

# HÁBITAT Y SEGURIDAD URBANA

Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad



364.4  
HIGH  
92  
PPDIS

SYS 679308

# HÁBITAT Y SEGURIDAD URBANA

## Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad

Elkin Velásquez y Fabio Giraldo  
(Editores)

Bogotá, Colombia, Febrero de 2009

**UNOHABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



  
ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOG**  
BOGOTÁ  
POSITIVA  
GOBIERNO DE LA CIUDAD

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

ALCALDIA MAYOR de BOGOTA

Samuel Moreno Rojas  
Alcalde Mayor de Bogota

Clara López Obregón  
Secretaria Distrital de Gobierno

Juan Manuel Ospina  
Secretario Distrital de Gobierno (2004-2007)

Andrés Restrepo  
Subsecretario de Convivencia y Seguridad Ciudadana

UN – HABITAT  
Fabio Giraldo Isaza  
Coordinador Nacional de Programas

PNUD  
Bruno Moro  
Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de  
las Naciones Unidas  
Representante Residente del PNUD

En coordinación con:  
Gabriel Amado Pardo  
Analista de Programas PNUD

EDITORES  
Elkin Velásquez  
Fabio Giraldo

EQUIPO DE TRABAJO UN-Habitat:

Andrés Alonso Díaz  
Alfredo Bateman Serrano  
Jon García Bañales  
Patricia Guzmán

COLABORADORES

Andrea Solar  
Helena Uribe  
Johan Avendaño

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA

Wassily Kandisky, Acento en rosa, 1926.

FOTOGRAFÍAS

Jaime Duque

ISBN: 978-92-1-132144-9

HS: HS/1178/095

IMPRESIÓN

Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas  
– JAVEGRAF–

PRIMERA EDICIÓN

Las opiniones y planteamientos expresados por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no comprometen a UN-Habitat ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos quedan reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso por escrito de UN-Habitat.

# Índice

## HÁBITAT Y SEGURIDAD URBANA

### Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad

#### **Presentación**

#### **La seguridad urbana como derecho y en perspectiva de gobernanza urbana**

Elkin Velásquez M. y Fabio Giraldo ..... 9

#### **I. Delito y violencia urbana: condiciones y tendencias**

UN-HÁBITAT ..... 27

#### **II. Crimen y violencia urbanas: respuestas de política**

UN-HÁBITAT ..... 131

#### **III. La prevención de la delincuencia**

Michel Marcus ..... 195

#### **IV. Por qué funcionan las políticas de seguridad urbana**

Elkin Velásquez M. .... 237

# Presentación

## LA SEGURIDAD URBANA COMO DERECHO Y EN PERSPECTIVA DE GOBERNANZA URBANA

El riesgo es inherente a la vida humana y al desarrollo de toda sociedad. Hasta años recientes, incluso si pocas ciudades escapaban a los incendios y a las epidemias, la ocurrencia de grandes calamidades estaba asociada principalmente a fenómenos climáticos que afectaban economías rurales y reducían grandes regiones a la hambruna y sus consecuencias. En los tiempos contemporáneos los desastres naturales siguen afectando vastas regiones, pero el fenómeno de urbanización de la población mundial, que ha generado la concentración espacial de comunidades y actividades, ha hecho de las ciudades lugares vulnerables a diferentes tipos de agentes perturbadores, exógenos o endógenos, naturales, técnicos o antrópicos, intencionales o no.

Actualmente, toda perturbación a los diferentes sistemas urbanos o a la calidad de vida despierta, o debería despertar, el interés de la sociedad urbana. En tiempos de medios de comunicación globalizados, los ciudadanos del planeta tienen acceso a casi toda la información sobre catástrofes, hecatombes, desastres y crisis. Ello contribuye a que la sensibilidad y la atención pública frente a los riesgos urbanos también haya aumentado, así se trate a veces de atenciones episódicas más concentradas en las consecuencias de las crisis que en su atención.

La vulnerabilidad de la ciudad concierne por supuesto la de sus habitantes y la de los bienes que ella concentra. Pero en épocas de competitividad, de globalización y de marketing urbano, también hay que ocuparse de la vulnerabilidad de su información, de sus poderes y de su imagen. Tal vez por ello en los últimos tiempos han sido de amplia difusión las catástrofes urbanas provocadas por fenómenos naturales que han generado grandes daños y afectaciones, como el sismo de Kobe en Japón, de Northridge (Los Angeles) en Estados Unidos, de Armenia en Colombia o de Ciudad de México, o los efectos de los huracanes en las ciudades del sur de Estados Unidos, principalmente de Katrina en Nueva Orleans. También han sido de amplia difusión las catástrofes provocadas por fallas humanas, como en el caso de Chernobil o incluso en el mismo Katrina. Los atentados terroristas son privilegiados actualmente por los medios de comunicación, no siendo por ello desconocidos casi para ningún ciudadano con acceso a CNN los atentados contra las Torres Gemelas en 2001 Nueva York (11-S), contra las estaciones de tren en 2004 en Madrid (11-M) o, más recientemente, en noviembre de 2008, contra la ciudad de Bombay en la India.

Un indicador es utilizado para dar cuenta de la magnitud de estas catástrofes: el indicador financiero. En cada caso resaltan a la vista, muchas veces más fácil y rápidamente que el número de víctimas, las síntesis de las pérdidas económicas. El desarrollo vertiginoso de la industria del aseguramiento así lo ha impuesto. Una de las herramientas con que cuenta actualmente la sociedad urbana para enfrentar las consecuencias de los desastres naturales y antrópicos, provocados o no, es la transferencia del riesgo. Por ello se ha generalizado, al menos en los países industrializados y en las grandes ciudades, la póliza de seguros como parte de las estrategias de prevención de riesgos. Y también de la estrategia de un negocio financiero, que según Jacques Attali en *Una breve historia del futuro*, se trata de uno de los motores de la economía mundial con mayor potencial de innovación.

Aceptando que la transferencia del riesgo es una herramienta importante, entre muchas otras, para la gestión del riesgo, pero sin abordar todavía la dicotomía de las posibilidades de las ciudades ricas y de las ciudades pobres, o aún, en una misma ciudad, de los ciudadanos ricos y los ciudadanos pobres, en términos del acceso al aseguramiento, hay que preguntarse por la forma en que se abordan los diferentes riesgos que afectan la ciudad.

Los rápidos ejemplos que se han evocado, sean sismos, huracanes, fallas técnicas o atentados terroristas, tienen una característica en común. Ocurren de manera más o menos súbita y permiten en períodos cortos de tiempo evidenciar daños, disfuncionamientos y perjuicios de gran magnitud. Es normal que despierten el interés de los medios de comunicación y la atención de la comunidad global. ¿Pero qué pasa con aquellos fenómenos de ocurrencia lenta, a veces casi imperceptible, que dejan ver sus consecuencias con el paso del tiempo? ¿Qué pasa con aquellos fenómenos frente a los cuales incluso las relaciones de causalidad admiten discusiones científicas debido a la incompletud de la evidencia? Estas preguntas encuentran toda su pertinencia frente a problemas cruciales y globales de esta generación como el cambio climático o la crisis económica, cuyos efectos sobre la vida en la ciudad son evidentes, pero no fáciles de modelar. También cabe la pregunta sobre otros fenómenos de lenta ocurrencia, pero cuyo efecto se sufre a diario, principalmente por los más pobres: la inseguridad ciudadana o la desprotección social.

Esta generación se inscribe en un período de cambio climático, en el cual, a falta de exhaustividad en la modelación científica, conviene a las ciudades apegarse a un principio que ha ya probado ser útil: el principio de precaución, propio del pensamiento sobre desarrollo sostenible desarrollado desde hace treinta años. La ciudad debe pensarse en una perspectiva de responsabilidad frente a las generaciones futuras y desarrollar nuevos sistemas urbanos menos consumidores de energía y menos generadores de emisiones y efectos sobre el ambiente. La ciudad debe asumir la responsabilidad que le corresponde frente al cambio climático global.

Pareciera que la crisis económica reciente, y las que vendrán en el futuro, ateniéndose a los ciclos de la economía, no solamente deberían llamar la atención de las autoridades financieras internacionales o de los gobiernos nacionales. Las ciudades, cuyos habitantes son los que en últimas reciben en su vida cotidiana las consecuencias de la crisis global, tienen la responsabilidad de prepararse para el riesgo que significan para sus habitantes la disminución de la inversión, la dificultad del acceso al crédito, la pérdida de poder adquisitivo, el aumento de la pobreza o los problemas de convivencia o de pequeña delincuencia. Pocas ciudades realmente parecen estar preparándose para responder a estas eventualidades ligadas a la crisis económica.

En la medida que la crisis se profundiza y se extiende a todos los rincones del planeta, las ciudades deben tomar conciencia de los enormes desafíos que se avecinan. Asistimos a una compleja combinación de patologías que, teniendo su epicentro en la mayor recesión internacional de los últimos cincuenta años, ha desnudado no solo los problemas congénitos de pobreza, sino los crecientes desafíos medioambientales, energéticos y alimenticios debido al proceso de urbanización en curso, el cambio climático, el calentamiento global y lo más trascendental de todo, una crisis política global que amenaza la gobernabilidad de los territorios.

Ante el estrepitoso fracaso de las concepciones monológicas homogenizantes para comprender la sociedad, las ideas, valores y políticas ultraliberales – sustentadas en los mercados autorregulados – se erosionan y las visiones alternativas son incapaces de gestionar políticamente un nuevo relato que permita liderar las oportunidades que se abren en el futuro. Frente al hundimiento de un “modelo” y una forma de conducción social no hemos querido asumir lo esencial del actual impasse: la crisis es el producto de haber dejado la sociedad en manos de una plutocracia financiera descontrolada que, buscando su propio beneficio, mandó al cuarto de san alejo, no solo lo público, sino lo que permite su manejo adecuado: **la política**.

La filosofía política más difundida toma como punto básico de reflexión aportar una visión sobre cómo el individuo puede, afirmando su identidad, desarrollarse como persona en la sociedad. Esta discusión conduce al Estado y, en nuestro medio, al Estado social de derecho que, como se sabe, debe limitar el objetivo de la seguridad respetando la libertad individual y social, manteniéndose neutral frente a los conflictos, pero procurando al mismo tiempo que las necesarias diferencias en estos complejos asuntos actúen bajo un consenso político sobre la libertad, donde se compense la prohibición del uso del poder privado dando protección a los derechos fundamentales a través de la policía y los tribunales de justicia.

De estas constataciones y reflexiones queda decir que las sociedades urbanas están frente a una dimensión plural de riesgos urbanos, tanto en sus causas como en sus consecuencias, que se declina según escalas de intensidad y de gravedad muy

diferenciadas y que afectan de manera desigual las ciudades y, al interior de éstas, a sus habitantes, siempre en función de vulnerabilidades distintas que tienen mucho que ver con sus deficiencias sociales y económicas.

Los riesgos urbanos deben incluir al menos los relacionados con fenómenos naturales globales o locales, con procesos y sistemas industriales y tecnológicos, con eventualidades derivadas de la vida cotidiana, los que se asocian a la inconvivencia y a las violencias urbanas, los relacionados con los ciclos económicos tanto globales como locales. Hay que constatar que los riesgos urbanos son un fenómeno de geometría variable para cuya gestión deben concurrir por igual responsables políticos e institucionales, actores económicos y privados como actores sociales, en una lógica de gobernanza de los riesgos que facilite tomar las mejores decisiones posibles frente a dichas problemáticas colectivas que se derivan de los diferentes riesgos y su manifestación material y psíquica por medio de la pérdida de confianza y seguridad.

Trátase de fenómenos con grandes impactos negativos potenciales (sismos, atentados, cambio climático global, crisis económicas) o de fenómenos “ordinarios” casi banalizados (problemas de convivencia, desprotección social, pequeña delincuencia), los riesgos urbanos necesitan una estrategia y una gestión que conduzca a urbes previsivas resilientes. Tal es el reto de las ciudades y de organismos como UN Hábitat cuyo propósito es cooperar con los gobiernos locales para desarrollar o instalar nuevas capacidades en este sentido.

## LA SEGURIDAD CIUDADANA: BIEN PÚBLICO Y DERECHO

Uno de los principales riesgos urbanos es el de la violencia y la delincuencia. La seguridad ciudadana y las políticas de convivencia son las respuestas de la ciudad previsiva y resiliente. La criminalidad no se refiere únicamente a expresiones físicas convencionales. Hay un conjunto de factores subjetivos, como la percepción y sensación de seguridad, que deben ser adecuadamente balanceados para actuar en una sociedad presa de patologías psicosociales colectivas productoras de miedo e inseguridad.

Las percepciones se estructuran, no a partir de visiones objetivas, sino de actitudes y emociones, tal y como lo muestran los estudios sobre la evolución del crimen y la delincuencia en muchos países y ciudades, donde se constata una especie de ley sobre la seguridad: los guarismos cuantitativos no se comportan de la misma forma que las sensaciones cualitativas, creando éstas realidades que con el tiempo se convierten en condiciones objetivas de inseguridad, resaltando cómo las estrategias utilizadas en cada caso, siendo diferentes, deben ser manejadas con una visión integral donde las diferencias entre las vivencias subjetivas y los hechos delictivos y criminales comúnmente llamados objetivos se articulen adecuadamente.

La seguridad ciudadana es el bien público que sustenta la protección de la integridad física y moral de las personas. Por su parte, la convivencia democrática permite la construcción de habilidades y destrezas sociales para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Ambas son prerrequisito de la justicia, la dignidad, el bienestar, la calidad de vida, la solidaridad, los derechos, las libertades y el desarrollo de las actividades sociales, económicas y políticas. El tema de la seguridad ciudadana y la convivencia ha tenido en los últimos años un lugar destacado en las agendas políticas y los planes de desarrollo de las ciudades latinoamericanas. Un ejemplo es lo que podría denominarse “El modelo Bogotá”, donde cuatro gobiernos de la ciudad han adoptado e implementado desde 1992 políticas sólidas en la materia, avanzando hacia una mayor coordinación y articulación de acciones e instituciones, y promoviendo la continuidad y sostenibilidad de las estrategias y programas de acuerdo con el énfasis de cada gobierno.

Lo más importante de una perspectiva de seguridad asumida desde lo urbano es la integralidad. Para seguir con el ejemplo, Bogotá ha logrado combinar en su política de seguridad ciudadana aspectos como el fortalecimiento institucional, la adopción de una política de espacio público físico, la integración del concepto de cultura ciudadana, una mayor participación de la ciudadanía, la territorialización de la política pública y la corresponsabilidad, lo que se ha sumado a los aspectos tradicionales de la concepción de la seguridad: la prevención que en esta ciudad asumieron el eslogan de “zanahoria” y “garrote”.

Esta respuesta reciente de las ciudades demuestra que desde los gobiernos locales es pertinente una respuesta integral, articulada a la visión de ciudad y a la construcción de un hábitat digno para todos sus habitantes. Esta nueva perspectiva viene en complemento a la visión tradicional de la seguridad, sustentada en la tríada policía-juez-cárcel. El ciudadano de a pie lo ha comprendido y por ello mismo ha aumentado su demanda de seguridad a la instancia pública más próxima: el gobierno local.

Frente a esta demanda de un ciudadano urbano más informado, se requieren nuevos desarrollos, nuevas capacidades de análisis, todo orientado a una nueva visión política de seguridad urbana y la convivencia para el largo plazo que surja de consensos políticos y ciudadanos sobre los retos que cada ciudad debe enfrentar y estar en capacidad de anticipar. Para prevenir de manera efectiva los problemas de delincuencia y convivencia en las ciudades, las autoridades locales tendrán mayores exigencias en el futuro. Y para ello deberán incorporar en sus políticas públicas urbanas los procesos que permitan fortalecer sus capacidades para: a) fortalecer sus instituciones en los temas de convivencia y seguridad urbana, b) fortalecer el ejercicio de los derechos a la seguridad y las libertades públicas por parte de los ciudadanos; c) desarrollar su capacidad de medición de la criminalidad, la violencia y la percepción de inseguridad; d) abordar integralmente todos los problemas de civismo

y convivencia ciudadana, las manifestaciones de la violencia y la delincuencia, además de prepararse para rechazar los impactos de la criminalidad organizada; y e) desarrollar y fortalecer una política de orden social que permita construir una sociedad más justa, en donde prime la cohesión social.

En particular el último punto permite comprender el porqué de la importancia de la tarea de las ciudades en las políticas de seguridad, con énfasis en la prevención. Aunque resulta obvio decirlo, no sobra insistir que es en el ámbito local donde se materializan las políticas públicas y las intervenciones sociales concretas. Ya en 2006 el Manifiesto de Zaragoza sobre la seguridad urbana y la democracia había insistido en la relación entre la seguridad y otros bienes comunes cuando establecía que

*“La seguridad es un bien común esencial, estrechamente vinculado con otros bienes comunes como la inclusión social, el derecho al trabajo, a la salud, la educación y la cultura. Hay que sustituir cualquier estrategia que utilice el miedo por otras que favorezcan una ciudadanía activa, una adaptación del territorio urbano y el desarrollo colectivo de la convivencia...”*

Es posible decir que el acceso y el derecho a otros bienes públicos en la ciudad favorece el derecho al bien público de la seguridad. Por ello es necesario promover políticas urbanas globales, eficaces e integradas que tengan como objetivo luchar contra problemas como la exclusión social, las desigualdades económicas y la discriminación en cuanto derechos. Luchando contra estos problemas de la ciudad que también están relacionados con una parte de la delincuencia, se está luchando contra la inseguridad. Así, la ciudad de los derechos, también será una ciudad más segura. Hay en las ciudades una variedad de instrumentos y de valores donde la seguridad y su hermana gemela, la confianza, interactúan complejamente apoyando la creación de la democracia y la libertad, valores centrales de la sociedad, esenciales para el buen funcionamiento de la misma.

La delincuencia y el crimen organizado aprovechan las desigualdades sociales y culturales presentes en las urbes. Un ex-alcalde de Bogotá, Antanas Mockus (1995-1997 y 2000-2003), decía que, si bien desde la ciudad no se podían abordar todos los factores de inseguridad, la cultura ciudadana debía ayudar a evitar que la ciudad se volviera un caldo de cultivo para los fenómenos exógenos que la acechaban. Otro alcalde, Lucho Garzón (2004-2007), dijo que su mejor política de seguridad era su política social. Por ello, tiene toda la razón el Manifiesto de Zaragoza cuando insiste en que:

*“Crear un ambiente seguro para los habitantes es el primer deber de los cargos políticos electos a escala local. Mediante la recualificación y la reconstrucción de los espacios públicos y los territorios, del abastecimiento de un cierto número de servicios de base en el campo educativo, social y cultural, las ciudades tienen la capacidad de actuar sobre las causas y los efectos de la*

*inseguridad. Desarrollando enfoques integrados y multisectoriales, y con el apoyo de las autoridades regionales, nacionales y europeas, las políticas de las ciudades son innovadoras en la medida en que no dejan que la seguridad recaiga sólo en las manos de la justicia o la policía.”*

No cabe duda de que las ciudades no sólo tienen mucho que hacer para prevenir la inseguridad; tienen sobretodo una responsabilidad creciente para incorporar el derecho a la seguridad como una parte del derecho a la ciudad. Y este derecho es susceptible de ser mirado a través del prisma de la equidad y la posibilidad de acceso para todos. No debemos caer en el “falso dilema” entre seguridad y libertad, ni, lo más grave, utilizar esta supuesta dicotomía como pretexto para limitar los derechos humanos y darle patente de corso a su violación. Hay una alta correlación entre espacio público físico, seguridad y percepción de seguridad, derechos claves para acceder al más general de los derechos, el derecho a la ciudad.

La movilidad, para tomar este derecho básico, se encuentra fuertemente ligada a la libertad, la equidad y no puede observarse al margen de la seguridad: todos los individuos, propietarios de bicicleta, motocicleta, carro o simplemente como ciudadanos de a pie, tienen derecho a movilizarse con seguridad. La seguridad no es sólo permitir la circulación, es también la creación de condiciones para una efectiva circulación y, lo que es más importante de todo, para que su articulación sistémica lleve a una vida buena. La seguridad no es solo un problema de conservación de espacios físicos o de su buen mantenimiento, aunque el deterioro de los espacios físicos urbanos – acumulación de basuras, irrespeto de las normas de tránsito, invasión del espacio público físico, suciedad y deterioro físico del entorno urbano – es generador de inseguridad, sino también y sobre todo la política encargada de establecer las leyes y la forma de acatarlas en términos individuales y colectivos.

Un funcionamiento adecuado de la ciudad implica la articulación, sin omitir sus diferencias, de los valores centrales que se ponen en función de una visión integral de seguridad y convivencia: confianza, democracia, libertad, Estado y mercado, integrados complejamente, cohesionando la ciudad no solamente a través de uno de sus valores e instituciones – el mercado y el ánimo de lucro y su radical individualismo –, sino del conjunto de ellas, mostrándonos cómo la seguridad ciudadana es un concepto mucho más amplio que el de seguridad estatal o incluso, el aplicado en nuestro medio, el de seguridad democrática. La seguridad ciudadana implica la creación de una instancia participativa, dándole voz a los individuos para que, en diálogo con el marco institucional vigente, puedan hacer emerger la ciudadanía, una creación sociocultural propia de los regímenes democráticos.

## RETOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA EN LAS CIUDADES

Muchos son los retos en Latinoamérica en materia de seguridad ciudadana. Los trabajos de UN-Hábitat y de entidades como el BID permiten recoger una lista de los temas que deben ser trabajados con profundidad para que las ciudades puedan disponer de las herramientas necesarias para incorporar el tema de manera apropiada en sus formulaciones de política pública. Entre ellos ocupa a nivel técnico un especial lugar el desarrollo de índices consensuados sobre delitos y victimización, para que ello se visualice como lo que realmente son, bienes públicos complejos, claves para gestionar desde el desarrollo humano un mundo crecientemente urbano.

Para UN-Hábitat es clara la necesidad de desarrollar índices consensuados y sistemas de evaluación económica – costo-beneficio – y de evaluación social de eficacia en el desarrollo humano sostenible; sin ellos, no es posible canalizar los esfuerzos integrales de seguridad estableciendo metas, prioridades y estrategias a partir de diagnósticos compartidos para atender los retos que afrontamos.

Otros temas centrales para las ciudades imposibles de ser gestionados sin un seguimiento informado son: i) desafíos asociados a situaciones de post-conflicto (población desplazada, población reincorporada, maras); ii) aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia; iii) aumento sostenido en las cifras de violencia intrafamiliar y delitos sexuales; iv) aumento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos; v) problemáticas de los jóvenes en riesgo y conflictos en el entorno escolar, vi) lentitud en la justicia e impunidad; vii) pérdida de credibilidad ciudadana en las instituciones de la ciudad; viii) insuficiencia de la fuerza pública y necesidad de una policía más ciudadana y de mayor proximidad; ix) conflictos ambientales, en el uso del suelo y de riesgos naturales; x) dificultades de la descentralización y la coordinación de las respuestas institucionales; xi) desafíos de la gobernanza de la seguridad, la corresponsabilidad y la participación ciudadana; xii) dificultades para medir bien los fenómenos de inseguridad; xiii) necesidad de trabajar la prevención de los efectos de la delincuencia organizada en las ciudades; xiv) necesidad de contar con actores y gestores de la seguridad ciudadana más capacitados; xv) necesidad de pasar de los proyectos piloto de prevención a políticas con impactos para toda la ciudad; xvi) financiación sostenible de la política pública de seguridad urbana; xvii) mejor evaluación del desempeño de las instituciones en la seguridad ciudadana; xviii) aumento de la percepción de inseguridad, incluso cuando la seguridad objetiva mejora; xix) tasas de violencia homicida más altas del mundo; xx) fenómenos de corrupción en la fuerza pública.

Frente a estos problemas y retos, las ciudades, sus gobiernos locales, sus ciudadanos, sus sectores sociales, políticos y económicos, deben construir una gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la convivencia que afiance y trascienda la oferta califi-

cada y eficiente de la triada institucional tradicional de policía, tribunales y cárceles; que asuma la prevención integral de todas las formas de incivilidad, violencia, delincuencia e inseguridad; y que garantice la protección del ciudadano, el ejercicio de sus derechos y libertades, así como la solidaridad y la integración social. Y todo en el marco de una perspectiva de integralidad propia del derecho que todo ciudadano tiene a una ciudad de derechos, como elemento central de la agenda política. La seguridad ciudadana es uno de los valores que debemos buscar para garantizar que el individuo se pueda realizar en tanto persona en la sociedad.

### ABORDAR LA INTEGRALIDAD

La tradición de la seguridad como ámbito discrecional de la tríada policía-justicia-sistema penitenciario está dando paso a la intervención de los actores institucionales urbanos y a nuevas formas de intervención de otros actores en la lucha contra el delito y en la construcción de la seguridad ciudadana y una convivencia democrática. La protección de la vida y la propiedad, así como la libertad de cada cual frente a los ataques de sus congéneres es el camino para una política integral donde se haga efectivo un estado general de seguridad.

También ha sido normal hasta hoy la discusión sobre si la seguridad debe ser más un asunto de fuerza pública, es decir, de coerción, o si debe tratarse de un asunto de índole socio-económico, es decir, de prevención. Incluso se ha planteado en demasía que una visión pertenece a una ideología de derecha y la otra a una ideología de izquierda. En el plano de la demagogia y en las coyunturas electorales esta inercia ha sido muy fuerte en varias ciudades de la región y ha llevado a la falsa dicotomía de prevención vs. coerción y de arte de gobernar y ciencia positiva. Hay muchos problemas en la vida de los territorios que no tienen solo una solución técnica. Hay bienes complejos como la seguridad cuyo efectivo tratamiento no se agota, aunque lo permite, en un abordaje sistémico.

Los países y las ciudades deberían ir de una forma articulada elaborando una visión política de Estado que supere no solo los períodos de gobierno, sino también los intereses particulares de cada instancia de poder, buscando políticas integrales que desarrollen programas y proyectos de represión al delito. Pero no es solo a través de la "mano dura" o los endémicos problemas de pobreza e inequidad de las políticas preventivas como se pueden enfrentar los problemas de seguridad; hay que integrar complejamente la represión con la prevención en el marco del Estado social de derecho para evitar así lo que viene ocurriendo con inusitada frecuencia en nuestro país: los abusos del poder para obtener resultados en materia de seguridad.

La seguridad y la confianza son intangibles inmanentes, pudiendo conducir y generalmente haciéndolo, al igual que en la libertad, sin una regulación y restricción

de su uso indebido, a la pérdida de libertad. La libertad, como la seguridad, aborda múltiples planos de la vida y la no restricción en algunos aspectos puede llevar a su pérdida en otros ámbitos, llegando incluso, en situaciones de anomia generalizada, a la crisis y el caos.

La evidencia de las experiencias exitosas ha sido contundente. La política de seguridad urbana requiere tanta prevención como sea posible y tanta coerción como sea necesaria. La experiencia ya tradicional de Nueva York conocida como “Tolerancia cero” ha sido presentada exclusivamente como represiva y coercitiva. Y en efecto ese ha sido el elemento más visible. Pero detrás o en paralelo a las acciones coercitivas de los años 90 tuvieron lugar políticas de cohesión social y de apoyo socio-económico en los barrios más expuestos a la delincuencia. La experiencia de Barcelona es conocida por su modelo exitoso de prevención social, si bien en paralelo esta ciudad desarrolla un nuevo esquema de fuerza pública que ha permitido una combinación efectiva de coerción y prevención. Una política de seguridad urbana exitosa debe contemplar, en síntesis, una estrategia integral de prevención y coerción.

Si todos queremos ejercer nuestros derechos al mismo tiempo – síndrome de emergencia – sobre un bien que tiene restricciones, es escaso o se encuentra muy demandado, sin generar congestión, hay que restringir estratégicamente su uso o disfrute de una forma articulada o coordinada, de modo que todos puedan hacer uso y disfrute del bien, pero limitado por el derecho del otro.

Esta perspectiva de la seguridad es prerrequisito para la justicia, la vida digna, el goce pleno de los derechos humanos, la solidaridad ciudadana y la convivencia democrática. Es también condición fundamental para el bienestar, el desarrollo de las actividades sociales económicas y políticas. Y en esa línea, la convivencia debe ser la dinámica social que permita desarrollar en la comunidad las habilidades y destrezas sociales necesarias para el beneficio de la sociedad en su conjunto. De estas perspectivas se desprende la necesaria articulación de las políticas de seguridad urbana y convivencia con una visión del desarrollo social urbano concebido como un todo, teniendo claro que dicho todo es complejo: la suma y diferenciación de sus partes no es lo mismo que la totalidad de las mismas.

La ciudad de los derechos debe desarrollar por ende enfoques integrados y multisectoriales. Y la seguridad ciudadana como un derecho debe ser entonces mirada como una responsabilidad colectiva en la que, además de la justicia y la policía, deben tener participación otros sectores de los gobiernos de las ciudades e incluso otros actores sociales y económicos. En este sentido, la coproducción de escenarios de gobernanza de la seguridad ciudadana pasa por la generación de instrumentos de participación de diversidad de actores hasta ahora no tradicionales en el tema. Multiplicidad de instituciones públicas y del sector privado y la sociedad deben partici-

par en la construcción de una visión estratégica y de largo plazo de seguridad ciudadana y convivencia para las ciudades.

Establecer que la visión de la seguridad ciudadana y la convivencia para el futuro de las ciudades debe estar sustentada en una integración apropiada de prevención, coerción, y solidaridad, no es cosa diferente a reconocer la complejidad de los retos futuros en este campo. También significa convenir en la necesaria visión integral del desarrollo urbano y de la ciudad de los derechos como la mejor forma para enfrentar los problemas futuros de la seguridad ciudadana y la convivencia. Una “buena” gestión en seguridad requiere de políticas integrales donde no se polarice ni en la represión ni en la prevención para enfrentar los complejos problemas de la seguridad y la convivencia ciudadana.

## EL PROGRAMA CIUDADES MAS SEGURAS DE UN-HABITAT

El Programa Ciudades más Seguras de UN-Hábitat es un mecanismo de cooperación Internacional lanzado en 1996 y que busca cooperar y contribuir técnicamente para que las ciudades cuenten con mayores herramientas para enfrentar el delito y la violencia, dando desarrollo al mandato de una resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 1995. El programa reconoce que el delito y la inseguridad han sido fuertemente afectados por el impacto de la urbanización, convirtiéndose en una preocupación mayor para muchos países en África, Asia, América Latina y el Caribe, y el Pacífico. En este contexto, el tema de la prevención del delito urbano, que es el punto central del Programa de Ciudades más Seguras, representa un reto clave para el desarrollo sostenible de las ciudades y de los asentamientos humanos en general.

Varios países se encuentran en el proceso de reformar sus sistemas policiales y de justicia con una mayor apreciación del entorno urbano. Estos procesos se inspiran en estándares internacionales que reconocen cada vez más el papel central de las municipalidades como actores clave en el desarrollo de estrategias de planeación adoptadas por la comunidad para la prevención del delito y la violencia. La prevención del delito ha recibido más atención sostenida, no solamente en relación con la integración de los grupos excluidos socialmente, sino también de las víctimas del delito.

Inicialmente el programa se centró en África, a solicitud de un grupo de alcaldes de ciudades africanas que sentían gran preocupación por la escalada de la violencia en sus ciudades y querían ayudar con el desarrollo de estrategias de prevención. Esto facilitó un nivel de conocimiento sobre el cual se adaptó el programa que sirvió como piloto para probar varias herramientas para enfocar la prevención del delito. Hasta la fecha,

las iniciativas de Ciudades más Seguras están implementándose en varias ciudades africanas (Johannesburgo, Durban, Dar es Salaam, Abidjan, Antananarivo, Dakar, Yaoundé, Duala, Nairobi) y se han replicado a nivel nacional en algunos de los países pilotos en África. El programa se ha extendido a América Latina y Asia para despertar conciencia sobre la necesidad de intercambiar información, conocimiento y buenas prácticas entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como a nivel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales.

El programa propone una serie de aspectos básicos para la intervención en política pública de seguridad y prevención, pero se adapta según las particularidades locales. Las principales actividades promovidas por el programa son:

- Fortalecer las capacidades de las autoridades locales para enfrentar los temas de seguridad urbana y reducir la delincuencia y la inseguridad;
- Promover enfoques holísticos de prevención de delito implementados en colaboración con las autoridades centrales y locales, el sistema de justicia penal, el sector privado y la sociedad civil;
- Desarrollar herramientas y documentación para respaldar las iniciativas locales;
- Estimular redes de ciudades que faciliten el intercambio de experiencias;
- Preparar e implementar programas de construcción de capacidades y gestionar la colaboración de participantes expertos y calificados de otros lugares;
- Enfocarse en tres áreas de acción principales: desarrollo de enfoques de prevención social del delito dirigidos a los grupos sociales en riesgo; desarrollo de enfoques de prevención situacional del delito que tengan como objetivo los espacios públicos; y respaldo a reformas del sistema de justicia penal.

Los programas de Ciudades más Seguras en ciudades individuales se han desarrollado dentro de un marco de trabajo democrático de lucha contra el delito basado en tres principios: el cumplimiento de la ley para todos, la solidaridad y la prevención del delito. En la práctica, el enfoque se ha sustentado en seis pasos:

1. diagnóstico de los problemas;
2. movilización y construcción de una coalición de socios;
3. desarrollo de una estrategia de prevención del delito;
4. desarrollo e implementación de un plan de acción;
5. redireccionamiento e institucionalización del enfoque; y
6. monitoreo y evaluación continuos.

El Programa Ciudades más Seguras apunta a desarrollar la gobernabilidad y la gobernanza locales, la construcción de capacidades locales y la provisión de un marco de trabajo en el cual las habilidades de las comunidades locales para enfrentar sus propios problemas mejoren con el tiempo. Se trata también de establecer una cultura de prevención, de tal manera que los temas clave sean identificados y enfrentados mediante actividades que comprometan a un amplio rango de actores clave y residentes locales. No se enfoca sólo en los problemas inmediatos, sino también en los problemas de largo plazo. Para desarrollar estos aspectos, UN-Hábitat brinda un modelo integrado, un recurso de conocimiento relevante, mucho estímulo, algunos recursos y el acceso a un rango de pares y contactos internacionales que tienen el deseo y la capacidad de ayudar; pero la principal labor está dirigida localmente a la luz de las condiciones y de las aspiraciones locales. La experiencia ha demostrado que el tema principal en términos del éxito de los programas aplicados a diferentes ciudades parece depender más de lo local, alrededor de los recursos, las personas y el compromiso a largo plazo.

Se debe resaltar que el Programa Ciudades más Seguras no es una respuesta de “talla única” al problema del delito urbano y que muchas ciudades del mundo han elaborado programas para enfrentar el tema del delito y la violencia utilizando un enfoque similar, pero fuera del alcance del Programa Ciudades más Seguras de UN-Hábitat. De hecho, el número de ciudades que participa en el Programa Ciudades más Seguras de UN-Hábitat es muy pequeño en comparación con aquellas que han enfrentado estos problemas de otras maneras. Una de las características clave del Programa Ciudades más Seguras es que estimula la documentación, la evaluación y el informe de lo que se ha hecho, de tal manera que hay una base de evidencia en relación con estas actividades —que, a menudo, faltan en programas y proyectos similares.

Aunque se ocupa principalmente de los impactos locales de la prevención del delito y la capacidad de desarrollo, el Programa Ciudades más Seguras mantiene una perspectiva global, ya que respalda el debate global y regional, el intercambio de experiencias y el desarrollo de una guía de políticas públicas, así como de las herramientas genéricas de referencia en apoyo de los procesos de la prevención del delito que promueve.

En Colombia en particular y en América Latina en general el Programa Ciudades Más Seguras se ha propuesto desarrollar esta agenda mundial atendiendo las especificidades de la problemática y las demandas de los responsables de los gobiernos locales. En este sentido se desarrolla un esquema sustentado en los siguientes principios:

- Actuación bajo la perspectiva del derecho a la ciudad y a la seguridad urbana.
- Desarrollo de la resiliencia urbana contra la violencia y la inseguridad.
- Articulación a una perspectiva holística del hábitat.
- Orientación a resolver problemas concretos.
- Búsqueda de una gobernanza de la seguridad.
- Desarrollo de la intersectorialidad y la multiagencialidad en la política pública de convivencia y prevención de la violencia y el delito.
- Búsqueda de una mayor cooperación horizontal ciudad-ciudad.
- Búsqueda de la sostenibilidad técnica, política y financiera de la política pública.

Sobre la base de estos principios, el Programa Ciudades más Seguras puede incluir, en una aproximación integral para cada ciudad, temáticas como las siguientes:

- *Formulación de políticas públicas integrales de seguridad urbana y prevención.* El programa brinda todo el respaldo y acompañamiento a los diferentes actores de la seguridad urbana en las ciudades (policía, comunidades, gobiernos locales, etc.) para realizar un ejercicio de prospectiva y diseño de intervenciones que permitan desarrollar sus capacidades acorde con las necesidades de una política integrada con las necesidades del desarrollo urbano integral.
- *Prevención de la violencia urbana.* Este programa busca responder a las diferentes violencias urbanas por la vía de la resolución pacífica de conflictos y de la anticipación de conflictividades en la ciudad a través de políticas públicas urbanas que incorporen la perspectiva de la convivencia y del trabajo sobre los factores de riesgo.
- *Desarrollo de entornos urbanos seguros,* en los cuales se articulen las políticas de hábitat y los diseños y desarrollos urbanísticos y ambientales con la construcción de situaciones apropiadas de seguridad y convivencia.
- *La gobernanza de la seguridad urbana.* El desarrollo de instrumentos como el Libro Blanco de la Seguridad y los Pactos de Seguridad Ciudadana contribuyen a generar escenarios multipartitos apropiados para mejores decisiones colectivas, en la perspectiva de sostenibilidad y continuidad de la política pública existente. Igualmente el desarrollo de nuevas reglas de juego relacionadas con la cultura ciudadana y la convivencia hace parte de los trabajos en gobernanza de la seguridad.
- *La atención a las víctimas de la inseguridad.* El programa Ciudades más Seguras en Colombia concibe este aspecto como uno de los más importantes en la seguridad urbana y sobre todo uno de los menos desarrollados al momento actual.

- *Prevención para jóvenes en riesgo.* El programa focaliza el trabajo de prevención para los grupos juveniles en situación de riesgo frente a los fenómenos de violencia y delincuencia en una perspectiva de acceso a derechos.
- *Seguridad urbana y prevención en una perspectiva de género.* El programa promueve el desarrollo de acciones que focalicen la prevención de violencias e inseguridades que afectan a mujeres y niñas. La idea orientadora es que una ciudad segura para las mujeres es una ciudad segura para todos.
- *Territorialización de la política pública de seguridad y prevención.* En el territorio urbano es necesario que la política de seguridad urbana se aplique cada vez más con criterio de proximidad y cercanía a la problemática de terreno. El programa Ciudades más Seguras ha desarrollado metodologías de territorialización de la política pública y de formación de gestores locales de seguridad teniendo en cuenta las especificidades de las diferentes porciones de un territorio urbano.
- *Desarrollo de herramientas para la medición y el seguimiento de la seguridad y la convivencia.* El Programa Ciudades más Seguras promueve el desarrollo de los observatorios de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia y de índices agregados de seguridad como un dispositivo necesario para el desarrollo de las políticas locales de seguridad ciudadana.

## EL CONTENIDO DEL LIBRO: PREPARANDO LA PERSPECTIVA OPERACIONAL DE LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE SEGURIDAD URBANA

A partir de la consideración de la seguridad urbana como bien público y como derecho, y teniendo en cuenta los retos que enfrentan las ciudades de Latinoamérica, UN-Habitat, a través de su programa Ciudades más Seguras, viene contribuyendo al desarrollo de las capacidades locales necesarias para asumir el liderazgo de la política pública. Una serie de instrumentos y de metodologías forman parte de los desarrollos de la agencia en esta lógica y este texto busca establecer aspectos generales de referencia que sirvan para contextualizar las herramientas desarrolladas.

En una serie de libros previstos sobre Seguridad urbana, hábitat y convivencia, este primer texto recoge algunos de los documentos de la reflexión general de los últimos años sobre la seguridad abordada desde las ciudades. En particular se presentan dos documentos preparados por UN-Hábitat como parte de su informe mundial sobre el estado de las ciudades, consagrados al análisis de la situación de la seguridad urbana en una perspectiva mundial.

El tercer texto expone la reflexión de Michel Marcus que sirve para soportar la perspectiva de la prevención de la delincuencia como el ámbito en el cual la ciudad

tiene mayores posibilidades de ser efectivo en su liderazgo en las políticas de seguridad, dada la perspectiva de integralidad con que debe ser mirado el territorio urbano en su desarrollo. Y la prevención depende de muchos ámbitos sociales y económicos que van más allá de los tradicionales análisis y respuestas de la criminología.

El último texto, desarrollado desde la perspectiva de la gobernanza de la seguridad urbana, es decir, de la capacidad de los actores urbanos para construir, negociar o consensuar decisiones colectivas y ponerlas en marcha, pretende discutir por qué funcionan las políticas públicas de seguridad urbana. En efecto, más allá de la necesidad de contar con formulaciones de política pública técnicamente pertinentes, el texto de Elkin Velásquez discute cómo se construyen las interacciones entre los actores urbanos de la seguridad necesarias para poner en marcha las buenas políticas de seguridad urbana que, con las posibilidades técnicas disponibles actualmente, pueden ser concebidas con relativa facilidad. El argumento central será que no basta con una política pública bien concebida técnicamente, sino que el asunto central que permitirá que ocurra la seguridad urbana como derecho será la capacidad y disponibilidad de los actores para permitirlo. Y sobre ello se debe trabajar con método en las ciudades.

Una reflexión final. Hoy, en Colombia en general y en las principales ciudades del país en particular, la discusión sobre la seguridad ocupa un papel muy destacado en la agenda pública. Hay una marcada tendencia a renunciar a la libertad a cambio de que el Estado prometa seguridad y esto nos lleva al centro de la discusión de esta publicación: ¿qué genera la inseguridad? Pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza dicen unos, ausencia del Estado y baja presencia de la autoridad dicen otros. Nosotros, sin entrar en esta discusión, pensamos que los derechos políticos, económicos y sociales para todos son los elementos esenciales de una política de seguridad integral. Empero, la ineficiencia del Estado colombiano y su crisis estructural nunca se había manifestado en forma tan nítida como en la incapacidad en la provisión de seguridad en los territorios donde la tolerancia con el crimen ha impedido el disfrute efectivo de la protección y la seguridad que por ley el Estado debe brindarle a su población.

En materia de seguridad se equivocan quienes creen que el Estado es solo el ejecutivo nacional, olvidando la interrelación vertical de este con los poderes territoriales. Los Gobiernos nacional y municipales así como las autoridades de seguridad y justicia deben trabajar con un mismo propósito donde se genere confianza y proyecto común para atender una de las mayores patologías del mundo contemporáneo: las inseguridades propias de un mundo glocal. La división de poderes, no debe olvidarse, garantiza la libertad del ciudadano mediante la limitación jurídica del poder estatal, la transparencia y el control sobre las actuaciones del Estado en sus diferentes niveles.

Desde la revolución francesa, la triada de democracia, derechos fundamentales y división de poderes integra la esencia del Estado constitucional, constituyéndose en el núcleo sustancial de la estructura de poderes que integra lo básico de un Estado de derecho; el Estado constitucional que garantiza la libertad y la seguridad no son meramente el resultado de una deducción teórica o filosófica, sino la reacción compleja al sufrimiento y la injusticia que sin duda son objetivos sociales del Estado contemporáneo: un Estado producto necesario de la autolimitación de la libertad y la seguridad en aras de una mayor seguridad y libertad; un Estado que entrega el poder a gobiernos que aceptan la oposición como un legítimo contendor y no como un enemigo al que se debe eliminar, insultar o descalificar es el mejor antídoto para preservar los valores irreductibles e inseparables de la democracia, la libertad y la seguridad ciudadana y por tanto, democrática.

**Elkin Velásquez M.**  
**Fabio Giraldo Isaza**

No cabe duda de que las ciudades no sólo tienen mucho que hacer para prevenir la inseguridad; tienen sobretodo una responsabilidad creciente para incorporar el derecho a la seguridad como una parte del derecho a la ciudad. Y este derecho es susceptible de ser mirado a través del prisma de la equidad y la posibilidad de acceso para todos. No debemos caer en el "falso dilema" entre seguridad y libertad, ni, lo más grave, utilizar esta supuesta dicotomía como pretexto para limitar los derechos humanos y darle patente de corso a su violación. Hay una alta correlación entre espacio público físico, seguridad y percepción de seguridad, derechos claves para acceder al más general de los derechos, el derecho a la ciudad.

Para prevenir de manera efectiva los problemas de delincuencia y convivencia en las ciudades, las autoridades locales tendrán mayores exigencias en el futuro. Y para ello deberán incorporar en sus políticas públicas urbanas los procesos que permitan fortalecer sus capacidades para: a) fortalecer sus instituciones en los temas de convivencia y seguridad urbana, b) fortalecer el ejercicio de los derechos a la seguridad y las libertades públicas por parte de los ciudadanos; c) desarrollar su capacidad de medición de la criminalidad, la violencia y la percepción de inseguridad; d) abordar integralmente todos los problemas de civismo y convivencia ciudadana, las manifestaciones de la violencia y la delincuencia, además de prepararse para rechazar los impactos de la criminalidad organizada; y e) desarrollar y fortalecer una política de orden social que permita construir una sociedad más justa, en donde prime la cohesión social.

**UN HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

