

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | 9 |
| Estudio introductorio | |
| Seguridad multidimensional en América Latina | 11 |
| <i>Fredy Rivera Vélez</i> | |
| FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD | |
| Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal | 37 |
| <i>Mario Constantino Toto</i> | |
| La Triple Frontera y la amenaza terrorista | |
| ¿Realidad o mito? | 57 |
| <i>Josefina Lynn</i> | |
| La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador | 81 |
| <i>Paulina Larreátegui B.</i> | |
| La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras | 99 |
| <i>Ana Laura García</i> | |
| Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas | 121 |
| <i>Alba Goycochea</i> | |

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana

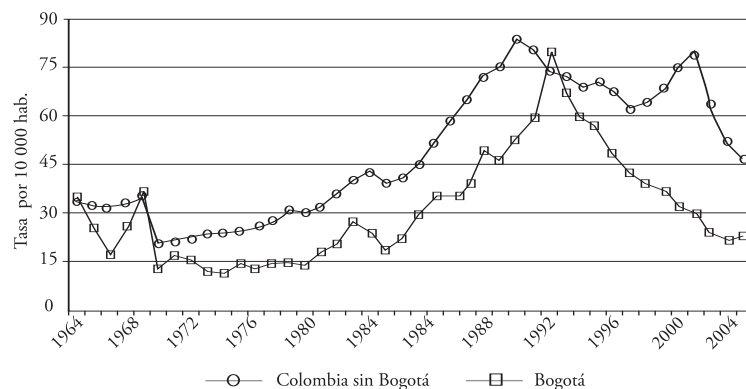
Elkin Velásquez M.*

La seguridad ciudadana sigue siendo una preocupación para los habitantes de Bogotá. La demanda ciudadana crece dados dos elementos: La independencia de la percepción de inseguridad en relación con las estadísticas “objetivas” de la seguridad, las cuales han evolucionado positivamente para los homicidios y los delitos de alto impacto; la dinámica cambiante de los fenómenos que inciden en la inseguridad ciudadana.

A Bogotá diferentes autores (Acero, 2003; Llorente, 2005, Llorente & Rivas, 2004; Martin & Ceballos, 2004, Sanchez, et al., 2003; Urbano, 2006; Velásquez, 2007b) le han reconocido éxitos en seguridad ciudadana desde la década de 1990. Pero no existe consenso sobre la relación directa entre la política pública y el mejoramiento de indicadores que, como la tasas de homicidios, descendieron durante ese período e incluso colocaron a Bogotá entre las ciudades de América Latina con mejor comportamiento en la violencia homicida (Figuras 1 y 2).

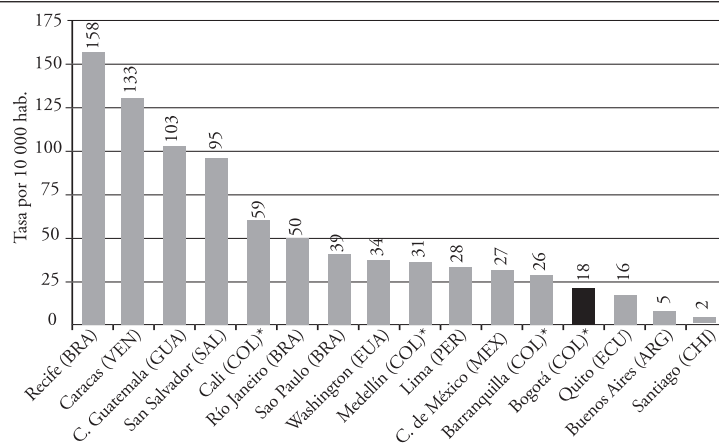
* Investigador CIDS – Centro de Investigación sobre Dinámica Social, U. Externado de Colombia; e-mail: elkin.velasquez@uexternado.edu.co. Coordinador Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá; e-mail: libroblancobogota@gmail.com

Figura No. 1 - Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Bogotá y en Colombia (sin Bogotá)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Policía Metropolitana de Bogotá.

Figura No. 2 Comparativo de tasa de homicidio de principales capitales de América



Fuentes: Registros de ciudades de América Latina tomados de Revista América y Economía 2003 y 2004; datos de Bogotá, Medellín Cali y Barraquilla de 2006 tomados de CIC_ DIJIN, Policía Naciona; datos de Washinton tomados de 13th Annual Safest (and Most Dangerous) Cities, Morgan Quitno Press. Web: www.morganquitno.com. Gráfico: SUIVD

Los autores coinciden en que la combinación de medidas de convivencia y políticas criminales propiamente dichas ha sido de particular importancia. Sanchez et al (2003) concluyó que al descenso del homicidio en Bogotá, las medidas “garrote” (tasas de capturas) contribuyeron en un 53% y las medidas “zanahoria” en un 9%. Llorente (2005) ha planteado que la evidencia no permite conclusiones definitivas sobre esta relación, si bien reconoce la incidencia positiva de la política pública. Para Casas & González (2005) en la mejora de los índices de criminalidad habría que considerar el efecto de las medidas nacionales que permitieron renovar la policía y dismantelar los carteles de la droga en los noventa. Velásquez (2007b) ha estimado que las solas herramientas coercitivas y preventivas no son suficientes para explicar el éxito de la política pública y que ha contribuido mucho el desarrollo de nuevas formas de regulación e interacción entre los actores de la seguridad ciudadana, distritales como nacionales, ha incidido de manera importante en el establecimiento de normas formales e informales, legales y sociales, así como de herramientas de gestión pública necesarias para garantizar la sostenibilidad de la política pública de seguridad ciudadana y convivencia.

Pero la respuesta a la pregunta: ¿por qué en este territorio en particular se ha desarrollado una política de seguridad ciudadana que se considera ha funcionado? aún admite esfuerzos de análisis retrospectivo y de investigación científica. Este texto explora la hipótesis de la “governabilidad no formalizada” a través de la relación entre governabilidad y logros de la seguridad en Bogotá.

Y en esa lógica de governabilidad de la seguridad, pero ya en perspectiva de futuro, se ha iniciado el proceso del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá, trabajo de discusión entre diferentes expertos de la ciudad para establecer las inquietudes y los desafíos considerados como importantes y que deberían formar parte de las agendas futuras de la ciudad en el tema. Casi como abre bocas de los avances del proceso, este documento discute el Libro Blanco como un instrumento que contribuye a la governabilidad futura de la seguridad y presenta algunos de los interrogantes y desafíos preliminares que ya han surgido como demandas del proceso para los próximos años.

Gobernabilidad de la seguridad ciudadana: ¿de qué hablamos?

Hay que decir inicialmente que en este documento se asimilará gobernabilidad a *governance* y a *gouvernance* en sus significados en inglés y en francés respectivamente. Así, Le Galès (1995) define la *gouvernance* “como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado”; Hufty (2006a) por su parte asume la *governance* como “los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”.

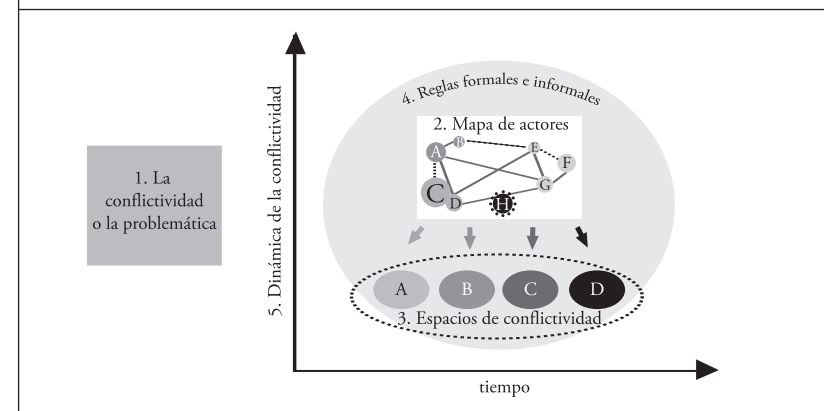
La gobernabilidad implica varios actores, públicos y privados, con relaciones de negociación y de cooperación sobre asuntos públicos en problemáticas o conflictividades específicas. Todo esto ocurre igualmente en el campo de la seguridad en las ciudades. En seguridad urbana existen nuevas demandas sociales, nuevos actores con más información y capacidad de acción, que obligan a las instituciones públicas a revisar su capacidad de respuesta y a explorar nuevas formas de intervención. La aproximación tradicional de la seguridad urbana desde el sistema policía-justicia-cárcel, discrecional para el Estado, está cambiando dados los nuevos actores y fenómenos como: el aumento de la seguridad privada, la mayor demanda de participación ciudadana en la decisión, la co-producción de una seguridad asumida como bien público; las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación como de control social, etc.

Todo lo anterior obliga a imaginar políticas públicas de seguridad más horizontales y nuevos mecanismos de negociación e interacción entre los actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores, públicos, privados y sociales. En esa línea, Velásquez (2007a) ha propuesto la *governance* de la seguridad ciudadana como:

los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación con la seguridad ciudadana.

Esta *governance* de la seguridad ciudadana estaría compuesta por una serie de elementos (Velásquez, 2007a basado en Hufty, 2006a y 2006b) cuyo abordaje permite entender el proceso de su construcción (Figura 3):

Figura No. 3 - Elementos del marco operacional de la gobernabilidad (según Velásquez 2007a)



- Una conflictividad en seguridad ciudadana o problemática definida en términos de las dinámicas entre actores que conducen a la problemática caracterizada. La pregunta clave aquí es: “¿Por qué ha funcionado?” o “¿Por qué no ha funcionado?”.
- Un mapa de actores estratégicos de la seguridad ciudadana identificados y caracterizados según sus modos de relacionamiento.
- Unos espacios o nodos de relaciones y conflictividad entre actores estratégicos como el territorio, los espacios de coordinación de la acción y los espacios de debate político.
- Unas reglas que rigen la relación entre los actores de la seguridad ciudadana y que pueden ser meta-normas (v.g. principios constitucionales marco), normas que definen mecanismos organizativos e institucionales (v.g. leyes y códigos penales, normas locales de convivencia o

contravencionales) o del funcionamiento de las relaciones entre los actores (reglas de juego de comités, mesas de trabajo, etc.). También pueden ser reglas no formales asociadas a las culturas sociales e institucionales.

- Unas dinámicas que determinan la conflictividad y el problema de gobernabilidad en el tiempo como por ejemplo fases cruzadas que han generado la situación de conflictividad, cambios en normas y reglas de juego, cambios en arreglos de coordinación y negociación inter-actores o evoluciones propias de la situación de seguridad ciudadana.

¿Cómo se explican los avances de Bogotá en seguridad desde la lógica de gobernabilidad de la seguridad?

¿Qué ha hecho posible los logros de Bogotá en seguridad ciudadana entre 1992 y 2007? En este período Bogotá combinó diferentes elementos de estrategias distintas de seguridad ciudadana. Incluso, algunas de las herramientas, en particular a mediados de los años 1990, se inspiraron en la aproximación de epidemiología de la violencia que ya había sido utilizada en Cali (Guerrero, 1999a, 1999b). Sin embargo, la evidencia mostró que Cali conoció posteriormente problemas graves de gobernabilidad y de seguridad ciudadana. ¿Por qué funcionó en Bogotá y no se puede decir lo mismo de Cali? Para Velásquez (2007b) “la seguridad ciudadana depende menos de los instrumentos que de los esquemas de gobernabilidad de la seguridad en cada ciudad en un momento en particular” y ello explicaría estas diferencias entre estas dos ciudades. Para Bogotá, la seguridad se convirtió en asunto central de las agendas de gobierno. Para los alcaldes de Bogotá la seguridad devino una tarea prioritaria y comenzaron desarrollar la idea de una “seguridad ciudadana”, apartada del viejo paradigma de la seguridad nacional. La criminalidad y violencia comenzaron a hacer parte también de las responsabilidades políticas de las autoridades de la ciudad. La seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente policial o de justicia para pasar a ser un asunto propio del desarrollo de la ciudad en cuya discusión se involucraron actores sociales y económicos.

Este proceso se dio progresivamente en una lógica en que cada Alcalde, inclusive de partidos distintos, apuntó a construir sobre lo construido. Como si existiera un acuerdo implícito. Cada administración, según su lectura de la realidad evolutiva de la inseguridad en la ciudad, incorporó acciones distintas a esta política pública de seguridad. Como lo han explicado Llorente & Rivas (2004):

Hubo una combinación adecuada de estrategias, pese a que no se sepa a ciencia cierta el peso de cada ingrediente en la mezcla. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen que acciones fueron más o menos eficaces, parece fundamental que se hubiese desarrollado un discurso alrededor de la protección de la vida que convocara y congregara a la ciudadanía.

A esa forma de sostenibilidad de la política pública es a lo que se llama “gobernabilidad no formalizada” y cómo se desarrolló se analiza en los siguientes apartes.

La solución de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 1990

Al inicio de los años 1990, Bogotá se encontraba en una situación de pesimismo. La ciudadanía no confiaba en sus instituciones ni en el futuro de la ciudad que, según Urbano (2006) era vista “como un escenario que generaba más perjuicios que beneficios a sus habitantes”. Se percibía una ciudad caótica y desordenada, urbanística e institucionalmente. La lucha contra los carteles de la droga contribuyó al imaginario de una ciudad escenario de violencia y del conflicto armado (Silva, 2003). La preocupación principal giraba en torno a cómo salir de la crisis. Las figuras 4 y 5 presentan los principales elementos que determinaban la problemática y los elementos de la solución de gobernabilidad que se dio en la ciudad. De estos últimos cabe destacar algunos: el liderazgo asumido por los alcaldes de Bogotá y el espacio permitido por otros actores para este liderazgo; el desarrollo de instrumentos apropiados para hacer frente a los retos de la seguridad ciudadana asumidos desde la Administración. También, una

especie de “constructivismo positivo”, que permitió las bases de una “continuidad sin continuismo” de un alcalde a otro y facilitó la sostenibilidad financiera de la política pública de seguridad en medio del crecimiento de la “autoestima de la ciudad” impulsada por el marketing de los diferentes gobiernos. A nivel nacional ya se había librado la batalla contra los carteles de la droga, que pudo tener incidencia en la disminución de la violencia homicida en Bogotá. La sensación de crisis en la seguridad de Bogotá había sido superada al final de los años 1990.

Figura No. 4 - Preguntas de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los años 1990 (Tomado de Velásquez, 2007b)

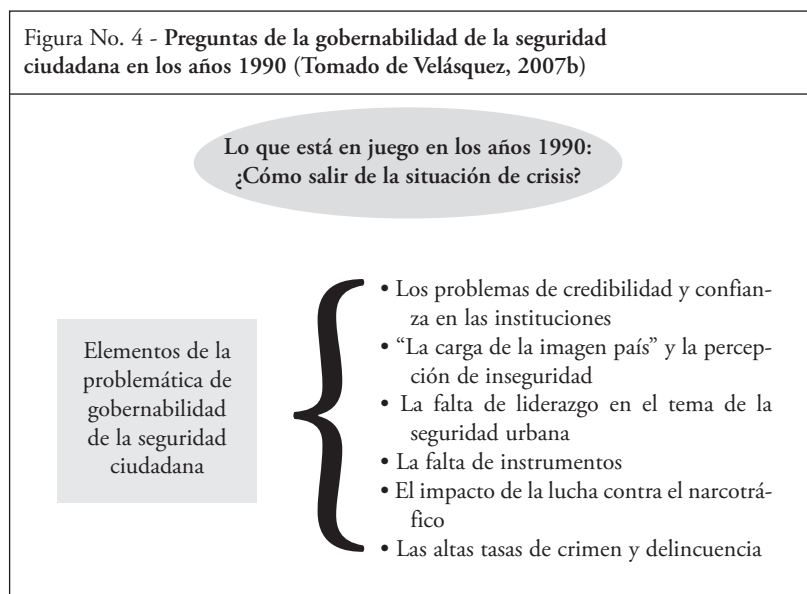


Figura No. 5 - Elementos de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 1990 (tomado de Velásquez, 2007b)

| | |
|----------------------------------|--|
| Los actores | Alcalde asume liderazgo (incluso más allá de competencias formales del Distrito); La fuerza pública acepta el liderazgo El gobierno nacional permite el espacio La Cámara de Comercio apoya el tema |
| Los espacios o nodos de relación | Territorio de Bogotá vs el territorio nacional Consejos de seguridad: espacios de negociación |
| Las normas | Constitución Política entrega responsabilidad al ente local Distrito crea instrumentos: dependencias (Subsecretaría, Fondo de Vigilancia y Seguridad), actos administrativos, planes distritales |
| Los procesos | Hay “lucidez” en alcaldes y administraciones sucesivas para asumir el tema Hay crecimiento de “autoestima” de la ciudad (cultura ciudadana) Hay buen marketing de gobierno Recursos disminuyen costo de transacción |

La solución de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 2000

Para el 2000 las cifras críticas del delito, el pesimismo y la mala imagen de Bogotá ya comenzaban a considerarse como superados. Sin embargo, las encuestas comenzaron a mostrar que los problemas de convivencia y el delito común comenzaron a incidir en la percepción de inseguridad ciudadana (Cámara de Comercio de Bogotá, 2007). “Los bogotanos pudieron experimentar una disminución de la tolerancia al riesgo” (Velásquez, 2007b). La problemática de gobernabilidad de la seguridad ciudadana ya no era determinada por una situación de crisis, sino más bien por la pregunta sobre la sostenibilidad y adaptabilidad de una política pública que ahora debía enfrentar nuevas solicitudes y demandas ciudadanas.

Las figuras 6 y 7 resumen los puntos que determinaban la atención principal de la problemática y los elementos determinantes de la situación de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los 2000, de los cuales cabe destacar: el aumento de los actores que comenzaron a asumir com-

promisos y responsabilidades en una política pública de seguridad cada vez más visible desde la lógica de las localidades. Se avanzó en normas e instrumentos de la política orientados a desarrollar la visión local de la seguridad y se pusieron en práctica instrumentos de gobernabilidad como los pactos de seguridad que han pretendido facilitar negociaciones y acuerdos entre actores. Para este período se debe destacar la aceptación de la izquierda moderada como agente de gestión pública en seguridad.

Figura No. 6 - Preguntas de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los años 2000 (Tomado de Velásquez, 2007b)

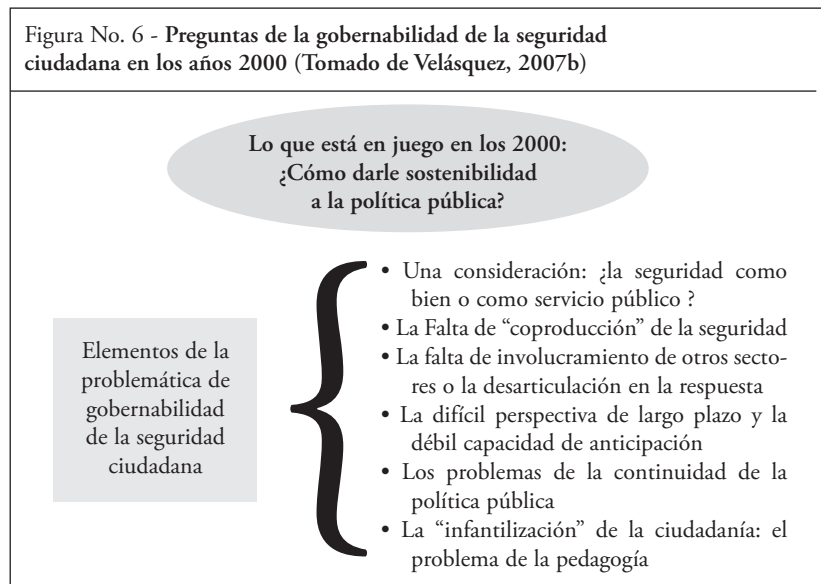


Figura No. 7 - Elementos de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 2000 (tomado de Velásquez, 2007b)

| | |
|----------------------------------|--|
| Los actores | Cámara Comercio y Personería Distrital participan en liderazgo Alcaldes locales asumen liderazgo local Múltiples actores asumen compromisos Aparecen gestores locales de seguridad |
| Los espacios o nodos de relación | Territorios locales vs Territorio distrital Consejos locales de seguridad |
| Las normas | Plan Maestro Seguridad Planes Locales de seguridad Código de Policía Pactos de seguridad |
| Los procesos | Aceptación política a la izquierda como agente de gestión pública Adaptación al fenómeno cambiante de la inseguridad Mayor visibilidad y menor tolerancia a delitos comunes y problemas de convivencia |

El Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá: un nuevo instrumento de gobernabilidad de la seguridad

Lo arriba expuesto explica algunos de los porqués de los avances de Bogotá en seguridad ciudadana. También ilustra dos aspectos: 1) la incertidumbre que genera la continuidad de la política dada su dependencia de las relaciones entre actores, lo cual no es predecible; 2) La necesidad de adaptación frente a los retos futuros. Para abordar estos aspectos cruciales de continuidad y adaptabilidad, en últimas sostenibilidad, Bogotá ha propuesto un instrumento de gobernabilidad denominado el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia (LBSB, 2007; LBSB, en proceso), concebido como un proceso de prospectiva, desarrollado a través del diálogo plural y de consensos multipartitos sobre los retos futuros de la seguridad de la ciudad. El proceso ha permitido ya un espacio de relaciones entre diferentes actores, de instituciones distintas y de filiaciones políticas diferentes, para inicialmente identificar de manera conjunta dichos retos y posteriormente establecer recomendaciones para asumirlos.

Como instrumento de gobernabilidad de la seguridad, el Libro Blanco ha comportado espacios de negociación implícita entre los actores de la

ciudad sobre la identificación y el abordaje de los problemas futuros de la seguridad ciudadana, al tiempo que se ha pretendido el aporte a una cultura de la anticipación, normalmente escasa en la gestión pública en las ciudades latinoamericanas, pero necesaria como elemento fundamental de la prevención de la inseguridad. El Libro Blanco está vinculado al programa “Ciudades más seguras” de UN-HABITAT (UN-Habitat, 2007) y en su soporte han concurrido la cooperación internacional, el Gobierno de Bogotá y diferentes entidades y organizaciones privadas y de la sociedad civil.

Desde el punto de vista temático ha concentrado su mirada en ocho aspectos considerados como aquellos en torno a los cuales giran los retos más importantes de la seguridad ciudadana en Bogotá en el futuro, a saber:

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

Inicialmente han participado más de cincuenta expertos de la ciudad quienes sobre estos temas han consensuado las principales preguntas y los principales desafíos de mediano y largo plazo que Bogotá tendría que en-

frentar en los próximos años. Un primer producto del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana recoge los retos de la seguridad para Bogotá y establece una primera serie de preguntas prioritarias que la ciudad debería responder desde el futuro cercano. La figura 8 presenta algunas de las preguntas principales que ha presentado el LBSB.

Figura No. 8 - Interrogantes principales para la seguridad ciudadana de Bogotá en el futuro según el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia (LBSB, en proceso)

Interrogantes sobre implicaciones del conflicto y el post-conflicto.

- ¿Qué impacto tendrán las diferentes dimensiones del conflicto armado sobre la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá y su entorno? ¿Con qué capacidad cuentan las instituciones de la ciudad para contener las ingerencias de los actores armados ilegales (y las redes mafiosas asociadas a estos)?
- ¿Qué papel debe tener Bogotá en futuros procesos de desmovilización? ¿Qué implicaciones tiene la reincorporación y “reciudadanización” de excombatientes desmovilizados en la seguridad ciudadana y la convivencia de la ciudad?
- ¿Qué capacidades debe desarrollar la ciudad para mejorar la recepción, atención y restitución de derechos a la población en situación de desplazamiento forzado? ¿Cómo abordar problemas de seguridad y convivencia derivados de confluencia de desplazados, “pobres históricos”, desmovilizados y actores armados ilegales en la ciudad? ¿Cómo enfrentar el desplazamiento forzado intra-urbano?

Interrogantes sobre tendencias y dinámicas de los factores de riesgo de homicidio y los delitos de alto impacto.

- ¿Cómo contrarrestar el proceso de la profesionalización del crimen y su convergencia con el reciclaje de los ejércitos privados, el crecimiento económico financiero y comercial de las mafias y su articulación con delitos transnacionales? ¿Qué implicaciones tendrá todo esto sobre los focos de criminalidad, los patrones delictivos y la seguridad urbana de Bogotá?
- ¿Qué papel debe jugar la ciudad en materia de lucha contra el tráfico de armas y la promoción de una regulación nacional más estricta en materia de registro judicial y de control de la tenencia y porte de armas por parte de particulares?
- ¿Qué estrategias debe articular la ciudad para disminuir y prevenir el acceso de los jóvenes a las armas de fuego? ¿Y para generar una cultura de rechazo a las armas de fuego y de desarme ciudadano?
- ¿Cómo mejorar las herramientas de análisis de los fenómenos delictivos existentes y emergentes?

Interrogantes sobre la prevención socio-económica del delito

- ¿Cuál debe ser la política distrital de manejo de conflictividades sociales y de respuesta a las vulnerabilidades asociadas a estas?
- ¿Cómo garantizar una política de prevención que articule los esfuerzos públicos en el territorio y permita desarrollar la capacidad de acción interinstitucional, tanto como la de vincular y comprometer a la ciudadanía en materia de prevención social del delito?
- ¿Cómo orientar la política de seguridad ciudadana que se ha concebido predominantemente en términos de respuesta a las categorías del delito y menos en términos de características de las víctimas potenciales?

Interrogantes sobre la gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la participación

- ¿Cómo generar mecanismos formales de continuidad y sostenibilidad de las políticas?
- ¿Cómo fortalecer la generación de condiciones locales de gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la convivencia?
- ¿Cómo lograr aumentar los niveles de gobernabilidad de los alcaldes locales en materia de seguridad? ¿Cómo avanzar en un modelo de desconcentración en temas de proximidad, de prevención y de corresponsabilización ciudadana en las localidades de la ciudad?
- ¿Cuál es el papel que a largo plazo debe tener la participación ciudadana en el desarrollo de la política de seguridad ciudadana y de convivencia de Bogotá? ¿Cómo se deben desarrollar espacios de construcción conjunta de estrategias de acción entre la fuerza pública y la comunidad? ¿Cómo avanzar hacia un esquema de rendición de cuentas de la policía frente a la comunidad, en relación con los resultados de su acción coercitiva y preventiva?

Interrogantes sobre las relaciones interinstitucionales y territoriales en la seguridad ciudadana

- ¿Cómo garantizar una articulación y coordinación entre el nivel nacional y el local para la acción y la planeación adecuadas y conjuntas en materia de seguridad ciudadana?
- ¿Qué alternativas puede desarrollar e impulsar Bogotá para promover la articulación y coordinación de una política regional de seguridad ciudadana y convivencia con los municipios circundantes?
- ¿Cómo generar un modelo que permita generar mayor capacidad de adaptación de las instituciones, de la fuerza pública y de la política pública a las especificidades de cada territorio.

Interrogantes sobre las evoluciones de la fuerza pública

- ¿Cómo regular la coordinación entre una policía metropolitana encargada de la seguridad ciudadana y un ejército encargado de las actividades de defensa?
- ¿Qué viabilidad tiene la creación de un cuerpo distrital de policía que cumpla ciertas funciones específicas de complemento –y no de reemplazo- a la Policía Nacional, en las tare-

- as de prevención de problemas de convivencia? ¿Cómo lograr una mayor presencia y una mejor distribución espacial de la fuerza pública en la ciudad?
- ¿Cómo desarrollar una mayor pedagogía sobre contenidos y significados de la seguridad ciudadana y la convivencia sobre el papel de la fuerza pública?
 - ¿Cómo lograr el fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento ciudadano y de rendición de cuentas institucionales para evaluar adecuadamente el desempeño de la fuerza pública y las autoridades civiles en materia de seguridad ciudadana y convivencia?
 - ¿Cómo garantizar un efectivo control sobre la legalidad de las empresas de vigilancia y seguridad privada con el objetivo de disminuir la posible vulnerabilidad en estos cuerpos, a la cooptación y articulación con grupos al margen de la ley?

Interrogantes sobre la administración de justicia, el sistema penal y el problema de la impunidad

- ¿Cómo medir adecuadamente la impunidad y su relación, si existiera, con los fenómenos de delincuencia que se presentan en Bogotá? ¿Cuáles son los indicadores que Bogotá debe implementar para hacer seguimiento al funcionamiento de la justicia penal que opera en la ciudad?
- ¿Qué acciones puede asumir la ciudad para hacer una pedagogía que permita un mejor conocimiento ciudadano de los aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio?
- ¿Cómo solucionar las “necesidades jurídicas insatisfechas” en Bogotá? ¿Cuál puede ser la participación de las instituciones distritales en dicha solución?
- ¿Cuál es la focalización que Bogotá debe aplicar a los problemas de conflictividad social y cuál debe ser la respuesta que permita atenderla y resolverla en forma efectiva?

Interrogantes sobre la medición, la representación y la comunicación de la inseguridad

- ¿Cuáles deben ser el mecanismo de medición de la percepción objetiva y subjetiva y los indicadores para medir y evaluar el desempeño institucional?
- ¿Cómo se podrían prevenir los efectos de subregistro de los hechos denunciados en relación con la masa total de hechos delictivos? Esto es, ¿Cómo abordar el aumento de las denuncias y de los registros delitos, interpretados como un aumento de los la masa total de hechos delictivos o como una desmejora del papel jugado por las autoridades?
- ¿Cómo generar un mejor entendimiento institucional, ciudadano y de los medios de comunicación para el manejo responsable de los temas de seguridad ciudadana?
- ¿Cómo generar canales de entendimiento entre las autoridades y los profesionales de la comunicación para que éstos últimos a través de un lenguaje formal en la materia logren la construcción de un imaginario y una percepción en seguridad acorde con la realidad? ¿Cómo garantizar la construcción de una opinión pública consiente de las propias limitaciones institucionales y sociales para la reducción definitiva y permanente de los índices de inseguridad?

Conclusión preliminar

Los éxitos de Bogotá en seguridad ciudadana se deberían menos a los instrumentos convencionales de política pública de seguridad, que a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana que ha tenido lugar en la ciudad desde los años 1990. En los términos de Hufty (2006a) y de Le Galès (1995), Bogotá ha podido desarrollar un dispositivo de negociación y de cooperación entre los diferentes actores de la seguridad, locales o nacionales, con influencia en los procesos de decisión. Esto ha ido tejiendo un entramado de regulaciones, formales y no formales, con respuestas más o menos apropiadas, compartidas y sostenibles a los desafíos de la seguridad ciudadana. Estos elementos soportan la tesis de la “governabilidad no formalizada” que permitiría explicar en parte los avances de seguridad en Bogotá desde los años 1990.

Esta gobernabilidad demuestra que frente a las evoluciones en las preocupaciones sobre seguridad en los bogotanos, los actores han podido negociar cambios y adaptaciones. Pareciera existir una cierta “inteligencia colectiva” que ha permitido un constante *aggiornamento* de la política de seguridad ciudadana y de la gobernabilidad de esta seguridad. Las respuestas de ayer, no son las mismas de hoy. Posiblemente tampoco son las que necesita la ciudad de mañana y por ello se puede corroborar que “en materia de gobernabilidad, como en la navegación, los diferentes elementos y parámetros requieren un constante ajuste y que, por la misma razón, difícilmente existen soluciones de gobernabilidad idénticas para espacios y tiempos diferentes” (Velásquez, 2007b).

A partir de estos puntos, el Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá surge como “un instrumento de prospectiva, orientado hacia la construcción de un diálogo plural y algunos consensos multipartitos en torno a una visión sostenible, integral y de largo plazo de seguridad ciudadana y convivencia para la ciudad y su entorno”. Los resultados parciales del Libro Blanco han sido fruto del intercambio de más de cincuenta expertos en diferentes aspectos de la seguridad ciudadana y del aporte de diferentes organismos públicos, privados y de la sociedad civil. En esa lógica, el Libro Blanco se presenta como un instrumento que contribuye al avance de los procesos de negociación y de cooperación

entre los actores con influencia en los procesos de decisión sobre la seguridad ciudadana, locales como nacionales. Esto es, el Libro Blanco contribuye a la evolución de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Como resultado parcial, el Libro Blanco ha permitido identificar una serie de interrogantes que determinan los principales retos futuros de Bogotá en seguridad ciudadana y convivencia. Encontrar respuestas a estos interrogantes surge también del proceso de discusión multipartito y debería contribuir a consolidar tanto los avances en materia de convivencia y prevención de la delincuencia como los que ha conocido la ciudad en la gobernabilidad de su seguridad.

Bibliografía

- Acero, H. (2003) *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2007) “Encuesta de percepción y victimización, diciembre de 2006”. En: *Observatorio de seguridad en Bogotá* No 32. Balance del año 2006. Bogotá, pp 46-53.
- Casas, P. & González, P. (2005) “Políticas de seguridad y disminución del homicidio en Bogotá: Mito y realidad”. En: Casas et al (ed) *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, pp 235-289.
- Guerrero, R. (1999a) “El control de la violencia a nivel municipal”. En: Buvinic, M. & Morrison, A. *Notas Técnicas: Prevención de la Violencia*. Nota Técnica No. 8, Washington D.C: División de Desarrollo Social del Departamento Desarrollo Sostenible-BID.
- Guerrero, R. (1999b) “Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence / Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades”. *Latin American Journal of Public Health / Revista Panamericana de Salud Pública* 5(4-5): 322-331.
- Hufty, M. (2006a) “Marco Analítico de la Gobernancia. Presentación y resumen”. *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba, Bolivia.

- Hufty, M. (2006b) “Marco conceptual y analítico de la gobernanza”. Documento Congreso Mundial de salud pública. http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc Consultado septiembre 2006.
- LBSB-Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá (en proceso). *Inquietudes y retos futuros de la seguridad ciudadana en Bogotá*. UN-Habitat, Ayuntamiento de Barcelona, Secretaría de Gobierno de Bogotá, CNAI. Bogotá.
- LBSB-Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá (2007). “Preguntas y respuestas”. UN-Habitat, Ayuntamiento de Barcelona, Secretaría de Gobierno de Bogotá, CNAI, Bogotá.
- Le Galès, P. (1995) “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”. *Revue française de science politique*, 45 (1). París.
- Llorente, M.V. (2005) “Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá”. En: Carrión, F. (Ed). *La seguridad ciudadana: Un reto de las democracias*. Revista Quórum, No. 12, Universidad de Alcalá. pp 110-125.
- Llorente, M.V. & Rivas, A. (2004) “La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana”. En: Red-URBAL, *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso. pp. 311-341. http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/LLORENTEYRIVAS.pdf Consultado enero 2007.
- Martin, G. & Ceballos, M. (2004) *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995 -2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, USAID, Georgetown University. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 774 p.
- Sánchez, F., Espinosa, S. & Rivas, A. (2003) “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002”. *Documento CEDE*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Silva, A. (2003) *Bogotá imaginada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UN-Habitat (2007). “Safer Cities Programme”. Un-Habitat, Nairobi. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=375>. Consultado marzo 2007.

- Urbano, C. (2006) “Continuidades, rupturas e interpretaciones de la idea de seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2003”. *Documento CESO N 116*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 62 p.
- Velásquez, E. (2007a) “La *Governance* de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. En: Red URBAL 14 & Regione Toscana, *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*. Florencia, Italia. pp 60-87.
- Velásquez, E. (2007b) “Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: Una primera lectura”. En: Velásquez, E. & Godard, H.(eds). *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas. Organización y recomposiciones territoriales y socio-políticas*. Bogotá: IFEA-U. Externado.