

## **Marco conceptual para pensar el debate sobre la seguridad ciudadana y la transformación de conflictos en áreas urbanas de la región andina.**

Presentación en el Encuentro de Diálogo e Intercambio  
sobre Seguridad Ciudadana Urbana y Transformación de Conflictos  
Bogotá, 3-5 de Abril de 2008

Theo Roncken, Acción Andina – Bolivia

### Introducción

---

La conflictividad y sus manifestaciones más resaltadas en espacios urbanos parecen hoy girar en torno a las condiciones de inseguridad vividas y percibidas por pobladores y visitantes de dichas zonas. Hay una exposición privilegiada de una parte de esas inseguridades. Se habla de la seguridad física de las calles y hogares y al calor de los relatos de asaltos y victimizaciones nacen reclamos y presiones en busca de atenciones y compasiones de sectores más amplios de la población.

Todo ello –se espera –en algún momento tendría que hacer eco en las autoridades locales y nacionales y generar políticas públicas con soluciones que brinden mayor “seguridad”. ¡Alas! En la práctica raras veces funciona así y hay un motivo fundamental para ello. Los modelos de seguridad que conocemos y los conceptos que los sostienen, responden a la persecución de intereses que no pueden exactamente ser llamados de *toda la comunidad*.

Zygmunt Bauman (2005), luego de argumentar que: “no podemos ser humanos sin seguridad y libertad; pero no podemos tener ambas a la vez, y ambas en cantidades que consideremos plenamente satisfactorias”; constata que: “la seguridad sacrificada en aras de la libertad tiende a ser la seguridad *de otra gente*; y la libertad sacrificada en aras de la seguridad tiende a ser la libertad *de otra gente*.” Esta perspectiva irremediamente vincula la seguridad con la construcción de poder alrededor de una determinada visión con respecto a la colectividad y su desarrollo. La precisión de dicho vínculo suele omitirse en debates locales y nacionales, en los que se toma por supuesto que la seguridad del uno es la del otro.

Aparece entonces como tarea urgente la identificación de quiénes esperan beneficiarse con la implementación de un determinado modelo de seguridad, y de los intereses que les mueven a estos actores. Y para llevar a cabo esta labor en el espíritu de la transformación de los conflictos, es preciso hacer lo propio con respecto a los impactos del modelo en cuestión en la situación y los proyectos de vida de todos los actores involucrados. De esta manera, será posible reenfocar un debate demasiado estrecho (enfocado generalmente en la *inseguridad física*) en su contexto más completo (de *inseguridad existencial*).

Ahora, al emprender en nuestro continente este ejercicio de precisión de los modelos de seguridad, vamos a toparnos con el hecho que en los diferentes países el mismo término es usado para expresar cosas distintas. Un buen ejemplo es el uso del concepto de la Seguridad Ciudadana.

Sectores de la sociedad civil colombiana han acogido propuestas de Seguridad Ciudadana como una opción alternativa a la militarizada Seguridad Democrática. Hace apenas cuatro años Adrián Bonilla (en: Jarrín 2004; las referencias del 2004 son todas de esta publicación) llamó la idea de la Seguridad Democrática un puente entre la seguridad del Estado y la seguridad de las personas sosteniendo que: "...seguridad democrática supone seguridad de las instituciones en la medida en que están al servicio de las personas". En el caso colombiano, el tiempo no le ha dado la razón y la sociedad civil siente la necesidad de encontrar nuevos "modelos puentes" de interlocución con el Estado. Entonces, se presenta la Seguridad Ciudadana.

De acuerdo a Beatriz Otero (2004), "seguridad ciudadana implica la aparición del ciudadano en una posición más dinámica... participando en la elaboración de las políticas de seguridad". Sin embargo, en Bolivia la Seguridad Ciudadana parece describirse mejor como una campaña pública de la Policía Nacional que busca mantener su espacio de poder autocrático e independiente en medio de desafíos que cuestionan cada vez más su gestión arcaica, corrupta e ineficiente. Aquí, en vez de "auspiciar una cultura de tolerancia y convivencia que genere una institucionalidad capaz de procesar pacíficamente los conflictos a nivel nacional" (Freddy Rivera, 2004), la seguridad ciudadana estimula la generación de nuevos enemigos internos (comúnmente jóvenes de espacios y sectores marginalizados), dando por resultado que la ciudadanía reclama más presencia policial pese a la gran falta de confianza en la institución (Lucía Dammert, 2004).

Con el ejemplo quiero señalar que no debemos dejarnos limitar sin más por conceptos que surgen en el debate internacional como expresiones y generadores de nuevos consensos entre pensadores, políticos, funcionarios y otros; pero cuya real implicancia está en dependencia de coyunturas y de actores que sepan construir y asumir una posición de liderazgo en torno a estos nuevos elementos del debate. Xavier Andrade (2004) habla de la necesidad de entender la seguridad como "un concepto manipulado por autoridades y por otros actores sociales".

#### La seguridad como capacidad socio-política

---

Entonces, en el afán de construir desde la sociedad civil una mirada que va más allá de los conceptos de moda, es menester identificar algunos elementos de juicio que nos puedan ayudar a realizar los ejercicios de análisis pendientes. Y no es demás señalar la importancia de impulsar dichos análisis *con los sectores*

*sociales* más afectados por las injusticias, las inequidades, las exclusiones y otras violencias y violaciones de sus derechos; un lema que los profesionales y estudiosos del tema solemos aprender de memoria y usar para justificar nuestros proyectos, pero que no siempre sabemos aplicar con la misma facilidad.

Dammert (2004) identifica en los debates más destacados de hoy la intención de remitirnos “a una participación más activa de la comunidad; a las personas como finalidad de las políticas; y a un concepto mucho más amplio de la seguridad”. Rivera (2004) plantea la necesidad de preservar la seguridad ciudadana como un *bien público*. Alexei Páez (2004) aboga por una política pública de seguridad construida “de lo local a lo nacional y no viceversa” ya que “es fundamental dinamizar la energía social, el capital social existente, sobre la base de la demanda de seguridad que hace la población”, y los “consensos locales pasan necesariamente por evitar la sobrerrepresentación institucional”.

Cornelio Marchán (2004) propone, desde la sociedad civil, “otras maneras de recuperación de nuestras ciudades, de nuestros espacios de existencia, no desde la práctica disciplinaria, vigilante y armada, sino desde el ejercicio de la ciudadanía, la solidaridad y la justicia social”. Finalmente, en un recuento histórico de las experiencias de la Alcaldía de Bogotá, Claudia Gómez (2004) resalta que “se entendió que la seguridad ciudadana indiscutiblemente demanda trabajar en torno a la resolución pacífica de los conflictos”.

Todas estas reflexiones y propuestas, nacidas del caldo de las diversas convivencias latinoamericanas llaman, quizás sin expresarlo de manera explícita, a considerar la seguridad como una miríada de *capacidades socio-políticas* más que como una situación o coyuntura que puede ser entendida a partir de determinados factores internos o externos.

Esta diferenciación no es un mero ejercicio académico sino tiene más bien mucha relevancia a la hora de abordar los problemas de inseguridad –su identificación, precisión y contextualización –en aras de una transformación de la conflictividad. Permitirá, por ejemplo, mejor entender por qué en la práctica la anhelada *participación de la comunidad* en el diseño de políticas de seguridad, no se logra hacer real y efectiva (Dammert, 2004) debido a la ausencia de determinadas capacidades. Como también se podrá llegar a explicar con mayor certeza por qué a menudo no dan los resultados esperados las iniciativas innovadoras, como las de la *Policía Comunitaria* que es, en palabras de Hugo Acero (2004), asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia, capacitada: “para atender los problemas comunitarios, (y) para convertirse en líderes de la gestión de lo comunitario”. Pues, las capacidades socio-políticas están destinadas a actuar en función de la construcción de poder alrededor de determinadas visiones de desarrollo y comunidad que, repito, en nuestro caso llevan a uno u otro modelo de seguridad.

De esta manera, propongo considerar a la seguridad a partir de la construcción de capacidades en un escenario de continua generación y regeneración de espacios de poder (en el que –dicho sea de paso –también será más fácil entender a las *violencias* por lo que realmente son: relaciones sociales (Carrión, en: Bobea 2003; las referencias del año 2003 son todas de esta publicación) o manifestaciones en función de la vivencia de éstas). Zygmunt Bauman (2005) sostiene que vivimos en una época de *desvinculación*, en la que “el creciente monto de ansiedad individual y miedo que genera la precariedad de la ‘vida líquida moderna’ se desví(a) del ámbito político”. Dicho de otra manera, “(e)l orden global precisa mucho desorden local ‘para no tener nada que temer’”.

En este marco, arguye Bauman, surge un discurso de “‘la defensa del hogar’, considerada la condición necesaria de toda seguridad”, como una ‘cuestión comunal’:

“Ahí donde ha fracasado el estado, quizá la comunidad, la comunidad *local*, la comunidad físicamente tangible, una comunidad encarnada en un *territorio* habitado por sus miembros y por nadie más (nadie que ‘no pertenezca a ella’) provea a sentimiento de ‘seguridad’ que el mundo en sentido amplio evidentemente conspira para destruir.”

La advertencia concierne el tipo de comunidad que construimos hoy día, y que tiende a:

“(l)a equiparación de las áreas públicas a enclaves ‘defendibles’ con acceso selectivo; la separación en lugar de la negociación de la vida en común; la criminalización de la diferencia residual: esas son las principales dimensiones del actual evolución de la vida urbana. La nueva noción de ‘comunidad’ se configura en el marco de esta evolución. Según esa noción, comunidad significa *mismidad*, en tanto que ‘mismidad’ significa la ausencia del Otro, especialmente de otro obstinadamente *diferente*.”

Creo que la observación merece ser resaltada. En las ciudades de hoy, “agrupaciones grandes, densas y permanentes de seres humanos heterogéneos en circulación” (Henning Bech, en: Bauman 2005), surge la atracción de una comunidad que se basa “en la promesa de la simplificación: llevada a su límite lógico, la simplificación significa mucha mismidad y un mínimo estricto de variedad” (Bauman).

De ahí, la construcción de *guetos* que permiten combinar la tolerancia mutua con la indiferencia en una gestión urbana en la cual “las culturas comunales pueden vivir unas junto a otras pero rara vez hablan entre sí, y si lo hacen tienden a utilizar el cañón de una pistola como teléfono... La cultura se convierte en sinónimo de fortaleza asediada”.

Bauman concluye que: “Limitar la cuestión de la inseguridad endémica a las amenazas genuinas o supuestas a la unicidad sostenida por la comunidad es un error que desvía la atención de las auténticas fuentes de inseguridad”. Y dicho desvío es exactamente lo que ocurre en la construcción de la mayor parte de los discursos y respuestas colectivas frente a las inseguridades, tanto en espacios institucionales como en los informales. La gestación de acciones colectivas y políticas públicas pasa por la definición de distinciones de grupos-colectivos y sus límites; de lo ‘propio’ y lo ‘ajeno’ y de riesgos y amenazas en función de ello.

Uno de los escenarios de las últimas décadas que ejemplifica esto con mucha claridad es el del discurso sobre las drogas. Rosa del Olmo (1989) analizó esta temática concluyendo que:

“se ha tejido varios discursos en torno a las drogas, muchas veces contradictorios entre sí, pero que sirven para crear una serie de estereotipos cuya finalidad principal es la de dramatizar y demonizar el problema. Con ello se ocultan su alcance y sus repercusiones económicas y políticas detrás de un discurso único de carácter universal, atemporal y ahistórico que sólo ha contribuido a la consolidación en la actualidad del poder de las transnacionales que manejan el negocio”.

En la Región Andina, las consecuencias de la promoción de este discurso distorsionador y distractor son desastrosas. Sólo mencionaré algunas. En primer lugar, impone percepciones ajenas (por ejemplo, identificando un ‘enemigo’) sobre los mecanismos propios de control social (si es que existiesen). Luego, se asocia dichas percepciones con otros ámbitos de la vida social e institucional, como primer paso en la transferencia del discurso a espacios más amplios.

Es lo que desde el ámbito institucional hacen estrategias como el Plan Colombia, que aclaman priorizar la atención a vínculos reales o supuestos entre el mundo ‘narco’ y el de la ‘subversión’, el ‘pandillerismo’ y/o las migraciones indocumentadas. Bolivia presenta un ejemplo que hasta sueña gracioso: algunos se refieren al presidente Morales como un “narcotraficante terrorista e ignorante indio de mierda represor”.

Otra de las consecuencias del discurso sobre las drogas con alta visibilidad en la Región Andina es “el fortalecimiento de los aparatos policiales o militares con una lógica de represión” (Rivero, 2004) y la militarización de las policías al tiempo que las Fuerzas Armadas se policializan (Bonilla, 2004). Tanto el enfoque represivo como la confusión de roles entre ambas instituciones son a menudo transportados a otros ámbitos de la vida estatal, cuando “la capacidad policial es rebasada”. Como lo explica Bonilla, “no existen instrumentos internacionales que den cuenta de aquello que ahora se percibe como nuevas amenazas. En consecuencia, los temas de carácter transnacional tienen que procesarse domésticamente, es decir en cada uno de los países. Y como son temas que

aluden no solamente a la seguridad del Estado y sus instituciones y de las personas, sino a aquello que se representa también en forma convencional como orden interno, la respuesta por parte de los Estados va superponiendo las funciones de Fuerzas Armadas y Policía”.

### Tolerancia cero versus convivencia

El debate internacional sobre las políticas de drogas, que en la Región Andina brindó un marco a la estructuración de respuestas estatales a “la criminalidad” se ha caracterizado por una contraposición de dos modelos. Uno propone cero tolerancia: *erradicar* la coca y la cocaína, la delincuencia, la violencia, la ‘anomalía’. Juan Carlos Ruiz (2004) describe la idea como “la eliminación de las pequeñas incivildades para que no se afecte el control social”. En este marco, se reprime todo lo que es visto como problema, sin la necesidad de distinguir entre causas y manifestaciones o entre un tipo de violencia y otro, ya que “todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado” (Carrión, 2003). Se busca controlar o suprimir el conflicto sin entender las raíces. En este modelo,

“(se) concibe al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y (se) exige mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales, para que se proteja bienes y vidas. (...Pero, ante) las limitaciones que evidencian las políticas represivas y de control estatal ante el aumento de la delincuencia, y de la corrupción de los aparatos punitivos (...) el Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, lo cual conduce a una privatización *de facto* de la seguridad (...). De esta manera, la seguridad ciudadana tiende a ser patrimonio exclusivo de aquellos sectores sociales que pueden adquirirla.

Y, según Joseph Tulchin y Graig Fagan (2003):

“como la violencia genera más violencia, en un corolario inverso el exceso de seguridad privada genera más inseguridad. En muchos países, (la) ‘privatización’ de la seguridad ha conducido a políticas oficiales de seguridad ciudadana desarticuladas incoherentes e inconsecuentes”.

Además, quienes se encuentran excluidos de servicios regulares de seguridad del Estado o privados, podrían optar por ejercer un control social de tolerancia cero informal, convirtiendo su barrio en la comunidad asediada a la que hace referencia Bauman. En Bolivia han surgido, en este contexto, los *linchamientos* o intentos de linchamiento como una respuesta violenta de emergencia ante la sensación de inseguridad física, marginalización e impotencia que prevalece en particular en zonas urbanas populares.

El otro modelo es el que en el debate sobre las drogas se conoce como las políticas de Reducción del Daño. Mediante ellas, se propone una convivencia con los “factores del mal” y se busca reducir los daños que éstos puedan

producir en la sociedad. Pensando este modelo en un marco más amplio de desarrollo de respuestas a la inseguridad ciudadana, el enfoque permite abordar el conflicto a partir de la relatoría y socialización de los sucesos y sus daños y el análisis de sus causas; abre un camino al diálogo entre las partes involucradas con fines de iniciar procesos de reconocimiento y aceptación de responsabilidades, de reparación y re-integración, de reconstrucción de relaciones sociales, es decir, procesos que transforman la conflictividad y su entorno.

En este contexto también existe la posibilidad de rescatar sabidurías y habilidades existentes, a veces olvidadas. Pienso en mecanismos de la llamada “Justicia Comunitaria” hoy día incluidos en el nuevo texto constitucional de Bolivia propuesto a ser llevado a referéndum. La Justicia Comunitaria, como parte del Derecho Consuetudinario, la conforman un conjunto de mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, pero no puede ser entendida de esta manera desde una visión de tolerancia cero que la busca insertar en un modelo punitivo.

Es por ello que sectores de la oposición boliviana difunden textos y dictan cursos a jóvenes estudiantes en los que deliberadamente se confunde la Justicia Comunitaria con los ya mencionados linchamientos, actos colectivos de rabia e impotencia que nada tienen que ver con la justicia. Esta controversia, resalta en el ámbito político en el que no podrá ser resuelta. Sin embargo, su exposición podrá ayudar a aclarar por dónde hemos de buscar las coherencias entre las perspectivas comunitarias indígenas que crean condiciones de seguridad individual a través de la seguridad comunitaria (Páez, 2004) y los procesos institucionales globales en los que predominan otros enfoques sobre la seguridad, la libertad y los derechos humanos.

#### Seguridad, paz y justicia social: la transformación del conflicto

---

La transformación del conflicto requiere, en primer lugar, la construcción de capacidades socio-políticas. La superación de violencias requiere un depósito de confianza en el tejido social. Como indican Tulchin y Fagan (2003),

“una ruptura en las redes sociales y en los índices de socialización no solo pondrá en peligro la capacidad de esas sociedades para enfrentar el problema, sino que bloqueará sus perspectivas de largo plazo –en las palabras de Amartya Sen –para ‘la prosperidad humana’”.

De manera inversa, según Lilian Bobea (2003), las violencias

“afectan en forma directa el tejido social de nuestros pueblos. Por ello, es necesario identificar sus causas, entender sus dinámicas e interconexiones, y plantear la búsqueda de soluciones en un contexto multisectorial, donde los afectados directos tengan mayor incidencia en el desarrollo de políticas públicas de seguridad, en el monitoreo de las implementaciones y en la evaluación de los impactos de su aplicación”.

En el plano institucional, Bobea identifica como ‘catalizador esencial’ de esta transformación a

“la presencia de controles y contrapesos institucionales internos y externos (...). Las reformas policiales, el policiamiento comunitario, las reformas al sistema penal y judicial como partes integrantes del sistema criminal, constituyen varios de los ejes considerados claves para incidir en el cambio de las tendencias actuales”.

Si bien todo esto es cierto, quiero dejar para la reflexión la pregunta del cómo: ¿cómo llegamos a construir controles internos y externos sobre la actuación de nuestras instituciones destinadas a servir la protección, si éstas se cierran ante un posible involucramiento de la sociedad civil en la definición de políticas de seguridad pública; mientras que dicha sociedad civil a su vez rehuye su responsabilidad en la materia.

En Bolivia, Acción Andina busca despertar en sectores de la sociedad civil organizada un interés por adueñarse de la temática de la seguridad pero es notorio que el relativo interés de participación alrededor de la definición de políticas de desarrollo y algunos otros derechos humanos, no hace resonancia cuando se trata de repensar el enfoque de las políticas de seguridad. Como es el caso en toda temática, la transformación de la conflictividad de la inseguridad ciudadana comienza en nosotros y nosotras mismos.

Fuentes:

- Bauman, Zygmunt, 2005. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. 1ª edición, 1ª reimpresión. Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires. ISBN: 987-1013-16-7. Primera edición: *Community Seeking Safety in an Insecure World*. Polity Press, 2001.
- Bobea, Lilian (editora). 2003. *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. ISBN 980-317-203-4.
- Jarrín, Oswaldo (compilador). 2004. *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera fase*. FLACSO Sede Ecuador y Fundación Esquel, Quito.
- del Olmo, Rosa. 1989. *Los discursos sobre las drogas*. Hisbol, La Paz. Depósito Legal: 4-1-108-89. Texto original: *La cara oculta de la droga*. Editorial Termis, S.A., Bogotá, 1988.