concepción de seguridad que ha asumido el Distrito Capital y que está inmersa dentro de uno de los cuatro grandes ejes aprobados en el Plan de Desarrollo para Bogotá, D.C., el eje de la Reconciliación.

Precisamente la carta de navegación de la Alcaldía Mayor se trazó como objetivo *desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de la solidaridad, la inclusión, la participación, el control social, la responsabilidad, el respeto a la vida y la resistencia civil contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación. Por lo anterior es necesario fortalecer los mecanismos de identificación y monitoreo de las diferentes variables que permitan cumplir con eficiencia y eficacia este propósito.*⁹³

Para buscar el fortalecimiento de la reconciliación y de la justicia, el Distrito pretende poner en marcha una compleja cadena de causalidad: consolidar y reconstruir la convivencia, la promoción de una cultura de denuncia, la movilización de los ciudadanos a favor de la acción política no violenta, en contra de las acciones terroristas y el delito cotidiano, la garantía de los derechos individuales y colectivos, así como la lucha contra la impunidad y la solución pacífica de los conflictos.

Desde la Secretaría de Gobierno distrital se entiende que la reconciliación *es posible principalmente a través de la resistencia civil entendida como la contención en contra de las injusticias y la acción política no violenta que se traduce en acciones para activar políticamente la resolución de conflictos en el marco de la ley, de una parte y la justicia como mecanismo que reconstruye y restaura relaciones desiguales entre los ciudadanos de otra. En su conjunto promueven un comportamiento social dirigido a prevenir la violencia y un comportamiento institucional público y privado cualificado para generar condiciones que permitan alcanzar soluciones civiles entre los protagonistas.*⁹⁴

Por esta misma vía, el Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana pretende la implantación de un *sistema de justicia que dé un fácil acceso, efectivo, integral, oportuno y cercano a los habitantes de Bogotá; (...) propende por el encauzamiento de los conflictos personales,*

⁹³ Plan de Desarrollo para Bogotá 2004-2008: *Bogotá Sin Indiferencia*, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

⁹⁴ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Op., cit., p 29.

*familiares, vecinales, barriales, comunitarios y públicos hacia una solución directa entre las partes mediante procesos pedagógicos que promuevan el diálogo, el entendimiento, la tolerancia y la aceptación del otro.*⁹⁵

En América Latina el tema de la justicia ha estado en el foco del debate nacional evidenciando que gran parte de los ciudadanos comunes y corrientes no tienen acceso al servicio de justicia; falta una oferta amplia para poder canalizar los diferentes conflictos; los resultados que arroja el sistema judicial presenta altos porcentajes de impunidad; congestión de juzgados ante la lentitud y lo engorroso de los trámites jurídicos; altos costos para la población de escasos recursos; el desconocimiento de los derechos constitucionales y legales, desconfianza y descrédito por parte de los ciudadanos hacia la rama o institución judicial (según el Latinobarómetro sobre la percepción de justicia el 71.6 de los colombianos tienen poca o ninguna confianza frente al poder judicial); descoordinación entre los actores u operarios de justicia.⁹⁶

Ante el anterior panorama, gobiernos locales, como el de Bogotá, han visto una opción que además fortalece la seguridad ciudadana y la convivencia, se trata de la promoción y puesta en marcha de mecanismos propios de la justicia alternativa y comunitaria.

Mientras la justicia formal se caracteriza por que los procesos en estrados judiciales son lentos (pueden durar años), resultan costosos, suelen ser complejos por sus trámites, dolorosos o traumáticos porque tienden a polarizar las posiciones de las partes en conflicto y a deteriorar más las relaciones entre ellas, presentan el riesgo de exponerse a una decisión o fallo del cual no se conocen las consecuencias y que seguramente perjudicará a una de las partes, y puede desencadenar sentimientos de culpabilidad, odio, rencor, venganza o frustración, los **Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)** y la **Justicia Comunitaria** ofrecen a la ciudadanía otras opciones.

Entre las características de esta otra forma de justicia encontramos que es alternativa, tanto a la justicia formal como frente a la justicia privada o por la propia mano. A ella sólo se puede acudir de manera voluntaria, nadie, ninguna de las partes, ni un tercero, puede presionar u obligar a que se utilice alguna de estas figuras. Además, son más ágiles, de bajo costo y en muchos casos gratuitos, poseen pocas o, en algunos casos, ninguna formalidad legal, buscan transformar el conflicto restaurando las relaciones entre las partes enfrentadas, son más cercanos a la comunidad, a su realidad y a su espacio físico y porque: *tienen en cuenta el contexto sociocultural, la promoción de valores y acciones sociales tales como autonomía, solidaridad, responsabilidad, cooperación; la participación activa (de las personas inmersas en*

⁹⁵ Ibid, p 31.

⁹⁶ BARRERA Santos. Negociación y Transformación de Conflictos. Bogotá: Serviprensa S.A., segunda edición ampliada, 2004, p 102-104.

*el conflicto) ligada al ejercicio de libertad de opciones, de decisiones, de compromiso. Adicionalmente promueven mayor acceso y eficacia a la justicia.*⁹⁷

Cuando las partes involucradas en el conflicto toman una decisión frente al mismo de manera autónoma, y quien ayuda al proceso, es decir el tercero, sólo interviene para lograr que las partes lleguen a un acuerdo, entonces el MASC se denomina **Autocompositivo**. Entre estos podemos distinguir:

- **Transacción y el Arreglo Directo**

Los MASC más concretos, expeditos y sencillos son la Transacción y el Arreglo Directo, a través de los cuales las partes no requieren de un tercero sino que ante la diferencia que genera el conflicto, ellas acuerdan una solución que ambos acatan en tanto su confianza y relación no se encuentra seriamente deteriorada y permite confiar en el pacto señalado. *El arreglo directo es la determinación de un acuerdo frente a un conflicto, por quienes tienen la capacidad legal de tomar determinaciones. La transacción es un acuerdo de voluntades para solucionar un conflicto antes o durante el proceso judicial (artículo 2469 del código del comercio). Comprendiendo el convenio o acuerdo de voluntades, a través del cual se hacen concesiones recíprocas, con el fin de poner fin a un conflicto. Siendo ésta una de las características que la diferencia del arreglo directo que puede aplicarse sobre aquellos derechos que permitan renuncia, concesiones, negociaciones.*⁹⁸

- **La Negociación**

Esta alternativa suele usarse tanto para tramitar los conflictos cotidianos que se presentan en las relaciones entre las personas, como para acercar partes en conflictos con repercusiones más serias, escuelas, comunidades, regiones, grupos armados y Estados o países en litigio. *“La negociación es una comunicación de doble vía que permite llegar a un acuerdo entre usted y otra persona cuando comparten algunos intereses, pero que también tienen algunos intereses opuestos.”*⁹⁹

- **Conciliación**

Mecanismo a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. El acuerdo que se logre se plasma en un acta, que tiene calidad de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Puede ser en derecho o en equidad. La Conciliación es una figura desarrollada legalmente

⁹⁷ ORJUELA, Jhann Karla y SANTAMARÍA, Martha Cecilia. Conozcamos la Conciliación en Equidad. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Presidencia de la República, fondo de Programas Especiales para la Paz, 2000. p 4.

⁹⁸ COMPROMISO, Corporación para el Desarrollo del Oriente, CHECCHI. La Conciliación en Equidad. Bucaramanga: 2003, p 10.

⁹⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Visión Mundial. Resolución Pacífica de Conflictos Módulo 3. Costa Rica: PRODECA y ASDI, segunda edición 2002, p 17.

mediante la Ley 640 del 5 de enero de 2001 y sobre la cual existen múltiples experiencias, es la base de todos los instrumentos de la justicia comunitaria. Tiene su antecedente colombiano durante la época de la independencia a través de la Ley del 13 de mayo de 1825.¹⁰⁰

▪ **Mediación**

En este procedimiento, un tercero ajeno al problema interviene entre las personas que se encuentran inmersas en el conflicto, para escucharlas, ver sus intereses y facilitar un camino en el cual se encuentren soluciones equitativas para los participantes de la controversia; el mediador únicamente dinamiza, no resuelve.

Por su parte, se denomina MASC **Heterocompositivos** a aquellos donde es un tercero quien interviene, el que toma la decisión por voluntad expresa de las partes. Dentro de este grupo, se contempla:

▪ **Amigable Composición**

Es un mecanismo por medio del cual las personas involucradas en un conflicto solicitan a un (o varios) tercero imparcial que les colabore tomando la decisión en la resolución del enfrentamiento. Este mecanismo no tiene efectos judiciales. Los “amigables componedores” son similares a un mediador, con la diferencia que en ellos se delega la toma de una decisión equitativa y ecuaníme en nombre de las partes en conflicto quienes la acatarán.

▪ **Arbitramento**

Este mecanismo permite que las personas envueltas en un conflicto lo tramiten delegando a profesionales o expertos en el tema fruto del litigio, quienes se constituyen en un Tribunal de Arbitramento, para que tomen la decisión a nombre de las partes involucradas en el conflicto. La decisión tomada por el Tribunal se denomina laudo arbitral y se asimila a la sentencia de un juez.

Existe además una figura que inicialmente es un MASC autocompositivo, pero que según sea necesario, puede pasar a ser heterocompositivo, se trata de la Justicia de Paz.

▪ **Justicia de Paz**

Esta figura en su primera etapa es autocompositivo porque tiene las características de una Conciliación en Equidad, pero si las partes no llegan a un acuerdo, el Juez de Paz debe tomar una decisión frente al conflicto mediante un fallo judicial, pasando a ser un MASC heterocompositivo. Paz.¹⁰¹

Los MASC son herramientas para tramitar la solución de muchos conflictos, pero no de todos. Precisamente la Ley señala tres características o rasgos que deben poseer los conflictos, tres

¹⁰⁰ Procuraduría General de la Nación. Procurando No 41, Bogotá, febrero de 2006, p 325.

¹⁰¹ MEZA Ramírez, Fabio Alonso. Tratamiento de los Conflictos. Bogotá: Fundación SERCOLDES y DKA-Austria, 2006, p 22.

parámetros que se deben tener en cuenta para que un conflicto se pueda atender a través de los MASC, que sean: transigibles, desistibles y conciliables.

- **Transigibles**

Se refiere a conflictos donde esté de por medio un bien material, objeto o derecho valorado en dinero, sobre el cual las partes tengan la capacidad de realizar una transacción, es decir, de disponer, ceder o negociar. Ejemplo: conflictos donde están de por medio contratos como los de compraventa, arrendamiento, obras, cuotas alimentarias (nunca se puede renunciar a este derecho pero se puede transar o negociar dicha cuota) o liquidación de sociedad conyugal; litigios generados por un objeto, mueble o bien que ha sido dañado y cuyo valor (reparación o reposición) se puede tasar en dinero: vidrios, autos, etc.

- **Desistibles**

Se refiere a conflictos donde cabe la posibilidad de que una de las partes pueda desistir, renunciar o arrepentirse del derecho de iniciar o continuar un proceso jurídico. Ejemplo: una persona puede desistir de una demanda o arrepentirse de una querrela contra otra persona por un daño, robo menor, ofensa o perjuicio que le hubiera inflingido.

- **Conciliables**

Se refiere a conflictos donde los objetos o derechos se pueden ceder pero que no son susceptibles de ser valorados económicamente. Ejemplo: Separación de cuerpos, custodias de los hijos, régimen de visitas, convivencia familiar, conflictos vecinales.¹⁰²

Al lado de los MASC, la **justicia comunitaria**, está conformada por aquel conjunto de prácticas o costumbres de las comunidades, muchas ancestrales, ejercidas para encontrar respuesta a sus propias controversias. Entre ellas existen las creadas por las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, comunidades barriales y juntas comunales. *La idea de la Justicia Comunitaria tienen la particularidad de referirse a una forma específica de Justicia Alternativa que tiene en su centro los valores compartidos localmente, valores a partir de los cuales se pueden resolver los conflictos locales o generar espacios de control social comunitario.*¹⁰³

En la dinámica de estas prácticas, recordando a Boaventura de Sousa Santos, Rodrigo Uprimny explica que en la justicia comunitaria es crucial la persuasión retórica y los convencimientos mutuos, que tiene algo de institucionalización sin llegar a ser burocrática como la justicia estatal,

¹⁰² Ibid, p 23.

¹⁰³ UPRIMNY, Rodrigo. *Justicia Comunitaria en Bogotá: Aproximación Conceptual y Reflexiones sobre su Sentido Político*, en: Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa. Bogotá: Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano IPAZUD, 2005, p 36.

y que posee muy poco de la coacción propia de la justicia privada (de guerrillas y paramilitares).¹⁰⁴

Adicionalmente, frente a las disfuncionalidades del aparato judicial estatal, Uprimny resalta que ciertos tipos de litigios no pueden ser resueltos adecuadamente, como los conflictos colectivos, e incluso el actuar desde la justicia formal puede tender a agravar estos conflictos porque su dictamen puede resultar injusto ante la comunidad. Por esto actuando de manera razonable, las comunidades y personas suelen no llevar este tipo de conflictos a la justicia estatal sino ante la comunitaria, más negociada de acuerdo con las características de la realidad de la comunidad a las cuales no se puede amoldar siempre la ley.

La justicia alternativa y comunitaria, al decir de Ricardo García Duarte, contribuyen a construir Estado en un país donde el mismo es precario, sufre desgarramientos y da muestras de debilidad en el proceso de edificación de la sociedad. Esa otra forma de justicia llena un vacío existente en los fundamentos sociales del Estado, enriquece el tejido social en tanto es incluyente y aporta en la creación de comunidad e intereses colectivos.¹⁰⁵

Entre las potencialidades que resalta Uprimny de la justicia comunitaria están: su capacidad de generar paz; reducir el aumento de la violencia; y su contribución a la descongestión del aparato judicial del Estado aportes para que el mismo opere más adecuadamente y adquiera legitimidad. Adicionalmente, la justicia comunitaria fortalece la cultura y las prácticas democráticas: acerca la justicia a criterios populares de equidad; promueve espacios de participación en tanto que la justicia comunitaria está basada en consensos; aumenta la deliberación pública donde la gente aprende a defender sus derechos y a entender la legitimidad de los derechos ajenos; robustece lo público como construcción de la comunidad; fortalece la autonomía cuando los sujetos participantes se afirman como personas o comunidades con derechos y en tanto promueve el reconocimiento del otro, del valor de sus diferencias y de la pluralidad.¹⁰⁶

Sin embargo, resulta fundamental no perder de vista que también la justicia alternativa y comunitaria ofrece una serie de limitaciones y riesgos. Como limitaciones Uprimny resalta entre otras las siguientes: no funciona en cualquier contexto porque su presupuesto fundamental es que exista una sociedad civil vigorosa donde sus miembros compartan unos valores y cuando las fracturas culturales de las ciudades degradan esos valores a través de prácticas violentas es difícil el éxito de las alternativas comunitarias. Otra limitación consiste en que cuando un conflicto ha alcanzado un grado de desarrollo alto, polarizado y escalado, es difícil su resolución por la justicia comunitaria.

¹⁰⁴ Ibid, p 36-37.

¹⁰⁵ GARCÍA Duarte, Ricardo. *Mensaje del Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, en: Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa. Bogotá: Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano IPAZUD, 2005, p 14-16.

¹⁰⁶ UPRIMNY., op., cit., p 42-43.

Entre los riesgos se cuenta el que la justicia comunitaria produzca resultados o acuerdos injustos cuando por ejemplo hay una desigualdad muy profunda entre las partes en conflicto y se tienda a favorecer o darle la victoria al más poderoso frente al más débil; así mismo una decisión que puede resultar favorable para dos partes puede afectar a terceros que no contaron en la decisión o consenso logrado. También persiste el riesgo de que la justicia alternativa y comunitaria se inmiscuya en conflictos donde esta de por medio la violación de derechos humanos en su amplia gama de manifestaciones. Así mismo, puede ocurrir que se evidencien prácticas despóticas de violencia y venganzas degeneradas de la justicia comunitaria ante conflictos donde estén involucradas minorías “antipáticas” para una comunidad que tienden a generar prácticas excluyentes y violatorias de derechos constitucionales que protegen a estas minorías.

Otro riesgo desatacado por Uprimny es el que la justicia comunitaria pueda banalizar ciertos conflictos sociales impidiendo que se conviertan en protesta ciudadana dirigida a lograr una resolución estructural de los problemas que están en su base y que en últimas terminan perpetuando profundas injusticias y atentando contra la democratización de las sociedades. De otro lado, existe el riesgo de que pierda su carácter comunitario cuando tienda a desactivar ciertos movimientos de organización comunitaria. Finalmente el riesgo de que la justicia comunitaria se torne inequitativa al legitimar la descarga de la obligación del Estado de brindar el servicio público de justicia a todos los ciudadanos, en especial a los más alejados de los estratos judiciales y de sectores más populares que desconocen sus derechos, pudiéndose convertir la justicia comunitaria en un obstáculo para el acceso a la justicia.¹⁰⁷

Para evitar los anteriores riesgos, la justicia comunitaria debe tener muy presente sus límites no excediendo o extralimitando sus funciones, sin pretender reemplazar al Estado o al sistema judicial, sino complementarlo, y recibiendo apoyo y asesoría de organizaciones que contribuyan en su potenciación.

Según el análisis de la oferta institucional para el abordaje de la conflictividad en Bogotá, *la institucionalidad existente para la aplicación de la justicia en el Distrito Capital tiene competencias para abordar los conflictos comunitarios en dos sentidos: (i) para prevenirlos, desde la disuasión y (ii) para controlarlos, cuando se presentan y se corre el riesgo de un escalamiento hacia hechos de violencia o delictivos. En términos de la competencia nacional, en Bogotá se prestan servicios de justicia formal en dos líneas, una en derecho y otra en Equidad.*¹⁰⁸

Ya desde la década de los noventa, las administraciones distritales empezaron a desarrollar políticas de promoción de la convivencia y de la tramitación pacífica de los conflictos. El Plan de Desarrollo 2004 – 2008: *Bogotá sin Indiferencia: Un compromiso contra la pobreza y la*

¹⁰⁷ Ibid, 45-47.

¹⁰⁸ CARDONA, Sonia. *Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá*, p 32.

Exclusión establece como uno de los programas del Eje de Reconciliación, el Sistema de Justicia de la Ciudad. Dicho programa incluye los proyectos 367 *Sistema Distrital de Justicia* y 4039 *Fortalecimiento para la gestión pacífica de conflictos, justicia comunitaria y alternativa*, ambos a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

*El Sistema Distrital de Justicia es una función coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, cuyo propósito es incrementar los niveles de acceso a la justicia y a la efectividad de los derechos y asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos en el Distrito. La Secretaría de Gobierno es el órgano articulador del Distrito que impulsa la concertación de los roles que desempeñan los diferentes actores institucionales y comunitarios del Sistema*¹⁰⁹.

Para la atención de la conflictividad comunitaria, la Administración cuenta con una estructura institucional así:

Justicia Formal en el ámbito Distrital: *prestada por autoridades administrativas y con sujeción a las normas legales, a través de procedimientos definidos previamente por el legislador, la institucionalidad de justicia tiene como principal objetivo crear condiciones que faciliten el acceso y se establezcan adecuados mecanismos de seguimiento en materia de prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos que puedan desencadenar en violencia. A este respecto se presenta la oferta formal de justicia en Bogotá. Esta la comprenden: Alcaldías Locales, Policía Metropolitana de Bogotá, DAMA, Centros de conciliación en Derecho de la Personería Distrital, Comisarías de Familia, Secretaría de Gobierno (Inspectores de Policía)*

Justicia Comunitaria en el ámbito Distrital: *la Administración Distrital ha ido construyendo un Modelo de intervención para abordar la conflictividad en Bogotá para que los ciudadanos cuenten con una oferta que les permita el acceso en condiciones de igualdad, el derecho de defensa, el acceso a una pronta y cumplida justicia, la igualdad procesal entre las partes en conflicto, la alternatividad en resolución del mismo y la gratuidad entre otros, mediante una oferta desconcentrada y autónoma para los ciudadanos y cuya finalidad es garantizar la prestación oportuna, la cobertura, la accesibilidad adecuadas y la efectividad en el restablecimiento de los derechos en los servicios de justicia que se presten a través de ella.*

Para hacer efectiva una oferta para la promoción de la convivencia y en Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, en Bogotá se cuenta con las Unidades de Mediación y Conciliación, las que según disposiciones del Decreto 503 de 2003, se transformarán en Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria. Hoy las Unidades son 12 y cuentan con 46 funcionarios. Las UMC ofrecen a la ciudadanía acceso directo a la tramitación en equidad de diferencias, problemas o conflictos mediante acciones concretas de asesoría, orientación,

¹⁰⁹ Ibid, p 35.

mediación, conciliación y promoción de procesos para la construcción participativa de la convivencia y la seguridad propiciando su sostenibilidad. También capacitan, apoyan y articulan la prestación de los servicios a cargo de los actores voluntarios de convivencia, es decir, los promotores, mediadores, conciliadores en equidad y jueces de paz formados por la Ciudad para prestar sus servicios en cada de las localidades.

Hacen parte de la Justicia Comunitaria en Bogotá, los Jueces de Paz, Promotores de Convivencia, Mediadores, Conciliadores en Equidad y Conciliadores Escolares. Para su acción, los Actores Voluntarios de Convivencia Comunitaria –AVCC- definen unos Puntos de Atención Comunitaria –PAC- y con el apoyo de los funcionarios de la Unidades de Mediación y Conciliación.¹¹⁰

¹¹⁰ Ibid, p 50-52.

3 GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

3.1 Gobernabilidad

La gobernabilidad en la democracia pretende contribuir a un sistema estable, legítimo y eficiente. Algunos politólogos la definen como la capacidad del Poder Ejecutivo de trabajar en armonía con el Poder Legislativo para abordar los problemas sociales y económicos de un país. Sin embargo, el concepto también se ha aplicado de forma más amplia a la capacidad del sistema político democrático de absorber y procesar las demandas ciudadanas, adoptar decisiones desde el interés más amplio de la población y manejar los conflictos sociales.¹¹¹

La gobernabilidad democrática también se entiende como la capacidad para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tiene planteados. Una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interacción entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes y finalmente de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible¹¹².

La gobernabilidad depende de los gobernantes, ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas para responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno.

Pero el problema de la gobernabilidad no es exclusivamente político, depende también de factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales estrechamente entremezclados, como es de esperar en el contexto de sociedades complejas crecientemente globalizadas.

Por no depender sólo de los gobernantes y al ser una cualidad de la sociedad, la gobernabilidad involucra los valores, las actitudes y modelos mentales prevalentes en la sociedad civil. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. La gobernabilidad va más allá de la reinención de gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la sociedad civil.¹¹³

El concepto de gobernabilidad se desarrolla a raíz de la necesidad de construir, desde las propias sociedades, acuerdos para enfrentar la crecientemente compleja conflictividad social y

¹¹¹ BID. La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington: BID e IDEA, 200, p 14.

¹¹² PARRA Eraso, Andrea Carolina. Gobernabilidad: Génesis y Apropiación del Concepto en Países en Desarrollo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, tesis de grado 2001, p 23.

¹¹³ BID. Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington: BID, 2001, p 82.

ofrecer opciones de cooperación y concertación. El gobierno abierto crea, desarrolla e institucionaliza nuevas aptitudes de conducción pública.

En este sentido, la gobernabilidad democrática es el resultado de que los gobiernos no deciden en la penumbra de la decisión burocrática, sino que toman en cuenta la opinión pública, crean consensos, toleran los disensos y evitan la centralización de los beneficios.

Generalmente, estos procesos son conducidos por la legitimidad que pueda alcanzar el gobierno local como entidad que representa a la ciudadanía, provocando el nacimiento de nuevas instancias de diálogo y nuevos espacios públicos. Las estrategias de concertación suponen una actitud activa en la identificación de consensos y acuerdos en torno al desafío del desarrollo.

La gobernabilidad, entonces, deriva de una manera de construir decisiones de forma negociada, generando compromisos desde la sociedad. Como afirman Coraggio y Villasante, las democracias participativas requieren prácticas en las que intervengan al menos tres partes: dirigentes político-administrativos, funcionarios que estén en contacto directo con el público, y representantes de ese público, es decir ciudadanos.¹¹⁴

Ahora bien, gran parte de la conflictividad contemporánea está relacionada con problemas de gobernabilidad, por eso ella debe responder con políticas públicas de seguridad ciudadana que brinde espacios de participación.

La Gobernabilidad también evidencia una capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, *dirigidas a la realización de un proyecto que permita: la satisfacción de necesidades fundamentales de la mayoría de la población; asegure la estabilidad de un orden político democrático; facilite una comunicación ética entre el gobernante y los gobernados; e impulse una acción eficiente y eficaz.*¹¹⁵

3.2 Políticas Públicas de Seguridad

Por su parte, las políticas públicas, como instrumento de la gobernabilidad democrática, son cursos de acción más o menos estables orientados a resolver problemas públicos, aprobados o respaldados por el Estado, y ejecutados por este, por la comunidad o el sector privado, o por una combinación de estos agentes.

Las políticas públicas son en la actualidad el principal producto del Estado, que para una mayor estabilidad requiere de la participación ciudadana en la formulación de las mismas.

Así pues, si la seguridad ciudadana requiere de la institucionalidad gubernamental y de sus prioridades de acción, tanto a nivel central como local, incluyendo las instituciones policiales

¹¹⁴ MEZA Ramírez, Fabio Alonso. Fundamentos Democráticos. Bogotá: Escuela de Gobierno Tomás Moro, 2004, p 109.

¹¹⁵ ROA Suárez, Hernando. Estado y Gobernabilidad: una Aproximación. En Vuniversitas Ciencias Jurídicas y Económicas No 110, julio-diciembre de 2005. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas p 100.

que deben estar bajo su dependencia; de la Justicia (tanto formal como alternativa y comunitaria, y tanto central como local) para asegurar a toda la ciudadanía las mismas condiciones para el acceso, protección y exigibilidad de sus derechos humanos y constitucionales; también requiere de la ciudadanía, al promover y apoyar los esfuerzos de cada comunidad, por organizarse y cooperar con las autoridades y la institucionalidad, en la elaboración, ejecución, fiscalización y evaluación de políticas y programas de justicia comunitaria y de seguridad ciudadana.

Acero destaca la política de seguridad pública *como el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, conjuración y/o represión de los mismos.*¹¹⁶

La política pública de seguridad ciudadana involucra: un diagnóstico de las problemáticas abordadas por la misma y de los recursos institucionales con que se cuenta; una serie de objetivos estratégicos y de metas parciales; un conjunto de procedimientos y mecanismos de implementación y gestión; y ciertos recursos de evaluación de desempeño y resultados. Entre otras características que resalta Acero está que estas políticas son pluridimensionales porque se refieren y afectan a diferentes aspectos de la vida institucional y social; multisectoriales al implicar la intervención de una variedad de actores estatales y sociales; y complejas porque suponen la gestión de problemáticas diversas. En cuanto a sus etapas, la política de seguridad incluye: identificación de problemas e incorporación a la agenda gubernamental; diseño y formulación de las estrategias y los planes; implementación y gestión de las estrategias y planes; y evaluación de desempeño y resultados de la política, las estrategias y los planes.¹¹⁷

Ante la importancia crucial de la prevención en las políticas públicas de seguridad ciudadana, Fisas explica que *la prevención de conflictos significa, en primera instancia, poner los medios humanos, económicos y tecnológicos necesarios y suficientes para detectar y analizar cualquier tipo de conflicto en sus primeras manifestaciones; pero también implica poner los medios políticos necesarios para actuar con rapidez sobre esas primeras señales de alerta temprana. La buena combinación entre ‘alerta temprana’ y ‘acción temprana’ es lo que dará plena validez a la política preventiva.*¹¹⁸

Lograr lo anterior implica estar atentos a informaciones, avisos, quejas y análisis de organizaciones sociales y no gubernamentales y asociaciones de defensa de los derechos humanos, porque de allí pueden surgir muchas soluciones o diversas colaboraciones para

¹¹⁶ ACERO Velásquez, Hugo. Seguridad Humana y Ciudadana. Bogotá, s.f., p 1.

¹¹⁷ Ibid, p 2.

¹¹⁸ FISAS., op., cit., p 256.

buscarlas. Por esto, la buena prevención es aquella en la que interviene toda la sociedad, y no sólo la Administración Municipal o Distrital.

Por su parte, la política pública de seguridad del Distrito Capital de Bogotá también contempla la idea de propiciar cada vez más la prevención por encima de la represión con cuatro ejes para lograrlo: prevención social, mediante programas que buscan disminuir las debilidades de la población en riesgo (ex detenidos, habitantes de barrios estigmatizados, jóvenes, desplazados, víctimas de violencias); prevención situacional, modificando el entorno para eliminar condiciones que faciliten la delincuencia (crear y recuperar espacios públicos, iluminación, cámaras, aportar en esquemas de vigilancia privada, control a porte de armas en zonas específicas); sentimiento y percepción de seguridad, relacionado con los miedos del ciudadano frente a su situación presente, a su entorno, pero también frente a sus perspectivas de futuro, en cuyo condicionamiento intervienen el trabajo sobre el entorno y los medios de comunicación; y asistencia a las víctimas de la violencia y el delito mediante centros de atención para atender y facilitar el acceso de éstas personas a las oportunidades de reestablecer su calidad de vida, incluyendo la reparación social.¹¹⁹

Con el propósito de disminuir la violencia y la delincuencia, la política pública distrital para la seguridad ciudadana tienen presente tres factores: **la modificación del contexto social urbano**, a través de políticas y programas sociales integrados; **la intervención en el entorno**, a través de la prevención situacional entendida como la disuasión del potencial infractor; y **la transformación del contexto político-institucional mejorando la calidad de las respuestas institucionales para ganar la confianza de las comunidades**.¹²⁰

La política distrital entiende que la prevención social implica intervenir factores sociales que reproducen los comportamientos violentos en diferentes niveles; primario, con políticas universales de educación y salud, entre otros; nivel secundario, focalizando grupos vulnerables tales como adolescentes de sectores populares; y nivel terciario, interviniendo grupos y sujetos vulnerados con programas a víctimas o con infractores a quienes se les aplica programas de reinserción social. Pero además puede operar en diferentes ámbitos; individual; centrado en atención a víctimas y desarrollado en el ámbito familiar, mediante talleres de competencias parentales; ámbito comunitario, mediante programas de movilización comunitaria para actuar sobre factores que obstaculizan la participación ciudadana y el seguimiento de colectividades sanas; ámbito escolar, con programas focalizados en la violencia escolar con metodologías de mediación.¹²¹

¹¹⁹ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. *De lo Coercitivo a lo Preventivo*. Sistema Integrado de Seguridad ciudadana, Convivencia y Justicia Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, segunda edición 2007, p 29-30.

¹²⁰ Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Op., cit., p 31..

¹²¹ Ibid, p 31.

Dentro de la concepción de política integral preventiva, la Secretaría de Gobierno Distrital concibe una **prevención situacional** que implica intervenir las características físicas y comportamentales que favorecen la aparición de delitos, protegiendo de forma focalizada lugares y grupos de personas. Lo anterior requiere un análisis estratégico de sectores álgidos y vulnerables e identificar oportunidades que favorecen la comisión de delitos. Pero también se identifica, en esta política, una **prevención institucional**, mediante acciones que apuntan a modificar las características y funciones del sistema institucional, conformado por estructuras jurídicas, políticas, administrativas y sociales, tanto del nivel central como local y que inciden en el fenómeno de violencia urbana. Las reformas de la prevención institucional apuntan a mejorar las respuestas que se generen para que sean más acordes con el modelo de seguridad integral que se pretende implementar. Adicionalmente, el enfoque de seguridad preventiva antes descrito, tiene claro que **la prevención se haga de forma participativa**, motivando a la comunidad a que participe en todo el proceso que propone las distintas estrategias, recogiendo en torno de sí a todos los actores que se requieren al tiempo que se generan métodos de coordinación y administración para las distintas iniciativas y la creación de coaliciones.

Entre los actores en la prevención integral se cuentan: los **gobiernos locales**, encargados de planificar y liderar las condiciones para el trabajo preventivo; la **policía** encargada de velar por el orden y la seguridad; el **Sistema Distrital de Justicia**, que forma parte de las instituciones que se coordinan para prevenir y judicializar el crimen y que facilita a los ciudadanos el acceso a la justicia; la **sociedad civil**, con sus ONGs que facilitan la participación comunitaria, levantan diagnósticos y realizan investigaciones que contribuyen al análisis y desarrollo de estrategias; el **sector privado**, empresas y organizaciones gremiales que contribuyen a la seguridad desde el ámbito financiero y la transferencia de conocimiento por la experiencia de sus sistemas privados de seguridad; y la **comunidad**, los ciudadanos que deben asumir una cultura de prevención, participando en el desarrollo de la misma a través de la toma de decisiones y participación en actividades locales.¹²²

Sobre la ruta de acción pública por parte de los gobiernos de las ciudades ante la demanda social de seguridad, Jordi Borja señala que la respuesta en Europa y algunas ciudades americanas apunta a las políticas preventivas que apuestan por la acción positiva hacia los grupos vulnerables y de riesgo y también por los procesos de inclusión y reinserción.

Estas políticas suponen así mismo reformas importantes de la policía (comunitaria) y de la justicia (de barrio o municipal, jueces de paz). (...) Son políticas locales que atribuyen gran importancia a la participación social, de los colectivos vecinales, educadores, entidades culturales y de ocio, organizaciones juveniles. Se trata de comprometer a la sociedad local organizada en la gestión de los programas de carácter preventivo y eventualmente reparador (de daños al espacio público, de atención a las víctimas). Pero su aplicación en ningún caso

¹²² Ibid, p 32-33.

*puede llevar a la impunidad de los actos de violencia o intimidación que afecten a las personas, a bienes públicos o privados, o a la calidad del entorno.*¹²³

Y aclara Borja que en las políticas de seguridad ciudadana conviene distinguir entre los miedos, la inseguridad subjetiva, el sentimiento de vulnerabilidad por una parte y la existencia objetiva de focos de violencia, de coacción, de delincuencia sobre personas y bienes en el espacio público y en la cotidianidad urbana.

*En el primer caso se requieren políticas sociales y culturales de apoyo al conjunto de esta población, actuaciones sobre el espacio público, de mantenimiento y mejora, fomentar la participación y la cooperación ciudadana, programas específicos tanto dirigidos a los grupos más vulnerables (personas mayores, niños, mujeres solas, etcétera) como a los percibidos como peligrosos (drogodependientes, bandas juveniles, etcétera). En el segundo caso la acción pública debe caracterizarse por la proximidad, la inmediatez, la eficacia, la cooperación ciudadana y la reparación y sanción visibles y garantizadas. Pero estas respuestas deben modularse en cada caso, según el tipo de comportamiento generador de inseguridad y el perfil de las personas implicadas.*¹²⁴

En este orden de ideas, agrega Borja, el fin de las políticas de seguridad no es la protección de una parte a costa de la marginación y criminalización de otras, aunque sean minorías (aunque sumadas quizás ya no lo son) sino la integración o inclusión de la totalidad o de la inmensa mayoría, la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción con vocación reinsertadora sobre la represión vengativa tan simple como poco eficaz para crear un ambiente ciudadano protector.¹²⁵

3.3 Participación Ciudadana y Policía Comunitaria

Pero ¿en qué consiste la participación ciudadana al momento de hablar de políticas de seguridad urbana? Al hacerse este cuestionamiento, Lucía Dammert recuerda que en algunos casos, la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población.

En este contexto las políticas de participación tienen tres objetivos específicos: *en primer lugar, mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital*

¹²³ BORJA, Jordi. Seguridad Ciudadana: un Desafío para las Políticas Locales. Barcelona, 2003, p 5, en: www.iigov.org/seguridad

¹²⁴ Ibid, p 6.

¹²⁵ Ibid, p 6.

*social local y a su vez esto se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.*¹²⁶

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

*La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de ‘responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía’ (Crawford, 1997). Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y la definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).*¹²⁷

Pero una caracterización tan amplia de la policía comunitaria ha llevado a que muchos programas se implementen bajo el mismo rotulo. Por esto existen experiencias que pretenden un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de Buenos Aires, que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. En otra orilla, los casos donde, por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo, llevando a que se pierda el contenido inicial del término policía comunitaria quedando relegada a una mera categoría simbólica. En América Latina este debate sobre la policía comunitaria se dio desde los ochenta ante la caída de las dictaduras militares del sur buscando que la policía se reinsertara en el proceso democrático, pero también ante la evidencia de la alta corrupción y comisión de delitos por parte de este cuerpo armado, especialmente en Argentina y Brasil. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial. De hecho estas necesidades han evidenciado un alza en la última década de la inversión pública en la infraestructura policial en prácticamente todos los países de la región.¹²⁸

De otro lado, la participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas como lo explica Dammert: *En primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar*

¹²⁶ DAMMERT, Lucía. El gobierno de la seguridad. ¿De qué participación comunitaria hablamos?, Santiago de Chile, 2005, p en: <http://www.iigov.org/seguridad>

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

su imagen así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. (...) Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que -faltos de respuesta de los organismos públicos- deciden organizarse independientemente. Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en estado puro, la mayor parte de los casos son una mezcla de ambos. Especialmente en América Latina las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización.¹²⁹

Las políticas prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar un corte con la tendencia crítica actual. Sin embargo, previamente diversos cambios deben producirse para tener éxito en este camino. En líneas generales, hay cuatro grandes temáticas, propuestas por Dammert, que deben ser consideradas:

En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación entre los organismos públicos dedicados a la temática, así como con aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en parte central de las acciones preventivas locales y por ende dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Además, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria han puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.¹³⁰

Retomando el análisis acerca de la participación de la comunidad en tareas de prevención como estrategia de política pública para contribuir en la gobernabilidad, la experiencia de Bogotá en el tema de la cultura ciudadana ha evidenciado, en los últimos doce años aportes y aprendizajes importantes y novedosos en esta materia.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

Precisamente, el Distrito fijó la **cultura ciudadana** en el año 1995 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. Su propósito de desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno.*¹³¹

El planteamiento de cultura ciudadana de Antanas Mockus parte de una idea inspirada en el tema de *la interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad*; se trata de la hipótesis del “divorcio” entre la cultura, la ley y la moral, que permitió tomar medidas para reconciliarlas, no transformando las leyes ni la moral, sino algunos hábitos y costumbres. El divorcio entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano se expresa en acciones muchas veces ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, o desaprobadas culturalmente pero aceptadas moralmente, o finalmente moralmente inadmisibles pero toleradas o aceptadas en lo cultural. Asimismo, algunas obligaciones legales no son reconocidas como obligaciones morales, o carecen de aprobación cultural en ciertos medios sociales. La noción de una cultura ciudadana buscaba, ante todo, la *regulación propia del comportamiento entre personas*. Por ello, se hizo hincapié en la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en espacios, transportes y establecimientos públicos y entre los ciudadanos y las autoridades, dado que lo público depende en gran medida de la calidad de estas interacciones.¹³²

Las acciones impulsadas por las prácticas de cultura ciudadana contribuyeron a la seguridad ciudadana en tanto que se fortalecieron procesos de convivencia ciudadana; sentido de pertenencia a la ciudad y desarrollo de actitudes, comportamientos y conocimientos comunes de acatamiento a la ley respeto hacia los demás ciudadanos; y la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. El proceso impulsado mediante la cultura ciudadana se reflejó en un mayor conocimiento y valoración de las normas de tránsito y disminución de la accidentalidad vial, la disminución de homicidios y de hurtos, aumento de la percepción favorable de la seguridad y de la realización de acuerdos entre la población.¹³³

Otro aspecto en auge dentro de las políticas de seguridad es el apoyo, desarrollo y promoción de la justicia comunitaria y alternativa entendida como herramienta que contribuya a fortalecer la justicia en general. Según Uprimny, este afán es reciente ante la *tendencia al aumento de la conflictividad, y a una degradación concomitante de las formas comunitarias tradicionales de*

¹³¹ SÁENZ, Javier. Desconfianza, Civilidad y Estética: Las Prácticas Estatales para Formar la Población por Fuera de la Escuela en Bogotá (1994-2003). Revista de Estudios Sociales, No 23 abril de 2006, p 12.

¹³² MARTÍN, Gerard y CEBALLOS, Miguel. Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p 150.

¹³³ Ibid, p 21.

*resolución de conflictos, que ha tenido lugar por diversos factores sociológicos.*¹³⁴ Por ejemplo, recuerda el jurista, que si bien en los cincuenta y sesenta en Bogotá existían formas comunitarias de resolución de conflictos bastante sólidas en barrios y localidades, en las últimas décadas esas redes comunitarias han tendido a degradarse y a perder su eficacia por fenómenos como la urbanización desmedida que hizo que la población fuera más heterogénea lo que hace que la construcción de valores compartidos sea más difícil.

En este escenario, las políticas públicas de promoción de la justicia alternativa y comunitaria observan la necesidad de mayor acceso a la justicia ante las dificultades de la justicia formal de cubrir y responder a la creciente conflictividad, sus costos y demás rasgos ya antes abordados, así como buscando recuperar, generar o repotenciar redes de justicia comunitaria que se pudieron debilitar o afectar por la realidad urbana, de migración y desplazamiento o por las afectaciones de la realidad de violencia generalizada en el país.¹³⁵

La visión de seguridad urbana como una realidad desde el contexto ciudadano exige políticas públicas que desde diferentes ángulos se acerque al habitante urbano, pero a su vez el ciudadano debe entender que ese bien público que contribuye a la garantía de sus derechos y la realización de su dignidad y desarrollo humano, es también una labor de corresponsabilidad y por tanto el ciudadano debe ser actor activo de la *identificación y priorización de necesidades, en la adopción de soluciones y en el seguimiento y control de la gestión pública* como lo invita el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004.

Esta corresponsabilidad en bien de la seguridad urbana implica que el ciudadano acate sus deberes y se identifique solidariamente con su territorio y sus próximos por convicción y no por castigo; que los distintos sectores de la sociedad asuman su papel, como por ejemplo los medios de comunicación honrando la veracidad, imparcialidad y el pluralismo en la información en torno a temas de seguridad más que el sensacionalismo y los mensajes de consumo; que la articulación institucional se evidencie en la planeación y la acción; que la institucionalidad policial asuma su origen civil para reflejarlo como policía comunitaria más amplia y extendida viendo en el ciudadano un aliado que se mueve en medio de dificultades sociales; que las políticas, sin descuidar las tácticas defensivas de la infraestructura y frente a la criminalidad, observe la multicausalidad de los conflictos, no estigmatice a poblaciones vulnerables, y trace programas preventivos con espacios de participación ciudadana.

¹³⁴ UPRIMNY., op., cit, p 39.

¹³⁵ Ibid, p 48-52.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO Velásquez, Hugo y GÓMEZ, Claudia. *Violencia en América Latina y Gestión Local de la Seguridad Ciudadana*. Bogotá, 2007.

ACERO Velásquez, Hugo. *Seguridad Humana y Ciudadana*. Bogotá, s.f.

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Desarrollo para Bogotá 2004-2008: Bogotá Sin Indiferencia, un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión*. Bogotá: Alcaldía Mayor, 2004.

BABU- KAZADI, Greg Basue. *Reflexiones y Experiencias Sobre la Conflictividad en el Medio Urbano*. Ponencia del Seminario Internacional: *Conflictividades Urbanas y Alternativas de Transformación*. Medellín, septiembre de 2004, en: <http://gpsis.utp.edu.co>

BARRERA Santos. *Negociación y Transformación de Conflictos*. Bogotá: Serviprensa S.A., segunda edición ampliada, 2004.

BID. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington: BID e IDEA, 2000.

BID. *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: BID, 2001.

BROMBERG, Paul y MEDELLÍN, Pedro. *Descentralización y Gobierno: la Gobernabilidad de la Ciudad en Cuestión*. En: *Revista de Estudios Sociales* No 10, octubre de 2001. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

BORJA, Jordi. *Seguridad Ciudadana: un Desafío para las Políticas Locales*. Barcelona, 2003, p 5, en: www.iigov.org/seguridad

BRUGUÉ, Quim y GOMÁ, Ricard. *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1998.

Cámara de Comercio de Bogotá. *La Visión Empresarial de la Percepción de Seguridad en Bogotá*. Seminario Internacional de Percepción de Seguridad Ciudadana, abril 18 y 19 de 2006. Documento PDF Adobe Reader, p 2-7, en: www.pnud.org.co

CARDONA, Sonia. *Propuesta para la Medición de la Conflictividad en Bogotá* Secretaría de Gobierno de Bogotá. Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Programa Sistema Distrital de Justicia, 2007.

CASAS, Pablo y otros. *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

CEPEDA, Margarita. *Conflicto Reprimido, Violencia Latente*. En: *Revista de Estudios Sociales* No 14, febrero de 2003. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

CHAUX, Enrique. *Buscando Pistas para Prevenir la Violencia Urbana en Colombia: Conflictos y Agresión Entre Niños(as) y Adolescentes de Bogotá*. En: Revista Estudios Sociales, No 12, junio de 2002. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

CIVIS-Suecia. Jóvenes, Conflictos Urbanos y Alternativas de Inclusión. Bogotá: CIVIS, Plataforma Conflicto Urbano-Jóvenes y ASDI, 2004, p 12

COMPROMISO, Corporación para el Desarrollo del Oriente, CHECCHI. La Conciliación en Equidad. Bucaramanga: 2003.

CRUZ Quintero, Constanza. Conflictividad Urbana. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, tesis de grado 1998.

DAMMERT, Lucía. El gobierno de la seguridad. ¿De qué participación comunitaria hablamos?, Santiago de Chile, 2005, en: <http://www.iigov.org/seguridad>.

Decreto 503 de 2003 Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos, de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C.

FISAS, Vicenç. Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. Barcelona: Icaria Editorial y Ediciones UNESCO, segunda edición, 2001.

GARCÍA Duarte, Ricardo. *Mensaje del Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, en: Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa. Bogotá: Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano IPAZUD, 2005.

GONZÁLEZ, Fernán. Reflexiones Generales Sobre la Violencia y la Paz en Colombia. Nómadas No 2, marzo-agosto de 1995. Bogotá: Departamento de Investigaciones Fundación Universidad Central.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Visión Mundial. Resolución Pacífica de Conflictos Módulo 3. Costa Rica: PRODECA y ASDI, segunda edición 2002.

JARAMILLO Eyerbe; Lucía, BORRERO; MANSILLA, Armando; RANGEL Suárez, Alfredo; RUBIO, Rocío; RAMÍREZ Tobón, William y otros. Conflictividad Territorial en Colombia. Bogotá: ESAP y Fundación Buen Gobierno, 2004.

JIMÉNEZ Pérez, Luz Amparo. Diagnóstico Sobre la Situación de Seguridad Integral en la Localidad de Bosa. Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006.

MARTÍN, Gerard y CEBALLOS, Miguel. Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

MEZA Ramírez, Fabio Alonso. Conflicto y Violencia. Bogotá: Fundación SERCOLDES y DKA-Austria, 2006.

_____. Tratamiento de los Conflictos. Bogotá: Fundación SERCOLDES y DKA-Austria, 2006.

_____. Fundamentos Democráticos. Bogotá: Escuela de Gobierno Tomás Moro, 2004.

_____. Mirada a la Reinserción en Colombia. Bogotá: Sección Vida Justicia y Paz del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal, 2006.

MERTZ, Catalina. Las Políticas Públicas en Materia de Seguridad Ciudadana en Chile. Revista Paz Ciudadana, Santiago: 2004.

MITCHELL, Christopher. Conflictos Crónicos: Claves de Tratamiento. Curso Internacional Construcción de Paz, Post-conflicto y Desarrollo en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, noviembre 13 al 15 de 2003.

MOCKUS, Antanas. Armonizar ley, moral y cultura: Cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. Con apoyo del BID. Copia de procesador de palabras, s.f.

NEUFELDT, Reina y otros, Construcción de Paz Manual de Capacitación de Caritas. Ciudad del Vaticano: Caritas Internationalis, 2002.

ORJUELA, Jhann Karla y SANTAMARÍA, Martha Cecilia. Conozcamos la Conciliación en Equidad. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Presidencia de la República, fondo de Programas Especiales para la Paz, 2000.

PARRA Eraso, Andrea Carolina. Gobernabilidad: Génesis y Apropiación del Concepto en Países en Desarrollo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, tesis de grado 2001.

PONTÓN, Daniel. Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana el Caso de Quito (2002-2004). Quito: Experiencias Territoriales, 2005.

Procuraduría General de la Nación. Procurando No 41, Bogotá, febrero de 2006.

RAMÍREZ Ávila, Werner Fernando. Los Conflictos y la Ciudad. Guatemala de la Asunción: Opción Urbánita, agosto 2004, en www.risaralda.gov.co/observatorio.

RAMOS, Leandro. Características, Dinámicas y Condiciones de Emergencia de las Pandillas en Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Protección a la Niñez y la Juventud IDIPRON, 2004.

REY, Germán. Gritar en Sueños. Violencias, Comunicación y Paz, www.felafacs.org/dialogos/59-60

ROA Suárez, Hernando. Estado y Gobernabilidad: una Aproximación. En *Vuniversitas Ciencias Jurídicas y Económicas* No 110, julio-diciembre de 2005. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas.

RUIZ Botero, Luz Dary. La Escuela: Territorio en la Frontera. Tipología de Conflictos Escolares Según Estudio Comparado en Bogotá, Cali y Medellín. Medellín: IPC, Primera Edición, 2006.

SÁENZ, Javier. *Desconfianza, Civilidad y Estética: Las Prácticas Estatales para Formar la Población por Fuera de la Escuela en Bogotá (1994-2003)*. En: *Revista de Estudios Sociales*, No 23 abril de 2006. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana *Guía para la Gestión de la Seguridad y Convivencia en el Nivel Local*. Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Un-Hábitat del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2006

Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia. Bogotá: Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, segunda edición 2007.

REYES, Carmen y otros. *Trabajando por la Paz*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Amnistía Internacional Sección México y Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL, 2000.

UPRIMNY, Rodrigo. *Justicia Comunitaria en Bogotá: Aproximación Conceptual y Reflexiones sobre su Sentido Político*, en: Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa. Bogotá: Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano IPAZUD, 2005.

VALENZUELA, Pedro. *Estructura del Conflicto y su Resolución*. <http://solidaridad.universia.es>

WONDRATSCHKE, Claudia. *Seguridad Ciudadana y Medios de Comunicación en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2005.

<http://solidaridad.universia.es>

www.analitica.com

www.c3fes.net

www.cesc.uchile.cl

www.felafacs.org

www.iadc.iwa.org

www.iigov.org

www.pnud.org.co