



Misceláneo

Abordajes teóricos sobre la relación entre seguridad ciudadana y violencia urbana en Colombia: una lectura crítica

Theoretical approaches on the relationship between Citizen Security and Urban Violence in Colombia: a critical reading

Andrés Rincón Morera¹

Fecha de envío: 7 de enero de 2018
Fecha de aceptación: 2 de abril de 2018

Resumen

En el presente texto se procuran sintetizar las principales corrientes analíticas que han estudiado la política pública de seguridad ciudadana en Colombia. Se analiza cómo ha sido interpretado el cambio estratégico respecto del objeto, los objetivos y las dinámicas de estas iniciativas estatales, al igual que la manera en que se ha pensado la relación entre urbe-violencia y políticas públicas. A partir de allí, se procura evidenciar la forma en que se ha abordado la transición en el tratamiento de múltiples violencias. En segunda instancia, se evidencia la manera en que tales modificaciones acontecen tanto en el seno de los profundos cambios en el sistema internacional de Estados como en el marco de una serie de dinámicas a nivel nacional, que proveen un nuevo marco constitucional, a partir de 1991. Finalmente, se contextualiza la producción académica sobre la relación entre seguridad y constitución del monopolio estatal de la fuerza, sus alcances y limitaciones. Por tanto, se propone que es necesario entender este conjunto de perspectivas, como aporte a los procesos de construcción de políticas de seguridad, en el marco del posconflicto colombiano.

Palabras clave: Colombia; criminalidad y violencia; seguridad ciudadana; violencia urbana.

Abstract

This article synthesizes the main analytical trends that have addressed the dynamics of citizen security in Colombia. It analyses the strategic change regarding the object, objectives and dynamics of public security policies in the country, as well as the way in which the relationship between urban violence and public policies has been thought. From there, it seeks to demonstrate how the transition has been addressed in the treatment of multiple violence. In the second instance, the article demonstrates the way in which such modifications occur both within the profound changes in the international system of States and within the framework of a series of dynamics at the national level, which provide a new constitutional framework, from 1991 onwards. Finally, the academic production regarding the relationship between security and the constitution of the State's monopoly of force, its scope and limitations, are contextualized. Therefore, it is necessary to contemplate this set of perspectives as a contribution to the processes of construction of security policies in the framework of the Colombian post-conflict.

Keywords: Colombia; citizen security; criminality and violence; urban violence.

¹ Colombia. Antropólogo y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Correo: andrinconm@unal.edu.co

Introducción

A partir de los últimos procesos de negociación entre el Estado colombiano y la insurgencia se han desarrollado algunos análisis sobre la relación entre violencia, monopolio de la fuerza y construcción del Estado (Gutiérrez 2014); niveles de síntesis necesarios para avanzar en la comprensión de tan problemática construcción en el marco del posconflicto. El presente texto pretende encuadrarse en dicha relación desde la perspectiva urbana. Nuestro objetivo es rastrear las principales posiciones teóricas y conceptualizaciones desarrolladas en Colombia en torno de las políticas de seguridad ciudadana; mismas que son entendidas aquí como el conjunto de medidas implementadas por las diferentes agencias estatales, tanto del orden nacional como del orden local, para poder hacer frente a la acción política violenta, la violencia delincinencial, las violencias sociales y los procesos de conflicto que se tejen en los escenarios urbanos. El texto, por tanto, tiene como eje de reflexión principal el siguiente cuestionamiento: ¿cómo se ha leído la relación entre las políticas de seguridad ciudadana y la construcción del Estado en Colombia?

El artículo está organizado, entonces, en tres áreas temáticas fundamentales. En la primera sección se plantea, en términos generales, cuáles han sido los principales referentes analíticos que intentan comprender la relación entre entornos urbanos y violencia. En el segundo acápite se intenta precisar cómo se ha comprendido el contexto internacional desde el cual se han interpretado, como marco referencial, las políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Por último, se presentan las posiciones más importantes sobre el vínculo entre constitución del monopolio de la fuerza en las ciudades y el proceso de construcción del

Estado en Colombia. En este sentido, se pretenden identificar tanto las perspectivas que han abordado el análisis del contexto nacional en el cual emerge el discurso de la seguridad ciudadana, como el conjunto de factores que ponen en entredicho tal monopolio.

Lecturas de las dinámicas urbanas y su relación con la violencia en Colombia²

Tres núcleos de debate concentran los análisis sobre la relación entre entornos urbanos y violencia: el carácter y la naturaleza de la violencia urbana, las causas de las victimizaciones presentes en las ciudades y la discusión sobre las consecuencias que genera la violencia en las urbes. Respecto al primer núcleo es factible señalar que la mayor parte de aquellos análisis que intentan dar cuenta de las dinámicas de la seguridad ciudadana en Colombia aparecen indisolublemente ligados a la discusión en torno del carácter y dinámicas mismas de la violencia (Perea 2013; Jaramillo y Rincón 2014; Perea *et al.* 2014). En la mayoría de estudios, sin temor a la retórica, es tanto su punto de partida, como su punto de llegada; es decir, parten del análisis de las causas de la violencia, para posteriormente aproximar posibles soluciones en materia de política pública de acuerdo con la naturaleza de la violencia que se esté analizando.

En este plano emergen cuatro ámbitos de significación: en primer lugar, el de la ciudad entendida como un escenario naturalmente

² Una discusión detallada de los estudios y las perspectivas de la violencia en Colombia excede los objetivos y límites del presente texto. Recomendamos las siguientes referencias: Gutiérrez (2001), González *et al.* (2007), Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), Gutiérrez (2014) y Aguilera (2014).

violento (Carrión 2003a). En segunda instancia, el de la violencia urbana como una cuestión de magnitud ampliada si se contrasta con otro tipo de contextos (Castro y Salazar 1998). En tercer lugar, el de la ciudad como contenedor de violencias específicas. Finalmente, se puede encontrar la discusión sobre la autonomía o no de las violencias urbanas en el país respecto de las dinámicas del conflicto armado (Perea 2013; Centro de Memoria Histórica 2013; Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas 2015). En este sentido, Salas (2014) señala que los conflictos particulares que se desarrollan en los centros urbanos se han abordado desde diferentes perspectivas analíticas, entre las cuales es posible identificar: un enfoque socioeconómico espacial, un enfoque sociocultural, un enfoque sociopolítico y, finalmente, un enfoque que contempla las dinámicas del conflicto político armado en el país (Perea 2013).

Sobre este marco, el debate ha gravitado sobre las causas de la violencia urbana: primero, algunas perspectivas entienden a la ciudad como un terreno propicio para el desarrollo de las más variadas formas de violencia o de los factores desencadenantes de la misma; por ejemplo, Mesa (1989, 82), al argumentar que en Colombia asistiremos a un proceso de crisis urbana, señala que “en estas nuevas urbes también se irán a incubar las bandas de maleantes, prostitutas, gamines³ y de todo el subproducto de ese proceso de marginación social (...) surgen también los delitos contra la vida, la propiedad, la integridad personal”. En segunda instancia, se encuentra un núcleo

3 Esta palabra constituye, en términos generales, una etiqueta estigmatizante y peyorativa utilizada para referirse a personas en situación de calle en Colombia; en su acepción coloquial refiere a una persona irrespetuosa, con malos modales y que puede resultar, eventualmente, peligrosa.

de debate sobre la relación entre crecimiento urbano y aumento de los indicadores de violencia; la discusión ha girado en torno de si existe algún tipo de relación entre estas dos dimensiones y, de existir, de qué tipo sería la misma (Muggah 2012). Carrión (2003a), por ejemplo, señala que en Latinoamérica la violencia urbana ha crecido a tasas mayores que el proceso de urbanización, lo cual descartaría la hipótesis de la relación causal entre ambos fenómenos (Salazar 1999; Camacho 1990; Muggah 2012). En tercer lugar, algunos análisis suponen que fenómenos como la exclusión social, la pobreza, la discriminación y la informalidad son una especie de caldo de cultivo para las actividades delictivas e ilícitas (Muggah 2012)⁴; la particularidad de la tesis viene dada porque intenta demostrar una correlación entre violencia- un entorno de desarrollo urbano excluyente y fenómenos de exclusión social y económica (Mesa 2006; Arriagada y Godoy 1999).

Este último conjunto de análisis se ha sujetado a diversas discusiones. De tal suerte, Salazar (1999, 4) acude a la perspectiva de la privación relativa de Ted Gurr para sostener que la violencia en la ciudad puede ser argumentada en términos de “la discrepancia percibida por sus actores entre las legítimas aspiraciones de acceso a bienes económicos, sociales, políticos; los recursos disponibles en un contexto dado y las oportunidades reales de acceder a ellos”. Perspectivas sujetas a debate, pues como señala Acero (2002) la violencia urbana no se puede explicar como resultado de las denominadas “causas objetivas”, siendo que en un escenario como Bogotá tanto la pobreza como la desigualdad han aumentado, mientras que las ci-

4 Una referencia útil a nivel internacional puede encontrarse en Fainzylber *et al.* (2002), Moser (2004) y Neumayer (2005).

fras de violencia y delincuencia han disminuido (Perea y Rincón 2014).

A diferencia de las corrientes analíticas anteriormente citadas, se encuentran un conjunto de enfoques que procuran cuestionar la relación causal entre violencia y ciudad; por tanto, si se descarta que las urbes sean por sí mismas una causa para la primera, se debe pensar en qué genera la violencia para la ciudad. Al respecto, Carrión (2003b) propone que lo que sucede en América Latina es un proceso de urbanización de la violencia. Ello significa que el crecimiento de las victimizaciones en los principales centros urbanos ha impactado en las dimensiones espacio-temporales de las ciudades, de la misma manera que ha incidido negativamente en las nociones de ciudadanía y el sentido de comunidad.

Esta última perspectiva abre un cuestionamiento importante, pero poco desarrollado respecto de los análisis de la violencia urbana: ¿es posible encontrar algo positivo en los conflictos urbanos? En otras palabras, ¿ayuda de alguna manera el conflicto que se teje en las ciudades a la constitución del monopolio de la fuerza por parte del Estado? Estas ideas nos acercan a la proposición del equipo de trabajo del Observatorio Colombiano para el desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el fortalecimiento Institucional (ODECOFI) del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), donde a partir del análisis del proceso de construcción del Estado se argumenta que “se trata de pensarse como se evidencian maneras de ser y de construir el Estado mismo a partir de esos conflictos, como se configura allí un Estado que no existía previamente y cuyos aparatos tampoco pueden llegar simplemente a imponerse en la región” (González *et al.* 2007, 228).

La seguridad ciudadana en Colombia analizada en un contexto internacional

Además de la discusión sobre la naturaleza del vínculo entre la violencia-entornos urbanos y políticas públicas de seguridad, es factible encontrar un segundo núcleo de análisis que ha procurado entender los mecanismos que anteceden la formulación de tal tipo de iniciativas estatales. Ciertos autores, encuadrados en una línea de reflexión presente a nivel internacional (Buzan 2009; Rosas 2010; De Haas 2015), sostienen que las políticas de seguridad no pueden ser entendidas sino son enmarcadas en un conjunto de tensiones que se desenvuelven en el escenario internacional (Galindo 2009; Carrión 2014).

De tal suerte, la comprensión de las particularidades nacionales y subregionales se ilustran a la luz de los diferentes procesos históricos y de los cambios políticos y económicos que se suceden en el seno de la dinámica misma del sistema internacional de Estados (Carrión 2014; Leal 2003; Coimbra 2012; Danreuther 2013). Por tanto, quienes optan por este punto de partida señalan que la emergencia del discurso y de las políticas erigidas bajo la premisa de la Seguridad ciudadana en Latinoamérica se encuentran relacionadas con la transición y la relativización del paradigma de la seguridad nacional (Leal 2003; 2006). Ello nos ubica en el contexto temporal y político de la transición de la Guerra Fría a la emergencia de la globalización; por lo mismo, en los procesos de reacomodamiento del escenario internacional, tanto en el realineamiento de las grandes potencias y su política de alianzas, como también en el marco de las profundas transformaciones económicas a nivel global.

Los cuestionamientos, ¿la defensa para quién?, ¿la defensa de qué?, son una puerta de entrada que nos permite comprender la perspectiva de diferentes autores y el peso que estos le asignan al proceso de debilitamiento del paradigma de la seguridad nacional. Señalemos, en primer lugar, que parece existir bastante consenso entre los analistas frente a la misma forma que tomó la aplicación de dicha doctrina en América Latina, por lo que advierten que la seguridad nacional dio vida a las políticas y mecanismos propios de la seguridad pública de los años 70 y 80 (Carrión 2003a; Sánchez y Rodríguez 2010; Di Paolo 2013). Este tipo de perspectivas enfatizan en la tensión propia de la política pública en materia de seguridad en Colombia respecto de su objeto, los mecanismos fundamentales para su consecución y los canales que ha recorrido para su aplicación a las realidades existentes:

En este marco hegemónico aparece la discusión del paso de la seguridad pública, que defiende el orden establecido y la organización del Estado a través de la tesis del enemigo interno, propios de la Guerra Fría, y otorga el monopolio de la fuerza a las ramas militar y policial (Carrión 2003a, 37).

En líneas generales, dichos planteamientos tratan de captar aquella estructura tanto política como discursiva emanada en el contexto de la Guerra Fría, a partir de la cual los países latinoamericanos habrían adoptado los planteamientos de la seguridad pública en el sentido de las determinaciones estratégicas e ideológicas de los Estados Unidos (Galindo 2009). Es importante llamar la atención sobre la tendencia de ciertos académicos a acentuar el carácter anticomunista de las políticas emanadas en el seno de la doctrina de la Seguridad Nacional (Leal 2003; Ruiz

2004; Galindo 2009; Coimbra 2012). Dicha política y su expresión hemisférica en América Latina, desde el punto de vista de Leal (2004), produjo un impacto profundo en el tipo de relación establecido entre las instituciones militares y el resto de las agencias estatales, de la misma manera que influyó en su posición de superioridad respecto de las demás agencias estatales.⁵

La caída de la URSS y las consecuencias de éste suceso sobre la proyección del comunismo en el escenario internacional se tradujo tanto en la desaparición o relativización del imaginario en que se sustentaba la formulación de las políticas de seguridad, como en la transformación de la lectura de las amenazas a que la misma debería dirigirse. Autores como Leal (2006, 13) señalan que “el Estado dejó de ser el objeto central de la seguridad y diversas entidades pasaron a ocupar su lugar, tales como comunidades de países, regiones, la ciudad, la ciudadanía o simplemente las personas”. Dicho cambio se sucede, desde esta perspectiva, en la transición de la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana, donde emerge una noción diferente de los objetivos, la naturaleza, los blancos a los que se dirige, al igual que los agentes que la proveen (Rico, 2008). Siguiendo una línea de argumentación similar, Carrión (2003a) señala que la emergencia de la Seguridad Ciudadana en la década de los noventa denota que el centro y aspecto más relevante de la seguridad son las personas, donde el Estado ya no es el fin de ésta sino un medio que permitirá y garan-

⁵ Este tipo de aseveraciones contrastan con el desarrollo analítico en otras latitudes. Por ejemplo, para el caso mexicano y argentino, De Haas (2015) no le da prioridad al análisis internacional en la producción de las leyes de seguridad nacional; sostiene, por el contrario, que las mismas obedecen a los fundamentos legales desarrollados por cada país para proveer seguridad a la ciudadanía.

tizaría la convivencia y la tolerancia entre las personas (Carrión 2003a, 38).

La imagen descrita dista, no obstante, de ser homogénea y, por demás, de ser coherente. Ciertos teóricos han adoptado puntos de vista que permiten problematizar la transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana como un proceso acabado o uniforme en el conjunto de América Latina; tal como afirma Salas (2014, 1): “El valor de la seguridad nacional de un país variará de uno a otro y, de un contexto a otro, dependiendo de cuanta seguridad se necesita en función de la que ya se posee en relación a los riesgos y amenazas presentes”. Una perspectiva concomitante es aquella que argumenta que en lo esencial el discurso y las medidas propias de la seguridad, si bien se transforman con el fin de la Guerra Fría, el núcleo central de su carácter se redefiniría por la emergencia del concepto de seguridad humana en 1994 (Acero 2006). Es decir, se entiende que uno de los aspectos esenciales de la seguridad es su conexión con la generación de condiciones propias para el desarrollo de las diferentes dimensiones de los colectivos humanos.

La problemática se hace más compleja cuando se advierten los mecanismos y las lógicas de transformación de ese nuevo orden internacional y cuáles han sido sus impactos en las políticas de seguridad, específicamente en lo que respecta a las jóvenes políticas enmarcadas en la noción de la seguridad ciudadana. Al respecto, Acero (2005) señala que luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se está pasando de la seguridad de los Estados a la lucha contra el terrorismo; aquí se vuelve a poner en el centro del debate el retorno del Estado como agente protagónico de las estrategias y de las políticas de seguridad, donde los mecanismos y las estructuras

que la soportan, si bien han cambiado, aún se mantienen dentro de los esquemas heredados de la doctrina de Seguridad Nacional (Mirar Leal 2006; Carrión 2006).

De hecho, en el fondo de la discusión se alcanza a percibir una problemática importante en torno de la definición de quién o qué es el factor amenazante al orden social y político en la actualidad, así como la forma en que los Estados asumen los cambios acaecidos en el plano internacional. Por ende, si bien es cierto no se puede hacer caso omiso de la influencia que han generado los acelerados cambios en el marco de la globalización, no menos cierto es que este nuevo contexto implica poner en el centro de la discusión los mecanismos de cambio institucional, en cuanto a las políticas y agencias encargadas de la seguridad. En todo caso, lo que se observa es una tendencia por parte de quienes ponen el énfasis en el contexto internacional a leer los cambios en el nivel nacional como constreñidos por las dinámicas económicas y políticas del primero. Allí prima una perspectiva exógena, a la vez que se denota cómo dichas fuerzas actúan a la luz de las contradicciones mismas de los órdenes políticos locales.

Emergencia de la seguridad ciudadana en Colombia: lecturas encontradas

Múltiples son las aproximaciones desarrolladas para dar cuenta del contexto en que emerge el concepto mismo de la seguridad ciudadana en Colombia. Varios autores coinciden en señalar que es durante los años 90, específicamente con la constitución de 1991, cuando se tornan relevantes tanto las medidas, como el discurso de la seguridad ciudadana.

Desde esta perspectiva y, coincidiendo con lo señalado en el plano internacional, tal concepto aparece como un sustitutivo a la noción de la seguridad nacional, la cual era hasta los 90 dominante en el territorio nacional. De igual manera, que para la condición latinoamericana, se señala que dichas políticas en Colombia comienzan a asignarle un peso mayor a la seguridad y protección de la ciudadanía, pero donde subyace la contradicción manifiesta en que el centro y naturaleza de ésta fue objeto de una profunda modificación y redefinición (Gutiérrez *et al.* 2009).

En este plano emergen divergencias sustanciales respecto a lo que significó la promulgación de la Carta Magna en 1991 en materia de seguridad. Por un lado, algunos autores señalan que durante el periodo presidencial (1990-1994) se incluye la perspectiva del tratamiento integral de la violencia y un reconocimiento por parte del Estado de la existencia de múltiples violencias (Rivas 2005; Carrión 2003a); hecho que hizo necesario el diseño de una serie de políticas públicas que tuvieran en cuenta la necesidad de soluciones particularizadas y la conceptualización de la seguridad no únicamente en términos del orden público, sino también en correspondencia con la seguridad de la ciudadanía. Por otro, Camacho (1994) señala una serie de contradicciones propias de las políticas de seguridad de este periodo que han sido poco analizadas.

Este autor contrasta la denominada *Estrategia nacional contra la violencia* (1991), emanada durante la primera parte del periodo presidencial de César Gaviria, con la segunda fase de dicha iniciativa denominada *Seguridad para la gente*. A partir de allí, Camacho (1994) sostiene que, si bien, esta segunda fase retoma aquellos planteamientos relacionadas con la

seguridad ciudadana, estos quedan relegados a un segundo plano. Es decir que

el problema radica en que la primera noción define la seguridad como la capacidad de solución pacífica de conflictos en un ámbito de bienestar (...) mientras que la segunda la localiza en enemigos concretos cuya acción amenaza prioritariamente al Estado y a sus instituciones (Camacho 1994, 87-88).

En este marco sobrevino la discusión sobre la relación entre las políticas de seguridad ciudadana y los procesos de descentralización para su manejo. En este mismo sentido, algunos autores sostienen que a partir de este periodo hubo un apoyo decidido por parte del gobierno central a los entes territoriales, quienes de manera consistente con el proceso de descentralización promovido con la Constitución de 1991, desarrollaron diferentes medidas en materia de seguridad ciudadana para contrarrestar la criminalidad y la violencia urbana (Castro y Salazar 1998, 7-8). En este nuevo contexto, el presidente era el depositario directo de la seguridad general, en tanto que los gobernadores y los alcaldes, a pesar de poder tomar algunas decisiones en este sentido, seguían actuando como agentes del gobierno central (Gutiérrez *et al.* 2009, 9). Las críticas frente a las implicaciones de esta dinámica de descentralización no son pocas; Gutiérrez *et al.* (2009), por ejemplo, señala que el proceso de cambio institucional generado entre 1985 y 1995 culminó con la concentración de poder en la figura de los alcaldes, todo lo cual ocurrió a pesar, si se quiere leer en detrimento, de los concejos municipales y la representación en lo local.

Producto de este proceso se habría producido un ambiente de ambigüedad institucio-

nal, puesto que a pesar de que los alcaldes estaban a cargo del manejo de lo concerniente con la seguridad en sus respectivas áreas de jurisdicción, estos terminaban subordinados en la cadena de mando a sus superiores jerárquicos (Camacho *et al.* 2005). En este sentido, Leal (2006) señala que la constitución de 1991 no cambia sustancialmente la visión esencial que se esboza en la constitución de 1886 respecto del manejo de la seguridad. Argumenta que mientras que se intentaba sustraer el tema al manejo exclusivo de los militares, “se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que constituyen (...) la Fuerza Pública” (Leal 2006, 97). Paradójicas suenan las palabras de Acero (2006), cuando afirma que aún cuando el proceso de descentralización efectivamente ocurrió en el país, hoy se pueden apreciar mandatarios locales que no ejercen su función, pues argumentan que este es un tema exclusivo de los uniformados.

Represión, integralidad y fracaso. La lectura de las medidas en lo local

En medio de este campo de análisis se han abierto múltiples reflexiones sobre la naturaleza de las políticas públicas en materia de seguridad desarrolladas en lo local. Se podría argumentar que tales enfoques se debaten entre la importancia que le otorgan a aquellas políticas que ponen peso en la represión, a diferencia de las que priorizan en la centralidad de las normas y la cultura como patrón fundamental de convivencia y reducción de la violencia. Además, encontramos aquellas perspectivas que tienen en consideración los procesos de hibridación política, esto es mezcla de represión y cambio comportamental y su pertinencia para contener la multiplicidad de dinámicas violentas. En

este apartado esbozaremos un esquema general que nos permita obtener un panorama general de lo dicho por los investigadores, más no un recuento histórico de las políticas.

Un punto de partida interesante, propuesto por Gutiérrez y Jaramillo (1999), es que el repertorio de las autoridades, tanto nacionales como locales en Colombia, se ha compuesto por una amplia variedad de medidas por lo que, siguiendo una amplia tradición nacional, las políticas de seguridad ciudadana se caracterizarían por su flexibilidad. Esta afirmación contrasta con lo dicho por Arriagada y Godoy (1999) para quienes lo que ha sucedido en Latinoamérica ha estado marcado por el desarrollo de medidas punitivas y policiales bajo el modelo policía-justicia-prisión. El panorama resulta tanto más complejo cuando se constata que existen otras perspectivas analíticas desde las cuales se afirma que el manejo de la seguridad ha recibido un tratamiento que si bien acentúa las medidas represivas, también ha acudido a medidas enmarcadas en el paradigma de la cultura ciudadana (Carrión 2003a). Por supuesto, no todos los analistas ven en lo anterior una inconsistencia; por el contrario, hay quienes sostienen que si bien en Colombia tuvieron mayor peso aquellas políticas orientadas al control y represión de la violencia, en recientes años se ha presentado un manejo y apertura democrática en la materia (Acero 2006).

No menos problemática resulta la discusión en torno de lo aspiración de integralidad de las políticas en materia de seguridad ciudadana. Dos líneas generales de reflexión se estructuran al respecto: por un lado, aquellas que leen lo integral en términos de complementariedad; por otro, aquellas que han visto como un hecho importante las políticas destinadas al ataque de los factores generadores de violencia. Así, por ejemplo, Acero (2006)

señala que en Bogotá ha habido un desplazamiento de la percepción en cuanto al manejo de la seguridad y se ha orientado en un sentido más integral y enfocado en las personas; siguiendo a Mockus,⁶ plantea que es preciso el desarrollo de una base teórica que permita diseñar políticas que superen el divorcio entre regulación jurídica, regulación cultural y regulación moral. Podemos encontrar, de igual manera, afirmaciones como las de Castro y Salazar (1998, 8) quienes aseguran que además de la utilización de medidas de control de la criminalidad en materia represiva, “los gobiernos locales empezaron a enfrentar el problema con tratamientos integrales, preventivos y complementarios al manejo tradicional de la violencia, respondiendo a las demandas de su comunidad”.

En este sentido, un eje importante del debate se ha estructurado en torno de la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana ancladas en la noción de cambio comportamental. Allí se ponen en cuestión los límites de medidas tales como la recuperación de sitios críticos, la transformación de los aspectos culturales de la ciudadanía o las medidas de autocontrol. Bastantes son las críticas, como muchas las líneas de argumentación en defensa de tales medidas: por un lado, existen posturas que argumentan que las políticas destinadas a la recuperación del espacio público, de las incivildades menores y los comportamientos antisociales son esenciales en la generación de la percepción de seguridad y en la desconfiguración de la triada delincuente-

entorno-víctima (Acero 2002; Ruiz 2004). De otro lado, hay quienes sostienen que este tipo de políticas, incluidas las medidas de desarme o aquellas dirigidas a la regulación de la convivencia, no son más que procedimientos que, lejos de reducir los verdaderos factores desencadenantes de la violencia, lo que generan es un impacto en la percepción de la seguridad (Salazar 1999; Casas y González 2005). Vale la pena indicar que estas posturas críticas se construyen desde posiciones teóricas diferenciadas. De tal suerte, hay quienes argumentan que estas políticas no han funcionado porque dejan de lado la implementación de medidas de castigo al delito, mientras que otras posturas aseguran que éstas no contemplan un tratamiento integral de la violencia.

Perspectivas analíticas frente a la constitución del monopolio de la fuerza en las ciudades

Las perspectivas expuestas se encuadran en un debate sobre el tipo de consolidación estatal que se presenta en Colombia. Este tipo de proposiciones analíticas argumentan que los Estados que aún mantienen ambigüedades, respecto a sus políticas de seguridad ciudadana, se caracterizarían por unos procesos débiles de ocupación territorial, por deficiencias en la articulación de la población bajo la perspectiva de la nación y en donde todavía existen sectores sociales que están dispuestos a disputarle el monopolio a las autoridades legalmente constituidas. Al respecto, se encuentran una gran cantidad de premisas teóricas que dificultan, la mayor parte de las veces, el poder tener un panorama más claro y completo respecto de la manera en que las medidas y las políticas públicas encuadras en la perspectiva de la seguridad

⁶ Antanas Mockus es un académico y político colombiano. Fue rector de la Universidad Nacional de Colombia a comienzos de la década de los noventa, alcalde de Bogotá en los periodos 1995-1998 y 2001-2003, durante los cuales impulsó medidas de cultura ciudadana. En recientes años ha sido candidato presidencial y senador electo por al Partido Verde para el periodo 2018-2022.

ciudadana le aportan o minan la construcción del Estado en Colombia. En algunos documentos que han analizado la implementación de los discursos y medidas propias de estas iniciativas encontramos términos tales como precariedad, debilidad o presencia diferenciada del Estado. De la misma manera, encontramos estudios que dan cuenta de una serie de dinámicas que suplantando a las agencias estatales encargadas de proveer la seguridad, pero que poco reflexionan en torno de lo que ello significa para la institucionalidad colombiana, ni para el conjunto de la estructura estatal.

La lectura respecto al accionar de las agencias estatales encargadas de proveer seguridad permite identificar una serie de discusiones y perspectivas que ponen en cuestión tanto las características intrínsecas de la institucionalidad colombiana -en particular- como la presencia y el actuar del Estado -en general- (Carrión 2014). Consideramos que hay, al menos, tres formas de leer este tipo de configuración: un patrón que advierte sobre la debilidad de las instituciones y su relación con la emergencia de las violencias que se denominan bajo la noción de “justicia por mano propia” (Centro Nacional de Memoria Histórica 2016); un proceso que enfatiza en los diferentes tipos de vínculo entre la policía y la población, así como su configuración institucional (Carrión 2007); y finalmente, una perspectiva que analiza la presencia de la institucionalidad en la ciudad en función del tipo de amenazas que se instalan en estos conglomerados. Este tipo de análisis señala como aspectos nodales de la institucionalidad colombiana su debilidad histórica para proveer seguridad; eventualidad en la que sobresaldría la relación entre policía y corrupción (Ortiz 1991; Carrión 2007), los bajos niveles de coordinación y comunicación interinstitucional (Camacho *et al.* 2002, 7-8)

y la deficiencia del actuar policial junto con la existencia de importantes vacíos de autoridad (Salazar 1995; Mesa 2003). Según estos autores, estos aspectos habrían incidido en la proliferación de mecanismos extralegales para dirimir los conflictos, la emergencia de organizaciones de tipo criminal y de fenómenos como las operaciones de “limpieza social”.

Perspectivas analíticas que, en su dimensión de análisis de la construcción del Estado en Colombia, se encuadran en tres tipos de reflexión: en primer lugar, aquellas en que se afirma que la debilidad institucional en materia de seguridad urbana obedece, de hecho, a que el país históricamente ha convivido con un proceso de fragmentación estatal (Leal 2006; Gutiérrez 2014). En segunda instancia, no solo el problema de la presencia del Estado, sino los inconvenientes que enfrentan el conjunto del sistema político, donde se encuentran defectos en los esquemas de representación, donde la legitimidad se erosiona y el clientelismo es la nota predominante de las relaciones políticas (Carrión 2003b, 42). Finalmente, otro núcleo de académicos insisten en la débil legitimidad de las instituciones estatales (Ortiz 1991).

Gutiérrez *et al.* (2009, 25) considera que

uno de los puntos de divergencia de los análisis se centra en torno a la relevancia que otorgan al Estado y la sociedad en sus explicaciones: para unos, el que la violencia sea política o social tiene que ver con la negación del Estado para reconocer la pluralidad de la sociedad, mientras que otros creen que la violencia tiene que ver más bien con una sociedad que no se reconoce en el Estado, ni lo acepta como tercero en discordia para dirimir sus conflictos.

En suma, la perspectiva de la deficiente estructuración estatal se ha constituido en corolario para aseverar que en Colombia existen dife-

rentes tipos de transacciones entre actores institucionales y agentes privados. Aquí se estructuran tres enfoques: en el primero, integrado por quienes aseveran que lo que existe es una franca competencia entre estos (Camacho 1991). Leal (2006, 76), por ejemplo, asevera que los agentes estatales “han intervenido frente a los poderes privados en el mismo lenguaje de éstos, como un poder privado más”.

En el segundo, se encuentran posturas que insisten en que, a pesar de la disputa en algunas franjas formales del monopolio estatal de la fuerza, “al mismo tiempo cooperan con él (mutualismo), o toman ventaja de él (parasitismo), a través tanto de una densa red de interacciones, como de coaliciones tácitas o implícitas” (Gutiérrez y Jaramillo 2004, 3). Y por último, se evidencian aquellas corrientes que discuten el problema de la seguridad privada, enfatizando en el significado de la misma en la perspectiva de la privatización de la seguridad (Salazar 1999; Carrión 2003a) y la desigualdad generada a partir del acceso diferencial a tal servicio (Arriagada y Godoy 1999). En suma, el problema no se reduce única y exclusivamente a la nulidad o escasa presencia del Estado. Este tipo de planteamientos llaman particularmente la atención, pues no solo colocan en el centro del debate el funcionamiento del Estado respecto del favorecimiento de intereses particulares; además, interpreta al Estado como un agente generador de violencia.

Conclusiones

Se constata que el debate relacionado con las dinámicas urbanas, leído desde la naturalización de la relación entre entornos urbanos y violencia, ha permitido cuestionar no solo esta pre-

misa, sino además problematizar la percepción que indica que a mayor grado de urbanización mayores niveles de violencia. De igual manera, la discusión de la relación violencia-ciudad permite acercarse en Colombia al debate sobre las causas de la primera, constituyéndose en marco para cuestionar aquellas nociones predominantes que sitúan como factor explicativo común la relación entre pobreza y violencia o desigualdad y violencia. Ello permite introducirse en una problemática más general, relacionada esta vez con el proceso de construcción del Estado; esto es, si el conflicto, independientemente de su naturaleza o de las características que adquiriera, ayuda a configurar la institucionalidad y a darle forma a las agencias del Estado.

Las discusiones y los debates sobre la transición de la seguridad nacional a la seguridad pública han permitido reflexionar no solamente sobre las dinámicas mismas que han adquirido las políticas y los esquemas de seguridad, sino además frente a la naturaleza y los objetivos de la misma. Por esta misma vía, pensar los procesos de descentralización respecto de la seguridad, junto con sus inconsistencias e incongruencias, permite problematizar la efectividad misma de las medidas enmarcadas en los paradigmas de la cultura ciudadana y la pura represión, así como comprender que, a la hora de analizar la reducción de las tasas de homicidios y de violencia, es importante comprender la relación entre lo local y lo nacional, el papel que juegan las élites y las dinámicas regionales del conflicto armado.

De la misma manera, se identifican una serie de inconsistencias y disonancias entre la carta constitucional del país y las políticas de cada gobierno, por lo que se denota la existencia de una distancia relativa entre lo que dicen las leyes y lo que hacen los gobernantes; estos últimos, aún cuando se desenvuelven

en un marco normativo, aplican una serie de políticas en materia de seguridad que ponen el acento en un esquema que se debate entre la defensa de las instituciones o la población. Todo lo anterior, encuadrado en la mencionada ambigüedad de las políticas de seguridad presentes en Colombia, permite pensar la formación estatal del país. Ello abre una reflexión sobre los procesos de ocupación territorial y de presencia del Estado en las urbes colombianas, los mecanismos de articulación de la población bajo la perspectiva de la nación y los repertorios de acción de aquellos sectores que están dispuestos a disputarle el monopolio de la fuerza a las autoridades centrales.

Lo mencionado nos sitúa en la reflexión de las dinámicas mismas de la seguridad ciudadana, sus contradicciones y sus desafíos, tanto del control de los medios de coerción como de los límites del monopolio de la fuerza en las ciudades. A partir de allí, parece pertinente indicar que lejos de lo que pudiera pensarse, el monopolio de la fuerza por parte del Estado en Colombia ha tenido problemas, incluso en las ciudades. Ello nos recuerda, no obstante, que este no es un proceso uniforme, “depende de la situación y el momento concreto que viven las sociedades regionales” (González 2007, 316). Proceso que está marcado por una serie de contradicciones, como lo demuestra el caso de ciudades como Medellín o Cali, principalmente; por lo mismo, que no ha sido “un proceso pacífico sino bastante signado por la violencia, como lo muestra la experiencia histórica de los países occidentales” (González 2007, 316). Vale la pena señalar que las dinámicas de la implementación de la seguridad ciudadana en Colombia evidencian un monopolio estatal de la fuerza signado por contradicciones y que dista, no obstante, de estar cien por ciento consolidado.

Bibliografía

- Acero, Hugo. 2002. “Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia. 1994-2002”. *Revista Biomédica* 22, diciembre: 362-372.
- _____. 2005. “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”. En *Ciudad y seguridad en América Latina*, editado por Lucía Dammert y Gustavo Paulsen: 133-150. Chile: Editorial FLACSO.
- Aguilera, Mario. 2014. *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden contrainsurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, SAS/ Universidad Nacional de Colombia.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy. 1999. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Borrero, Armando. 2001. “Defensa y Seguridad Nacional. Elementos para una política democrática”. *Revista Análisis Político* 42, enero-abril: 26-40.
- Buzan, Barry. 2009. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Reino Unido: European Consortium for Political Research Press.
- Camacho, Álvaro, y Álvaro Guzmán. 1990. *Colombia, ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.
- Camacho, Álvaro. 1991. “El Ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades”. *Revista Análisis Político* 12, enero-abril: 23-35.
- _____. 1994. “Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?”. *Revista Análisis Político* 21, enero-abril: 70-81.

- Camacho, Álvaro, Laura Wills y Catalina Acevedo. 2002. *La seguridad ciudadana en el municipio colombiano, un diagnóstico sobre el diseño institucional y un análisis del comportamiento del delito: los casos de Soacha y Bucaramanga*. Bogotá: Xerox Colombia.
- Carrión, Fernando. 2003a. "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana". En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, editado por Lilian Bobsa. Caracas: Flacso-RD.
- _____. 2003b. "El municipio en la seguridad ciudadana: un panorama Latinoamericano", https://works.bepress.com/fernando_carrion/180/.
- _____. 2004. "La inseguridad ciudadana en la Comunidad Andina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 18: 109-119.
- _____. 2006. "Seguridad ciudadana y gobiernos locales". *Programa de Estudios de la Ciudad* 12.
- _____. 2014. "Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 2: 5-22.
- Casas, Pablo, y Paola González. 2005. "Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad", <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/politicas-Bogota.pdf>.
- Castro, Manuel, y Manuel Salazar. 1998. "La Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: acciones del estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades". Trabajo presentado en la conferencia *Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence*, Harvard University.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Colombia: Informe General Grupo de Memoria Histórica.
- _____. 2015. *Limpieza social. Una violencia mal nombrada*. Bogotá: CNMH/IEPRI.
- Coimbra, Luiz. 2014. "El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 12: 127-140.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015. "Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia", http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20Vctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf.
- Danreuther, Roland. 2013. *International Security. The Contemporary Agenda*. Malden: Polity Press.
- De Haas, María. 2015. "Comparación entre el marco constitucional de Seguridad Nacional e Interior de México y Argentina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 17: 97-108.
- Di Paolo, Gustavo. 2013. "Políticas públicas y seguridad en el marco local de complejización del delito. La criminalidad organizada como problema público". En *XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. La Cuestión de Seguridad Nacional como Nuevo Desafío a la Gobernanza Democrática*, Caracas.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 2002. "Inequality and Violent Crime". *Journal of Law and Economics* XLV, abril: 1-40.

- Galindo, Carolina. 2009. "De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas viejos esquemas". En *Génesis y transformaciones del Estado en Colombia. Una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política*, editado por Adolfo Chaparro y Carolina Galindo, 219-250. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez. 2007. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Editorial Antropos LTDA.
- Gutiérrez, Francisco, y Ana Jaramillo. 2004. "Crime, (counter-) insurgency and the privatization of security – the case of Medellín, Colombia". *Environment and Urbanization* 16 (2).
- Gutiérrez, Francisco, María Pinto, Juan Arenas, Tania Guzmán y María Gutiérrez. 2009. "Politics and security in three Colombian cities", https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Sanin/publication/237243901_Politics_and_security_in_Three_Colombian_Cities/links/53d0d1d80cf2fd75bc5d4851/Politics-and-security-in-Three-Colombian-Cities.pdf.
- Gutiérrez, Francisco. 1998. *La ciudad representada, política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2001. "Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos". *Revista Análisis Político* 43, mayo-agosto: 3-24.
- _____. 2014. *El orangután con sacoleva*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Guzmán, Álvaro. 2000. "Violencia Urbana: Teorías y Políticas". En *Armar la paz es desarmar la guerra*, editado por Álvaro Camacho y Francisco Leal, 161-201. Cali: Giro Editores.
- Jaramillo, Ana, y Andrés Rincón. 2014. "Tan cercanas y distantes. Tendencias recientes en la criminalidad y violencias en dos ciudades colombianas: Bogotá y Medellín". En *Estado y crimen organizado en América Latina*, editado por Daniel Miguez, Michel Misse y Alejandro Isla, 221-253. Buenos Aires: Ediciones de la Araucaria.
- Leal, Francisco, Patricia Bulla, María Llorente y Alfredo Rangel. 2002. "Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana, una aproximación hacia la paz". En *Armar la paz es desarmar la guerra*, editado por Álvaro Camacho y Francisco Leal, 73-132. Cali: Giro Editores.
- Leal, Francisco. 2003. "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales* 15 (1): 74-87.
- _____. 2006. *La Inseguridad de la Seguridad, Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta.
- _____. 2008. "Conflicto armado colombiano y seguridad andina". En *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa en Colombia y América Latina*, editado por Alejo Vargas, 129-135. Bogotá: Editorial UNIJUS.
- Massolo, Alejandra. 2005. "Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales". Programa *Hacia La Construcción De Una Sociedad Sin Violencia*, Seminario Permanente Sobre Violencia.
- Mesa, Manuela. 2006. *Violencia social y globalización en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

- Moser, Caroline. 2004. "Urban Violence and Insecurity: An introductory roadmap". *Urbanization and Geography* 16 (2): 3-16.
- Mosquera, Ricardo. 1989. "¿Por Que Estamos en Guerra los Colombianos?". *Revista Análisis Político* 6, enero-abril: 67-71.
- Muggah, Robert. 2012. *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Ortiz, Carlos. 1991. "El sicariato en Medellín: Entre la Violencia Política y el crimen organizado". *Revista Análisis Político* 14, septiembre-diciembre: 60-73.
- Perea, Carlos, y Andrés Rincón. 2014. "Robar, pero no matar. Crimen, Homicidio y violencia en Bogotá". En *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, editado por Carlos Perea y Ana Jaramillo, 185-245. Medellín, Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia.
- Perea, Carlos, Ana Jaramillo, Michel Misse, Andrés Rincón, César Alarcón y Max Yuri. 2014. "La paradoja latinoamericana. Las ciudades en perspectiva comparada". En *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, editado por Carlos Perea y Ana Jaramillo, 3-42. Medellín: Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)/Universidad Nacional de Colombia.
- Perea, Carlos. 2013. "Resituarse la ciudad. Conflicto violento y paz". *Análisis Político* 77: 26: 3-38.
- Rico, José. 2003. "La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual". En *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, editado por Lilian Bobsa, 33-49. Caracas: Editorial Flacso-RD.
- Rivas, Ángela. 2005. "Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia". En *Ensayos de Seguridad. Seguridad Urbana y policía en Colombia*, editado por Fundación Seguridad y Democracia, 85-166. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de Colombia.
- Rosas, María. 2010. *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*. México: Universidad Autónoma de México.
- Ruiz, Juan. 2004. "La encrucijada de la Seguridad Ciudadana en América Latina. Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria". En *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, editado por Diego Cardona, Bernard Labatut, Stéphanie Lavaux y Rubén Sánchez, 123-146. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Salas, Alejandro. 2014. "La conceptualización de seguridad según Baldwin", <http://www.anepe.cl/2013/04/la-conceptualizacion-de-seguridad-segun-baldwin/>.
- Salazar, Marcela. 1999. "Violencia política, conflicto social y su impacto en la violencia urbana". *Revista Reflexión Política* 1, marzo: 2-19.
- Sánchez, Rubén, y Federmán Rodríguez. 2010. "Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores". *Revista Desafíos* 1 (15): 119-177.