

# Geografías del poder territorial

Carlos Alberto Builes Tobón  
Ólmer Muñoz Sánchez  
Editores



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana

303  
G345

Geografías del poder territorial / Editores: Carlos Alberto Builes Tobón y Olmer Muñoz Sánchez -- Medellín: UPB, 2019.

330 páginas : 14.5 x 23 cm. --

ISBN: 978-958-764-737-2 / ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

1. Medio ambiente -- 2. Política y gobierno -- 3. Seguridad -- 4. Urbanismo -- I. Builes Tobón, Carlos Alberto, editor -- II. Muñoz Sánchez, Olmer, editor

CO-MdUPB / spa / rda  
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Carlos Alberto Builes Tobón      © Sebastián Álvarez Posada  
© Luis Daniel Botero                © Oscar Alfredo Muñoz  
© Samir Ahmed Dasuky Quiceno    © William Adair Amaya Espinosa  
© César Augusto Molina-Saldarriaga © Eulalia García-Marín  
© Yesenia Luna Oviedo              © Esmeralda Vergara Tamayo  
© Manuel Sierra Naranjo          © Denisse Roca-Servat  
© Polina Golovátina-Mora          © David Hincapié Vélez  
© Jhonny Moncada Mesa            © Osmar Leandro Loaiza  
© Luis Horacio Botero Montoya    © Pedro Piedrahíta Bustamante  
© Jorge Andrés Rico Zapata        © Ólmer Muñoz Sánchez  
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana  
Vigilada Mineducación

#### Geografías del poder territorial

ISBN: 978-958-764-737-2

ISBN: 978-958-764-738-9 (versión web)

DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-738-9>

Primera edición, 2019

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Facultad de Ciencias Políticas

*Grupo de investigación:* Estudios Políticos. *Proyecto:* Construyendo seguridad humana desde el borde: el caso del corregimiento de Altavista en Medellín. *Línea:* Gobierno, territorio y seguridad. *Radicado:* 307C-11/18-36

**Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín:** Mons. Ricardo Tobón Restrepo

**Rector General:** Pbro. Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

**Vicerrector Académico:** Álvaro Gómez Fernández

**Decano Escuela de Derecho y Ciencias Políticas:** Luis Fernando Álvarez Jaramillo

**Director Facultad de Ciencias Políticas:** Carlos Alberto Builes Tobón

**Editor:** Juan Carlos Rodas Montoya

**Coordinación de Producción:** Ana Milena Gómez Correa

**Diseño y Diagramación:** Ana Milena Gómez Correa

**Foto portada:** Carlos Estrada Siegert

**Corrección de Estilo:** Olmer Muñoz Sánchez

#### Dirección Editorial

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2019

Correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)

[www.upb.edu.co](http://www.upb.edu.co)

Telefax: (57) (4) 354 4565

A.A. 56006 - Medellín - Colombia

**Radicado:** 1871-27-06-19

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito, sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

# Contenido

Prólogo.....7

## Gobierno

Medio ambiente, conflicto y desarrollo:

La paradoja del caso del Contrato

Plan Atrato - Gran Darién.....13

*Carlos Alberto Builes Tobón*

*Sebastián Álvarez Posada*

Acción colectiva y contienda por el campo político .....42

*Luis Daniel Botero*

Testigo y testimonio: la reparación simbólica .....58

*Oscar Alfredo Muñoz*

*Samir Ahmed Dasuky Quiceno*

Del Gobierno en línea al Gobierno digital:

avances y retos de una política de Gobierno

electrónico en permanente construcción.....87

*William Adair Amaya Espinosa*

## Territorio

Inseguridad subjetiva y renovación urbana

¿Estrategias para la producción de gentrificación? .....131

*César Augusto Molina-Saldarriaga*

# Un modelo de seguridad urbana para Colombia<sup>1</sup>

PHD. PEDRO PIEDRAHITA BUSTAMANTE<sup>2</sup>  
UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

## Introducción

El objetivo de este capítulo es establecer las bases teóricas para la construcción de un modelo de seguridad urbana aplicable en Colombia y así superar la noción de seguridad ciudadana y sus deficiencias. Se parte de la hipótesis de que la inseguridad en las ciudades es un fenómeno urbano relacionado directamente con el espacio urbano, es decir con el territorio. En este orden de ideas, la elaboración de estrategias para la solución de esta problemática debe partir de un modelo de seguridad urbana que permita tener un entendimiento amplio sobre las dinámicas sociales que se desarrollan en los territorios.

De tal forma, la pregunta principal que debe resolver la formulación estratégica de la seguridad en las ciudades es:

- 
- 1 Este capítulo está asociado al grupo de investigación en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín, en la línea: Relaciones Internacionales, conflictos actuales y cooperación internacional.
  - 2 Doctor Cum Laude en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Bogotá y Politólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín, Colombia y miembro del grupo de investigación en Conflicto y Paz de la misma universidad. Contacto: ppiedrahita@udem.edu.co

¿cuáles son las prácticas sociales respecto a la forma de lo urbano? Es por esto por lo que se considera que la seguridad urbana debe partir de un análisis de la relación entre los procesos sociales y las formas que tenga el espacio urbano, donde éste no puede ser considerado como una variable accesoria, esto es, entender el territorio como un simple contenedor mientras que se le da mayor relevancia al contenido. Un modelo de seguridad urbana invierte estos factores y pone en el primer plano de importancia el territorio como un espacio vivo y activo, donde se desarrollan todo tipo de interacciones sociales y organizativas.

Por otro lado, es necesario aclarar que la forma de lo urbano no está dada simplemente por los planes de ordenamiento territorial o por las obras o modificaciones en materia de infraestructura. Por el contrario, está determinada por la forma como los seres humanos interactúan con el espacio urbano lo cual entra a definir las figuras de orden, desorden, seguridad o inseguridad en el territorio. Bajo este contexto, plantear un modelo de seguridad urbana aplicable en Colombia es pasar del enfoque de la seguridad ciudadana al enfoque del espacio urbano social, es decir, la transición de pensar la seguridad para el ciudadano como individualidad, a la seguridad del territorio urbano donde las relaciones sociales se puedan desarrollar libremente. Además, es aportar al debate en la materia en un país donde la seguridad parece seguir estando atada a los modelos militaristas del siglo XIX que confunden seguridad exclusivamente con el ejercicio de la violencia pública.

Esta investigación cualitativa de carácter hermenéutico se desarrolló desde tres perspectivas: la ciencia política, la seguridad y el urbanismo. Para abordar el objeto en la primera parte de este capítulo se realiza un recuento de la evolución de los conceptos de la seguridad desde mediados del siglo XX; en una segunda parte, se analiza la noción de seguridad

ciudadana, sus perspectivas, su entendimiento en Colombia y sus límites; en la tercera parte, se establecen los elementos básicos para la lectura y análisis del territorio a partir de algunas teorías del urbanismo, que son operativas para proponer un modelo de seguridad urbana para Colombia.

## La evolución de la seguridad

Piedrahita (2016) sostiene que a partir del cambio de la naturaleza de las guerras es necesario replantear las nociones de seguridad. Esto se entiende a partir de la transformación de una guerra clásica, donde se enfrentaban ejércitos simétricos en campos abiertos, a una guerra híbrida, donde el principal componente es la asimetrización de los actores y donde las zonas de operaciones han sido reemplazadas por las complejas zonas urbanas en todo el mundo.

En esta nueva naturaleza de la guerra, los grupos del crimen organizado transnacional, que tienen como eje de operaciones las ciudades donde se acumulan y concentran capitales, tienen un papel determinante en la inseguridad, donde además de las afectaciones que repercuten directamente a los habitantes, controlan el territorio y, en el largo plazo, configuran imaginarios de orden más allá de las concepciones de legalidad y legitimidad del Estado. En pocas palabras, los habitantes en el territorio terminan creando sus propios marcos de comportamiento por fuera de las disposiciones políticas y normativas de las instituciones.

Aparte de eso, entender la evolución del concepto de seguridad implica abordar tres cuestiones: ¿qué es y qué no es la seguridad?, ¿cuáles son los vacíos de las nociones vigentes de la seguridad? y ¿cuál es el ámbito que debe abordar la seguridad en el espacio urbano? De acuerdo con Baldwin (1997) la importancia de entender esta evolución está en superar el descuido conceptual de la seguridad, pues sin nociones cla-

ras los estudiosos tienden a hablar más y los gobernantes no diferencian las políticas. Dicho sea de paso, que la seguridad no ha recibido desde el siglo XX la misma atención que otros conceptos como los de justicia, libertad, igualdad, obligación, representación y poder.

**Primero.** El concepto de seguridad proviene del latín *securitas* que significa no tener temor, estar sin preocupaciones. En esta misma línea, la Real Academia Española define la seguridad como “cualidad de seguro”, esto es, ser libre o estar exento de riesgo (RAE, 2018). Según Foucault (2007) el objetivo de la seguridad es “proteger el interés colectivo contra los intereses individuales. A la inversa, lo mismo: habrá que proteger los intereses individuales contra todo lo que pueda aparecer, en relación con ellos, como una intrusión procedente del interés colectivo” (pp. 85-86).

En el marco de los Estados modernos, la seguridad se entiende como una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sin riesgos su vida, sus actividades sociales, económicas y políticas. Además, se debe aclarar que la seguridad no es un sinónimo de guerra, aunque las capacidades bélicas de los Estados sí pueden entrar a definir las capacidades en seguridad. En este orden, la seguridad es un asunto estratégico de cualquier Estado moderno y no debe ser confundido con un elemento táctico u operacional. Si la seguridad es estrategia, no es solo una forma de actuar o de hacer efectivas las políticas públicas de los gobiernos, es en primer momento un planeamiento que inicia con el análisis de los problemas de inseguridad para luego, siguiendo lo planteado por Foucault (2007), proteger el interés colectivo respecto a las afectaciones generadas por los intereses individuales. Desde esta óptica se entiende que la seguridad tiene una relación directa con la libertad.

**Segundo.** De acuerdo con Mesa (2015) al momento de intervenir la violencia y el delito, las tres definiciones de

seguridad más usadas en el mundo son: “seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana” (p. 99). La primera está asociada a las nociones de seguridad nacional, orden público y seguridad democrática; la segunda, a la seguridad urbana y seguridad personal; y la tercera, al desarrollo humano y la seguridad social.

Tal y como lo señalan Piedrahita (2016) y Mesa (2015) la seguridad pública es un concepto basado en el paradigma realista de las relaciones internacionales y se entiende como la capacidad de un Estado para mantenerse libre de las amenazas de potencias (Kennan, 1947, citado en Piedrahita, 2016, p. 431). En este concepto el Estado se constituye como el objeto referente, por lo cual asume la responsabilidad de protección pero, al tiempo, garantiza la propia seguridad del Estado y exige la lealtad de los ciudadanos (Laborie, 2011, p. 1).

Para los realistas la única forma de cumplir con el objetivo de la seguridad es a través de la priorización del poder militar, lo cual lleva a que los académicos consideren que las amenazas a la seguridad son generadas únicamente por Estados (Frasson-Quenoz, 2015). Este paradigma ha sido dominante en el mundo por más de setenta años y ha inspirado toda serie de políticas (Abello y Pearce, 2007, p. 7).

Para ejemplificar lo anterior, según Leal (2006) en América Latina estas políticas estuvieron marcadas por la influencia de la doctrina de “Seguridad Nacional” dirigida por los Estados Unidos, que fue una forma de emular al interior de los países la amenaza que representaba el comunismo internacional a partir de la figura del “enemigo interno comunista”. Este período estuvo marcado por una militarización de la seguridad y conllevó a que hasta en años recientes se entienda la seguridad como sinónimo de la guerra antisubversiva y anticomunista. El efecto de todo esto fue la ampliación de las amenazas a la seguridad a manifestaciones armadas y políticas que pretendieran acabar el *statu quo* (Piedrahita, 2016).

La seguridad ciudadana es un concepto propio del liberalismo político cuyo “objetivo es liberar a los individuos de la tiranía a través del derecho” (Frasson-Quenoz, 2015, p. 129). El concepto tomó relevancia a finales de los ochenta y principios de los noventa cuando empezaron las nuevas reflexiones académicas de los estudios estratégicos más allá del ámbito militar. Uno de los primeros exponentes fue el profesor Barry Buzan (2007) quien en su texto *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, planteó que la seguridad debía superar el paradigma estatal y poner en el centro al individuo. Además, propuso entender la seguridad desde cuatro dimensiones: política, económica, medioambiental y societal.

Frente a lo anterior surgieron diversas críticas. Se destaca la respuesta del profesor Ole Wæver (1995) quien señaló que la seguridad ciudadana es demasiado subjetiva, pues queda dependiendo de lo que se considere o no una amenaza, llevando a temas como la “securitización” que de acuerdo con Bauman (2016) es convertir problemas que en principio son de otra esfera en cuestiones de inseguridad<sup>3</sup> (pp. 29-30). En pocas palabras, la seguridad ciudadana termina dependiendo de la percepción de las personas respecto a situaciones particulares.

Este enfoque liberal de la seguridad no rechaza tajantemente los postulados realistas, pues reconoce la importancia de los militares para la seguridad del Estado. El énfasis de este concepto está en proteger libertades individuales, derechos humanos, el mantener el sistema democrático y la generación de confianza en el sistema internacional para configurar una seguridad internacional (Abello y Pearce, 2007, pp. 8-9).

<sup>3</sup> Esta confusión es usada por políticos para mostrar resultados en su gobierno y obtener aprobación popular.

Por ello, se entiende el auge de la seguridad ciudadana en América Latina, que fue desarrollándose al tiempo que se daban las transiciones de las autocracias a las democracias (Mesa, 2015).

La seguridad ciudadana, aunque es un concepto cercano, no hace referencia directa a la seguridad urbana, pues es en el desarrollo estratégico es aplicado tanto en ciudades como zonas rurales. Además, el adjetivo “ciudadana” apunta a “la idea de ciudadanía democrática” (p. 110), es decir que no se limita a la mayoría de edad legal en los diferentes países que la aplican.

Por su parte, la seguridad humana surge a partir de la perspectiva crítica del politólogo Kenneth Booth (1991) quien sostuvo que la seguridad no se había adaptado a los nuevos contextos de la Posguerra Fría y propuso entender que en la seguridad el Estado era solo el medio y, por tanto, debía ser entendida como una forma de emancipación abarcando asuntos económicos, físicos y justicia social. En este sentido, Booth (1991) define la seguridad como:

the absence of threats. Emancipation is the freeing of people (as individuals and groups) from those physical and human constraints which stop them carrying out what they would freely choose to do. War and the threat of war is one of those constraints, together with poverty, poor education, political oppression and so on. Security and emancipation are two sides of the same coin. Emancipation, not power or order, produces true security. Emancipation, theoretically, is security (p. 319).

En la década de los noventa a partir de las teorías críticas y el constructivismo social, se ampliaron los estudios sobre la seguridad y se empezaron a tener en cuenta las posiciones feministas y las teorías de la violencia estructural para hacer

un llamado a centrar la seguridad en el ser humano (Abello y Pearce, 2007, pp. 10-12). El efecto político de estos debates se plasmó en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994), en el cual se plasmó la necesidad de una transición del pensamiento de una “seguridad nuclear a la seguridad humana”, señalando que ésta se

expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana (p. 25).

Este concepto de seguridad está asociado al modelo de la teoría económica de la justicia y a los posteriores desarrollos del enfoque de capacidades que busca aumentar la libertad formulado por Sen (2015). En últimas, la seguridad humana está centrada en el ser humano y se percibe más en su ausencia que en su presencia, por esto el PNUD (1994) consideró que la pérdida de seguridad humana es un proceso silencioso que se evidencia cuando aparecen amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, y cuando no existe la protección de la vida cotidiana.

Los tres conceptos han recibido diferentes críticas. El primero por considerar que las únicas amenazas a la seguridad provienen de los Estados o de aquellos actores que pretendan acabarlos, además que la seguridad no es sinónimo de guerra o militarismo. El segundo, ha sido criticado por los realistas políticos al considerar que hay un papel excesivo al individuo y por tanto a las dinámicas de sociabilidad, lo que trae consigo una confusión de la seguridad y la convivencia. En este punto es necesario precisar que la similitud con el concepto

de seguridad urbana sigue primando la orientación hacia el individuo sin ahondar sobre el espacio urbano. Y el concepto de seguridad humana ha sido cuestionado por ser demasiado amplio y terminar siendo incluso más subjetivo y securitizador de problemas sociales, educativos, culturales, etc.

A lo largo del siglo XX y lo corrido del XXI en Colombia los tres conceptos han tenido un espacio considerable en la formulación de políticas públicas y planes de seguridad (Llorente & Rivas, 2004). En el caso específico de las ciudades, el concepto vigente desde los gobiernos locales y la Policía es el de seguridad ciudadana. No obstante, si se hace un análisis sociocultural y sociopolítico del concepto de seguridad, el comportamiento es diferente, pues los ciudadanos tienen una noción no institucional de la seguridad, pero esto es asunto de otra investigación. Así entonces, en el siguiente acápite se realiza una exploración del concepto de seguridad ciudadana y sus principales enfoques, analizando al tiempo el uso del concepto en Colombia.

## Conceptos y enfoques de la seguridad ciudadana

Como se evidenció, definir la seguridad siempre genera debates en los ámbitos académicos y políticos. En el caso de la seguridad ciudadana ocurre lo mismo, por ejemplo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (CIDH, 2014) es una noción utilizada frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, tanto en áreas urbanas como rurales; para el PNUD (2013), hace parte del desarrollo humano, entendido como un proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con la finalidad de gozar de salud, bienestar, acceso a conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos [OEA] (2014) entiende la seguridad ciudadana como el pleno

ejercicio de los derechos de ciudadanía y reconoce que debe existir un sector responsable de “la violencia y la criminalidad que existen en el ámbito privado” (p. 4).

En Colombia, según la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2014) es “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (p. 1), y la convivencia ciudadana se entiende como la “promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social” (p. 2). Se observa entonces que se da un mismo tratamiento tanto a la seguridad como a la convivencia, lo muestra al tiempo el enfoque sobre el sujeto individual de la política. Los objetivos lo plasman en esta misma línea:

General:

Proteger a nacionales y extranjeros y sus bienes jurídicos titulados, mediante la reducción de la criminalidad, homicidios, delitos y contravenciones. Así mismo, sancionando el delito, generando temor en los ciudadanos frente a la violencia y promoviendo de la convivencia.

Específicos:

1. Reducir el inicio de jóvenes en las carreras criminales.
2. Mayor presencia y respuesta de la Policía.
3. Mayor judicialización y condenas.
4. Apego a la ley por parte de los ciudadanos y por la resolución pacífica de controversias.
5. Responsabilidad de los ciudadanos.
6. Mejoramiento de políticas públicas en la materia, implementando sistema de información, estudio y evaluación del delito.

7. Adecuación del régimen penal y disipaciones de convivencia ciudadana (Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia, 2014, pp. 6-7).

Al comparar las nociones con países como Chile que es considerado un referente en materia de seguridad en América Latina por sus resultados positivos, puede identificarse que,

la seguridad ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario. El conjunto de ellas conforma un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado (Tudela, 2010, p. 6).

Por su parte, al comparar con México que presenta altos índices de inseguridad, no se habla de seguridad ciudadana sino de seguridad pública la cual es una función del Estado y su fin es salvaguardar la integridad, derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz. La seguridad pública va desde la prevención de los delitos, la investigación, hasta su persecución, la reinserción social e infracciones administrativas según la ley y los ordenamientos jurídicos aplicables (Secretaría de Seguridad Ciudadana México, 2014).

Con todo, a pesar de las múltiples definiciones que puedan generarse sobre la seguridad ciudadana, lo cierto es que su núcleo básico está en la protección de derechos democráticos individuales. No obstante, se pueden identificar tres enfoques de seguridad ciudadana que son utilizados en el mundo a través de las políticas públicas: control; prevención; e infraestructura.

El enfoque del control se conoce comúnmente como “tolerancia cero” y está basado en el “efectismo simplista”, pues beneficia de inmediato y de forma directa a “grupos sociales y áreas y servicios públicos (...) con mayor visibilidad” (Borja, 2002, p. 33). Dicha orientación hace énfasis en el derecho penal, por lo que busca sancionar o reparar de forma inmediata cualquier “atentado o agresión, a personas o bienes” (p. 33).

La tolerancia cero, de acuerdo con Borja (2002) se concentra en acciones represivas hacia grupos y territorios considerados como riesgosos o sospechosos, lo cual conlleva a la persecución policial y estigmatización social a partir de estereotipos, por ejemplo, los afroamericanos o los hispanos en ciudades de Estados Unidos. El resultado de las intervenciones realizadas a partir de esta perspectiva es que

Excita la agresividad de los teóricamente “protegidos” (a los que se pide además la colaboración activa, confundiendo la participación con la denuncia sistemática) respecto de los “sospechosos”, lo cual provocará reacciones violentas en el seno de éstos, que en algunos casos actuarán siguiendo la lógica de la profecía del autocumplimiento (Borja, 2002, p. 34).

El enfoque del control tiene una relación directa con la denominada percepción de (in)seguridad y con la implementación de mecanismos tecnológicos para el control. Frente a lo primero se crea una dicotomía entre las amenazas reales a la seguridad respecto a la subjetividad del miedo de la persona. Por ejemplo: en una ciudad como Medellín, Colombia, una persona puede ir viajando en un bus urbano y se siente segura porque no fue robada o violentada, sin embargo, ese bus al pasar por los puestos de control debe pagar extorsiones

a los grupos armados ilegales que controlan el territorio<sup>4</sup>. Lo segundo, está asociado con la implementación de diversos sistemas de video vigilancia que en muchas ocasiones riñen con la privacidad de las personas y, cuando funcionan, terminan siendo simple material probatorio para un proceso, luego de la comisión del delito.

La expresión máxima de este enfoque se da en la implementación de políticas de seguridad que confunden la política criminal (prevención) con el derecho penal (reacción), lo cual ocurre cuando se busca un control de la sociedad a través del diseño de políticas criminales que buscan el aumento en las penas o nuevas tipificaciones de delitos.

El segundo enfoque es el de la prevención, el cual se ha implementado en Europa y en algunas ciudades de Estados Unidos. El objetivo es realizar políticas preventivas que suponen reformas en la Policía y la Justicia, intentando abordar un espectro amplio que supere la “respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos” (Borja, 2002, p. 33). En resumen, busca:

cubrir un campo mucho más amplio que la simple respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos. Son políticas locales que atribuyen gran importancia a la participación social, de los colectivos vecinales, educadores, entidades culturales y de ocio, organizaciones juveniles. Se trata de comprometer a la sociedad local organizada en la gestión de los programas de carácter preventivo y eventualmente reparador (de

<sup>4</sup> A partir de este ejemplo también se puede evidenciar el vacío que deja la seguridad ciudadana respecto al territorio.

daños al espacio público, de atención a las víctimas). Pero su aplicación en ningún caso puede llevar a la impunidad de los actos de violencia o intimidación que atenten a las personas, a bienes públicos o privados, o a la calidad del entorno (Borja, 2002, p. 33).

En este orden, se ha considerado que la seguridad es un derecho democrático fundamental y, por tanto, las instituciones políticas, administrativas, de justicia y de seguridad deben garantizarlo con medidas tanto de prevención como de represión (Borja, 2002). Sin embargo, la seguridad ciudadana realiza sus mayores esfuerzos en la prevención, pues debe garantizar el desarrollo del ciudadano y al mismo tiempo, potencializar todas sus libertades para que pueda alcanzar un nivel de vida adecuado cumpliendo con sus proyectos. La seguridad toma importancia como derecho, especialmente en las zonas urbanas, dado que la concentración de población genera conflictos que terminan en violencia o en amenazas para la integridad del individuo y para su desarrollo, a través de delitos como el hurto, las extorsiones o el secuestro.

El tercer enfoque es el de la infraestructura. Hace referencia al mejoramiento de las condiciones de seguridad de espacios públicos a través de la intervención física, logrando su recuperación para que la sociedad se pueda integrar a partir de lazos de confianza y, en consecuencia, se reduzcan los niveles de inseguridad y violencia.

Este enfoque, se puede observar en la implementación de la denominada teoría de las ventanas rotas, la cual plantea que los lugares o espacios descuidados dan la señal de que nadie los controla y no existen autoridades que los vigilen. De tal manera, esta dirección busca mejorar los lugares descuidados en su infraestructura, pero también, aquellos donde hay basuras en las calles, prostitutas, indigentes, etc., el mensaje que se genera es que hay un desorden en la sociedad y que no

existe ninguna autoridad que lo pueda restablecer (Wilson y Kelling, 1982; Skogan, 1990; Kelling y Coles, 1996, citados en Llorente y Rivas, 2004, p. 316).

Con todo, queda por resolver ¿cuál es el problema de la seguridad ciudadana? Siguiendo lo señalado por Rivas (2005), se puede afirmar que el concepto de seguridad ciudadana, a pesar de sus diversos enfoques, es limitado en su acción porque se enmarca en una perspectiva meramente poblacional; una noción de calidad de vida de los ciudadanos que busca optimizar sus condiciones sociales, combinando acciones de prevención y de control a través de cuerpos de Policía.

De tal manera, Rivas (2005) propone abordar el tema de la inseguridad a partir del concepto de seguridad urbana, el cual es mucho más amplio y no tiene la restricción de la seguridad ciudadana. La seguridad urbana hace referencia a un espacio geográfico específico: las zonas urbanas. Así, en el siguiente acápite más allá de entrar en una enunciación conceptual, se propone un modelo de seguridad urbana que permita dimensionar los problemas de las ciudades en esta materia.

## Un modelo de seguridad urbana para Colombia

Hasta este punto en este capítulo se ha realizado un panorama general sobre las principales nociones de la seguridad. Se hizo énfasis en los alcances y enfoques de la seguridad ciudadana que desde finales del siglo XX es el concepto imperante al momento de formular estrategias en contra del delito y la violencia privada en las ciudades.

Ahora, el objetivo de esta última parte es establecer los elementos de un modelo de análisis para la formulación de una seguridad urbana en Colombia. Para esto se han explorado las teorías de dos reconocidos urbanistas críticos: Harvey (2018) y Soja (2008). Ambos tienen en común un

enfoque geográfico, a partir del cual proponen entender los problemas urbanos desde lo que sucede en el espacio, en el territorio. Sin embargo, al margen es necesario abordar qué es el problema de la (in)seguridad urbana.

Lo primero es que la inseguridad urbana es una señal del deterioro social, que está marcada por la relación contradictoria entre el espacio público y el espacio privado, esto es, el choque entre la sociabilidad en el espacio público frente a la exclusión o baja integración social por la proliferación de espacios privados o artificiales. En otras palabras, el problema de la configuración o reconfiguración de ciudades segmentadas y segregadas entre ricos y pobres, zonas industriales, universidades, centros desatendidos que dejan como resultado un temor al espacio público, o como lo señala Borja (2002) una “agorafobia urbana” (p. 21).

Lo segundo es que las grandes concentraciones humanas en las ciudades llevan a la expansión del miedo. En las urbes se estructura el miedo a los otros, y esto es quizá una de las mayores contradicciones pues “multiplica las libertades, puede que sólo para una minoría, pero crea riesgos para todos” (p. 18). Y lo tercero, es que la inseguridad también está relacionada con fenómenos como el de la aglomeración donde “la ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora y (...) como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse” (p. 19). De hecho este fenómeno genera problemas al momento de gobernar, pues la ciudad supera sus límites político-administrativos marcados por las entidades municipales.

En Colombia el problema debe entenderse a partir del crecimiento urbano, que según el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2013) para el 2010 el 76,4% de la población colombiana se ubicaba en ciudades, para el 2035 será un 83,5% y para el 2050 un 86,2%. Este aumento de las concentraciones urbanas se da porque hay un mejor y fácil acceso a los servicios sociales básicos a diferencia de las zonas rurales.

No obstante, este fenómeno trae consigo diversos problemas, en particular, el de la inseguridad, donde se empieza a dar una combinación de las diversas formas de criminalidad en los espacios urbanos con valor estratégico territorial. De este modo, las ciudades en Colombia sean por su geografía, ingresos o población, se convierten en núcleos valiosos para diversos actores ilegales que entran a controlar el territorio y a generar dinámicas de inseguridad. Frente a todo esto, se propone un modelo de seguridad urbana que permita entender el territorio para generar estrategias particulares de seguridad.

De acuerdo con Harvey (2018) existen diversas formas de entender el espacio urbano y de hecho este ha sido uno de los principales problemas de las ciencias sociales, pues se ha considerado como algo absoluto, es decir, el espacio independiente de la materia, lo que lleva a que “el espacio es poseedor de una estructura que podemos usar para clasificar o individualizar los fenómenos” (p. 5). Otras perspectivas conciben el espacio como algo relacional, es decir, que está en relación entre diversos objetos y que, por tanto, el espacio existe en la medida que dichos objetos se correspondan entre sí. Otra forma de entenderlo es como “algo contenido *en*” esto es, concebir el espacio como contenedor de objetos que representan interacciones entre ellos.

Frente a lo anterior, la propuesta de Harvey (2018) es concebir el espacio urbano a partir de las prácticas que se desarrollan en él, donde deben explorarse las diferentes relaciones sociales, como: la propiedad privada, los espacios públicos, los centros económicos, políticos y sociales. Pero ¿cómo se pueden establecer las relaciones sociales con el espacio urbano? Al respecto Harvey (2018) señala que es necesario generar un puente entre la “imaginación sociológica” y la “conciencia espacial” o “imaginación geográfica” (pp. 16-17).

La “imaginación sociológica” de acuerdo con Mills (1959, p. 5, citado en Harvey, 2018).

permite captar la historia y la biografía y la relación entre ambas dentro de la sociedad... Detrás de su uso está siempre la necesidad de saber el significado social e histórico del individuo en la sociedad y el período en que tiene su cualidad y su ser (p. 16).

Por su parte, la “imaginación geográfica”

permite al individuo comprender el papel que tienen el espacio y el lugar en su propia biografía, relacionarse con los espacios que se ve a su alrededor y darse cuenta de la medida en que las transacciones entre individuos y organizaciones son afectadas por el espacio que los separa. Esto le permite conocer la relación que existe entre él y su vecindad, su zona o, utilizando el lenguaje de las bandas callejeras, su «territorio». Le permite juzgar sobre la importancia de acontecimientos que suceden en otros lugares (en el «territorio» de otros pueblos), juzgar si son importantes o no para él (...) (Harvey, 2018, p. 17).

Los planteamientos de Harvey (2018) son una crítica directa a los enfoques economicistas que consideran el espacio urbano como una simple variable dentro de un sistema, que dejan al margen algo fundamental para cualquier ciudad y es que: “la configuración de las formas espaciales puede influir sobre los procesos sociales” (p. 18). En este orden de ideas, la visión de un fenómeno urbano como la inseguridad y la violencia colectiva privada debe estar relacionado con la comprensión del espacio urbano. Como se ha señalado, la seguridad ciudadana tiene este vacío, pues su énfasis está en la atención directa del ciudadano, en otras palabras, es un enfoque donde prima el individuo y sus configuraciones sociales en abstracto.

Por su parte, Soja (2008) propone “la especificidad espacial del urbanismo”, el cual tiene dos elementos base: la

“geohistoria” y el “espacio urbano”. El primero parte de la idea de que la historia y la geografía no pueden concebirse de manera separada (p. 35); la “geohistoria” se entiende como la relación entre el espacio urbano y la historia, el cual al igual que lo plantea Harvey (2018) permite analizar las relaciones entre territorio y sociedad. En este orden de ideas, los elementos para el análisis propuesto por Soja (2008) permiten comprender la dimensión social, histórica y espacial de los problemas urbanos asociados a la inseguridad.

El “espacio urbano” según Soja (2008) es entender las ciudades como un fenómeno marcado por dimensiones históricas, sociales y territoriales. Hay que precisar que el análisis de los problemas urbanos desde esta perspectiva rompe el paradigma arquitectónico, muy utilizado en la seguridad ciudadana, pues se parte de la premisa que la ciudad no es algo fijo, muerto, sin vida, sino lo contrario, un espacio dinámico y con permanentes y variadas interacciones sociales.

A partir de lo expuesto, se pueden extraer seis elementos que configuran un modelo de seguridad urbana:

- identificar prácticas urbanas respecto al espacio;
- determinar las relaciones sociales en el espacio urbano;
- identificar el significado social e histórico de los individuos en períodos específicos;
- comprender la relación e influencia del espacio urbano en el desarrollo de los individuos y organizaciones;
- determinar los antecedentes de los espacios urbanos específicos o delimitados; y
- determinar los avances y atrasos del espacio urbano.

Estos elementos deben permitir a su vez resolver las siguientes cuestiones: ¿cuál es la forma en la que se organiza el espacio urbano?, ¿cómo están distribuidos los bienes públicos?, ¿cómo están distribuidas las instituciones políti-

cas, económicas y sociales? Determinar y responder a esto, permitirá generar intervenciones específicas en el espacio urbano, su control y garantizar una seguridad que va desde el territorio hacia el ciudadano.

La seguridad urbana es aquella que parte del entendimiento del territorio, las interacciones sociales en éste y sus problemáticas, para finalmente generar intervenciones que superen el paradigma del control a través de los medios coercitivos. Controlar el territorio urbano exige comprenderlo más allá de un simple contenedor, más allá de garantizar dispositivos policiales o tecnológicos.

## Conclusiones

La seguridad siempre generará discusiones teóricas, conceptuales, estratégicas y operacionales, las cuales, sin embargo, son normales puesto que resulta uno de los temas sociales más sensibles y que más preocupaciones generan para las personas y los gobiernos. En la evolución de la seguridad se pudo evidenciar que el concepto tuvo una transición de un enfoque estatista marcado por el realismo político, pasando por un enfoque ciudadano entendido desde el liberalismo, hasta llegar a una concepción crítica que hace énfasis en la seguridad humana. Tal vez las discusiones seguirán dándose por muchos años más, en particular por la necesidad de replantear y ajustar las estrategias vigentes en materia de seguridad, como es el caso que se hizo énfasis en este capítulo con el concepto de seguridad ciudadana.

Se consideró que la seguridad ciudadana es limitada por tener una excesiva concentración en las personas y en el mejoramiento de sus condiciones sociales a través de enfoques como el control, la prevención y la infraestructura. Este énfasis poblacional deja de lado el territorio y en particular el espacio urbano, el cual está marcado por altas densidades

poblacionales y donde surgen permanentes conflictos que deben ser resueltos por los gobiernos.

Así, la propuesta aquí desarrollada parte de la deconstrucción de la seguridad, poniendo en el primer plano de importancia el territorio, pero sin caer en la palabrería de algunos políticos profesionales de que “hay que controlar el territorio”. Es decir, es la seguridad pensando en el espacio urbano y que éste influye directamente sobre los procesos sociales. En pocas palabras: el control territorial inicia desde el entendimiento del espacio urbano, lo cual permitiría intervenirlo a través de diversos mecanismos, no exclusivamente coercitivos.

Debe aclararse que el modelo aquí propuesto no pretende desconocer la importancia de proteger las libertades individuales, los derechos humanos y el sistema democrático, como lo concibe la seguridad ciudadana. Por el contrario, intenta superar el vacío respecto al territorio pues se considera que las relaciones sociales se desarrollan en el espacio urbano, no en abstracto.

Con todo, la seguridad urbana en Colombia debe ser la herramienta para comprender el territorio de las ciudades, sus marcas históricas y sociales, sus dinámicas y sus variadas interacciones sociales. Sobre todo, en un país en el que se proyecta una concentración urbana de más del 86% en los próximos treinta años y que traerá consigo todo tipo de conflictos y manifestaciones de inseguridad que deberán ser entendidas desde la organización, la distribución de bienes públicos y de las instituciones políticas, económicas y sociales en el espacio urbano.

## Referencias

- Abello, A., & Pearce, J. (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Bradford: International Centre for Participation Studies, Bradford University.

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. Review of international studies, 5-26.
- Bauman, Z. (2016). Extraños llamando a la puerta. Madrid: Paidós.
- Booth, K. (octubre de 1991). Security and emancipation. Review of international studies, 17(4), 313-326.
- Borja, J. (2002). Espacio Público y Espacio Político. In L. Dammert, Seguridad Ciudadana experiencias y desafíos (pp. 18-58). Santiago.
- Buzan, B. (2007). People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era. Lanham: Rowman & Littlefield International.
- CIDH. (2014, Julio 28). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Retrieved from Corte Interamericana de Derechos Humanos.: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>
- Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana. (2014, Julio 28). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Retrieved from Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/paginas/politica.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frasson-Quenoz, F. (2015). Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía. Bogotá: Universidad Externado.
- Harvey, D. (2018). Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo XXI España.
- Laborie, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Leal, F. (2006). La inseguridad de la seguridad. Bogotá: Planeta.
- Llorente, M., & Rivas, Á. (2004). La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. En L. Dammert, Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos (pp. 311-341). Valparaíso: Red 14.
- Mesa, J. (2015). El concepto de seguridad: un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo. (Eds.), *Seguridad y Convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos* (pp. 99-127). Medellín: EAFIT.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2018). *Seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos e igualdad de género*.

- Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/TechnicalNote-CitizenSecurity-SP.pdf>
- Piedrahita, P. (julio-diciembre de 2016). Las nuevas guerras y la transformación de la seguridad y defensa nacionales. *Analecta Política*, 6(11), 425-441.
- PNUD. (2013). Seguridad Ciudadana con rostro de humano: diagnóstico y propuestas. Nueva York: ONU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). Informe sobre el desarrollo humano. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2013). *Seguridad Ciudadana con rostro de humano: diagnóstico y propuestas*. Nueva York: ONU.
- Real Academia Española [RAE]. (2018). Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=XTrgHXd>
- Rivas, Á. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. *Fundación Seguridad y Democracia*, 81-166.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana México. (2018). Seguridad Pública. Obtenido de Secretaría de Seguridad Ciudadana México: <http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/index.htm>
- Sen, A. (2015). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Tudela, P. (2010). Conceptos y políticas para políticas de seguridad ciudadana. Santiago: Centro de Investigación y desarrollo policial.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz, *On Security* (pp. 46-87). New York: Columbia University Press.