

I Seminario Taller de Convivencia Pacífica

Santiago de Cali, 9 de diciembre de 2004

MEMORIAS



Proyecto Lineamientos Departamentales de
una Política en Salud Pública
Plan de Atención Básica, PAB Departamental



Presentación¹

El 9 de diciembre de 2004 se efectuó el I Seminario-Taller Departamental de Convivencia Pacífica en la Biblioteca Departamental “Rodrigo Lloreda”, al cual asistieron representantes de diversos sectores del gobierno departamental y organizaciones de la sociedad civil para reflexionar sobre la situación de la convivencia en el Valle del Cauca. A este encuentro se invitaron expertos en el tema, quienes expusieron análisis sobre el tema desde diversos enfoques; igualmente, se presentaron experiencias en desarrollo, entre las cuales se expuso la propuesta de la mesa departamental de convivencia pacífica, como un espacio que pretende articular acciones y sectores.

La convocatoria se dirigió a 182 personas vinculadas a los sectores político, social, educativo, religioso, fuerzas armadas y administración pública de algunos municipios, todos ellos involucrados en el tema de la convivencia. Se contó con la asistencia de 81 personas, logrando la representación de diversas dependencias, instituciones y organizaciones sociales.

Dada la grave problemática relacionada con la convivencia en el Departamento y las múltiples intervenciones, dirigidas a la promoción de la convivencia pacífica, prevención de la violencia y mitigación de sus efectos; el gobierno departamental consideró pertinente oficializar, a través de un decreto, la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica, buscando que éste sea un espacio que articule y dinamice esfuerzos, acciones y organizaciones del gobierno y de la sociedad civil, aprovechando el trabajo que desde esta instancia se ha venido desarrollando de manera permanente desde 2001 con la participación activa de varios sectores y organizaciones del departamento.

El propósito de la amplia convocatoria de este encuentro, fue invitar a todas aquellas organizaciones que trabajan en el tema a vincularse al trabajo que realiza la Mesa, partiendo de la base que solo de manera coordinada se pueden optimizar recursos y generar impacto sobre un tema tan complejo como es la promoción de la convivencia pacífica en el contexto del Valle del Cauca. Con la firma y presentación pública de este Decreto se busca ampliar la participación en la Mesa y consolidarla como un espacio de concertación y diálogo para articular y coordinar políticas, planes y proyectos de promoción de la convivencia y prevención de la violencia en el Departamento.

Este encuentro será el primero de una serie de reuniones que permitirán consolidar en el Departamento un red que integre y facilite la comunicación de sus diferentes actores, comunicar experiencias, avances y facilitar la construcción de espacios de diálogo en torno a la promoción de la convivencia pacífica en el Valle del Cauca.

¹ Estas Memorias han sido compiladas y editadas por el Centro para el Desarrollo y Evaluación de Políticas y Tecnología en Salud Pública, CEDETES de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle.

Participantes en el Primer Seminario Taller Departamental de Convivencia Pacífica

| | |
|---|---|
| Asesores Gobernación del Valle del Cauca | GERMÁN COBO. Asesor PASCUAL GUERRERO. Asesor DIEGO ÁRIAS. Asesor NIDIA ROSERO. Asesora de Asuntos Internos YOLIMA ESPINOZA. Asesora LUZ MARINA ROJAS. Asesora Orficina Primera Dama |
| Comunicaciones Gobernación del Valle del Cauca | ADRIANA SANTACRUZ. Asesora VIVIANA ESTRADA. Comunicadora MARCELA QUINTANA. Periodista JUAN NARVÁEZ. Prensa |
| Oficina Gestión de Paz - Gobernación del Valle del Cauca | ÁNGELA GIRALDO. Gestora de Paz DAVID MACÍAS. Profesional Universitario |
| Secretaría de Gobierno Departamental | FRANKLIN LEGRO SEGURA. Secretario de Gobierno Departamental. LUIS ARTURO OSPINA. Subsecretario de Orden Público MELBA LEYNER VIDAL. Profesional Especializado FERNANDO GARCÍA. Director Técnico |
| Secretaría de Salud Departamental | NHORA AYDÉ QUEVEDO. Profesional Especializada FLOR NAYDA CUADROS. Profesional Especializada |
| Educación Departamental | MYRIAM CEBALLOS. Directora de Núcleo GAGEM No. 2 MARTHA CONSTANZA GÓMEZ. Coordinadora. GAGEM No. 4 de Tuluá |
| Cultura Departamental | JUAN CARLOS RODRÍGUEZ. Director Casa de la Cultura Pradera (Valle) ISABEL MORENO. Profesional especializada. Secretaría Departamental de Cultura y Turismo MOISES MARULANDA. Director. Casa de Cultura de Florida (Valle) MARÍA DEL MAR VIDAL. Secretaria Departamental de Cultura y Turismo |
| Policía | ACENETH SUÁREZ PINEDA. Subintendente Policía Nacional CARLOS ARTURO ZAPATA. Sargento Primero Policía Comunitaria |
| Ministerio de Defensa | OLGA YOLANDA MATALLANA. Comisionada Regional para la Policía |
| Centros de Investigación | GLADIS AMANDA MERA. Investigadora CIMDER ABELARDO JIMENEZ Investigador CIMDER LILIANA BEDOYA Investigadora CIMDER MARÍA ISABEL GUTIÉRREZ. Directora Instituto CISALVA Universidad del Valle SANDRA PATRICIA PEÑA. Psicóloga Centro de Investigaciones en Psicología. Universidad del Valle LIGIA DE SALAZAR. Directora CEDETES Universidad del Valle LIGIA ELVIRA VIAFARA TORRES. Escuela Saludable. CEDETES Universidad del Valle CONSTANZA DÍAZ. Coordinadora de Extensión. CEDETES Universidad del Valle NICOLÁS ORTIZ. Profesional. CEDETES Universidad del Valle |

| | |
|----------------------|--|
| ONG's | <p>EVER MONTAÑO. Abogado. Comisión Vida, Justicia y Paz MARÍA FERNANDA QUINTANA. Directora FUNOF DORIS SOTO. Directora. Corporación Juan Bosco CARMEN TULIA ORTIZ. Promotora Social. CEDECUR LUIS CARLOS NIÑO. Coordinador Técnico. Valle en Paz JULIO HIGUERA. Director. Corporación Concertemos ISABEL CRISTINA AMPUDIA. Coordinadora de Proyectos Valle en Paz MARÍA ONEIRA GUZMÁN. Promotora Comunitaria. Taller Abierto</p> |
| Gremios | <p>RODRIGO ZAMORANO. Director Convivencia. Cámara de Comercio de Cali</p> |
| Educación Superior | <p>JULIO CÉSAR ARBOLEDA. Vicerrector Académico. Instituto Departamental de Bellas Artes FERNANDO FIERRO PÉREZ. Abogado. Universidad del Valle CECILIA MONTALVO DE MORENO. Asesora Rectoría. Corporación Universidad Autónoma de Occidente</p> |
| Comunidad | <p>MARÍA ELENA VARGAS. Promotora Comunitaria. Red del Buen Trato Comuna 10 JOSÉ UBAINER PITTO. Líder Comunitario. Red del Buen Trato Comuna 7 CARLOS CASTAÑEDA. Trabajador independiente CARLOS ARTURO CEBALLOS. Gerente Ediciones Paradigmas de Colombia ADRIANA ANACONA. Socióloga ARACELLY ÁNGEL ROJAS. Abogada</p> |
| Planeación Municipal | <p>IGNACIO OJEDA. Presidente. Consejo de Planeación de Cali</p> |
| Gobierno Municipal | <p>LILIANA DEL PILAR SOLIS. Promotora de Saneamiento. SSPM de Buenaventura GUSTAVO RODRÍGUEZ VALENCIA. Profesional Red del Buen Trato SSPM de Cali DIANA MARÍA CASTRILLÓN. Coordinadora Intersectorial la Red de Salud de Ladera SSPM de Cali MARÍA FERNANDA GRIMALDI. Coordinadora de Participación Social. Red de Salud de Ladera SSPM de Cali MARTHA ESPINOZA. Epidemióloga. SSPM de Cali YOLIMA ARROYO. Funcionaria Servicio de Atención a la Comunidad. SSPM de Buenaventura DIEGO ZAPATA. Funcionario de Planeación. ESE Oriente - SSPM Cali LEONOR ELENA QUIÑÓNEZ. Gerente. ESE Centro - SSPM Cali NIBIA GARDELA. Psicóloga. SSPM de Cali DORIS TEJEDA. Jefe de Grupo. Observatorio Social - SSPM Cali ELIZABETH CASTILLO. Médica Salud Mental. SSPM de Cali NORALBA NAVARRETE. ESE Centro - SSPM Cali</p> |
| Iglesia Católica | <p>GERARDO ANTONIO CAICEDO. Psicólogo. Pastoral Social ALEXANDER MATIZ. Director Arquidiócesis de Cali y Pastoral Social</p> |
| ICBF | <p>LUZ MARINA MUÑOZ. Asistente Técnica. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</p> |
| Fiscalía | <p>CARMEN ELISA DUQUE. Coordinadora Sala de Atención al Usuario Fiscalía General de la Nación</p> |
| Otros | <p>GUILLERMO RODRÍGUEZ. Delegado. Red de Solidaridad del Valle ELISA JOJOAT. Enfermera Regional. Comité Internacional de la Cruz Roja OSCAR PAIPILLA. Médico. Comité Internacional de la Cruz Roja GLORIA HERNÁNDEZ. Funcionaria Área Social - Recreavallo CARLOS ANDRÉS RAMÍREZ. Coordinador de Programas - Corporación para el Desarrollo Regional LUZ JENNY AGUIRRE. Periodista - El País FELIPE SÁNCHEZ - Oficial de Derechos Humanos - Naciones Unidas YAMILETH BERMÚDEZ - Estudiante en pasantía - Gobernación del Valle</p> |

Ponentes

| | |
|-----------------------|--|
| FRANKLIN LEGRO SEGURA | La Convivencia Pacífica desde el Gobierno Departamental |
| GERMÁN COBO | Reflexiones sobre la Convivencia en el Departamento |
| YOLIMA ESPINOSA | La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica “Una Herramienta para Articular las Iniciativas de Promoción de la Convivencia Pacífica” |
| HERNÁN SANDOVAL | La Situación de Violencia Política y Social en el Valle del Cauca, un Informe para Reflexionar |
| HUGO ACERO | La Política de Seguridad y Convivencia de Bogotá |
| ALBERTO RAMOS G. | Derechos Humanos y Convivencia |
| ISABEL MORENO | Plan Departamental de Cultura y Convivencia |
| ABELARDO JIMÉNEZ | Mesa Departamental de Salud Mental: Hacia la Gestión de Políticas Públicas de Salud Mental en el Valle del Cauca |
| LILIANA BEDOYA | Salud Mental y Convivencia: Elementos Conceptuales para la Discusión |

Organizadores. Grupo Gestor Mesa Departamental de Convivencia Pacífica

| | |
|------------------------|--|
| YOLIMA ESPINOSA | Despacho del Gobernador del Valle del Cauca Preparación del seminario |
| FLOR NAYDA CUADROS | Secretaría de Salud Departamental Preparación del seminario |
| NOHORA AYDÉ QUEVEDO | Secretaría de Salud Departamental Preparación del seminario |
| FERNANDO GARCÍA | Secretaría de Gobierno Departamental Preparación del seminario |
| MELBA LEYNER VIDAL | Secretaría de Gobierno Departamental Preparación del seminario |
| ISABEL MORENO | Secretaría de Cultura Departamental Preparación del seminario |
| DAVID MACÍAS | Oficina Gestión de Paz Preparación del seminario |
| GLORIA HERNÁNDEZ | Recreavalle Preparación del seminario |
| ABELARDO SANLEMENTE | Recreavalle Preparación del seminario |
| JORGE H. MUÑOZ | Instituto Departamental de Bellas Artes Preparación del seminario |
| ELIZABETH CASTILLO | Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali Preparación del seminario |
| OLGA YOLANDA MATALLANA | Oficina del Comisionado de Policía Preparación del seminario |
| JOSÉ MILTON GUZMÁN | Organización Panamericana de la Salud, OPS Preparación del seminario |

Equipo Organizador del CEDETES

| | |
|---------------------|--|
| CONSTANZA DÍAZ | Coordinadora de Extensión - CEDETES Diseño del Seminario Taller Preparación de documentos Elaboración de las memorias |
| NICOLÁS ORTIZ | Profesional-CEDETES Diseño del Seminario Taller Preparación de documentos Elaboración de las memorias |
| ADRIANA MARÍA OCHOA | Comunicadora Social Difusión del Seminario-Taller |
| ELIANA LONDOÑO | Asistente de Extensión Diseño y diagramación del documento de memorias. Convocatoria Apoyo Logístico |
| LINA MARÍA MOLINA | Secretaria Convocatoria Apoyo Logístico |

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Dra **Maria del Mar Vidal**, Secretaria de Cultura Departamental, por su colaboración y apoyo en la organización del Protocolo del seminario.

Comunicadora **Adriana Santacruz**, Asesora de Comunicaciones de la Gobernación, por la difusión del seminario a través de diferentes medios.

Comunicadora Viviana Estrada, Comunicadora de la gobernación, por su participación como presentadora del Seminario-Taller.

Dr **Luis H. Pérez**, Rector Universidad Autónoma, por su colaboración en la difusión del seminario.

Comunicador **Edgar Restrepo**, Comunicador de la Secretaría de Salud Departamental, por su colaboración en la difusión del seminario

Objetivos del Seminario Taller

GENERAL

Iniciar un proceso de trabajo conjunto que permita articular las acciones y esfuerzos del gobierno departamental, los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil para la promoción de la convivencia pacífica.

ESPECIFICOS

- Ofrecer un marco teórico de referencia desde diversas perspectivas y sectores para abordar el tema de la convivencia pacífica.
- Identificar los ejes orientadores para la construcción de la política departamental de convivencia pacífica.
- Dar a conocer la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica permitiendo ampliar la participación de otros grupos y sectores.

La agenda del día fue la siguiente:

| HORA | ACTIVIDAD | RESPONSABLE |
|---------------|--|---|
| 8:00 - 8:15: | Instalación del Evento | Angelino Garzón Gobernador del Valle del Cauca. |
| 8:15-9:00 | Concepción de la convivencia desde el gobierno departamental | Angelino Garzón. Gobernador del Valle del Cauca. |
| 9:00-9:15 | La mesa departamental de convivencia pacífica "Una herramienta para articular las iniciativas de promoción de la convivencia pacífica" | Yolima Espinosa. Asesora Gobernación del Valle del Cauca |
| 9:15-9:30 | Acto protocolario de constitución de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica | Angelino Garzón. Gobernador del Valle del Cauca River Franklin Legro Segura. Secretario de Gobierno Departamental. Nhora Lucía Arias Quijano. Secretaria Departamental de Salud |
| 9:30-10:15 | Panorama de la convivencia en el Departamento del Valle del Cauca "problemática, potencialidades y retos": | Hernán Sandoval Quintero Defensor del Pueblo. Valle del Cauca |
| 10:15 - 10:30 | Café | |
| 10:30-11:15 | La gestión de políticas públicas y el reto de una política pública de convivencia pacífica para el departamento | Hugo Acero. Consultor en Asuntos de Seguridad y Convivencia. |

| HORA | ACTIVIDAD | RESPONSABLE |
|---------------|--|---|
| 11:15 - 12:00 | La convivencia desde la perspectiva de los derechos humanos. | Alberto Ramos. Consultor en Asuntos de Derechos Humanos |
| 12:00 - 12:15 | Plan Departamental de Cultura y Convivencia | Maria del Mar Vidal. Secretaria Departamental de Cultura |
| 12:15 - 1:00 | Salud mental y convivencia | Liliana Bedoya. Abelardo Jiménez. Fundación CIMDER |
| 1:00 - 2:00 | Almuerzo | |
| 2:00 - 3:30 | Identificación colectiva de los ejes orientadores de una política vallecaucana para la convivencia pacífica. Trabajo grupal. | Mesa Departamental de Convivencia y CEDETES |
| 3:30 - 4:30 | Continuación Identificación colectiva de los ejes orientadores de una política vallecaucana para la convivencia pacífica. Plenaria | |
| 4:30 - 4:45 | Café | |
| 4:45 | Conclusiones y fecha del próximo encuentro de la Mesa. | Mesa Departamental de Convivencia |

Desarrollo de la Jornada

INSTALACIÓN.

La convivencia pacífica desde el gobierno departamental

RIVER FRANKLIN LEGRO SEGURA
Secretario de Gobierno Departamental.
En Representación del Gobernador del Valle del Cauca

Resumen

La administración departamental reafirma su interés en el tema de la convivencia expresado en acciones como el proceso de capacitación de formadores en el tema.

Aunque existe un recrudecimiento de la violencia especialmente en el norte del Valle, ligado a vendetas entre bandas de narcotraficantes y enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla, muchos municipios de la región se han ligado al proceso de convivencia participando activamente en las expresiones ciudadanas pacíficas de movilización social en contra de la violencia y por el derecho a la vida y a la paz. Muchos actores están participando de estas expresiones, estudiantes, profesores, representantes de la iglesia católica, organizaciones sociales, comunidad en general, entre otros.

El Departamento ha seguido muy de cerca y participado en los procesos de gestión para la negociación, los diálogos por la paz y el logro de un acuerdo humanitario para la liberación de los secuestrados de la Asamblea Departamental.

Impulsar la construcción de agendas y procesos de convivencia es voluntad de este gobierno. La Mesa Departamental de Convivencia es un espacio de encuentro clave para articular los esfuerzos de todos los interesados en mejorar el clima de relaciones en nuestro departamento.

La situación y condiciones sociales y económicas del Departamento agravan la crisis, sin embargo, muchas expresiones de violencia son evitables a partir de medidas de gestión pública, como es el caso de los accidentes de tránsito.

Estas situaciones evitables pueden disminuirse a partir de la construcción y el fortalecimiento de un tejido social que piense, decida y actúe para promover y generar un clima positivo de convivencia pacífica. Se requiere que toda la administración departamental se congregue para construir este tejido; secretarías como: educación, salud, cultura, gobierno, gestión de paz, las organizaciones públicas y privadas y las universidades deben ser protagonistas de este reto.

INSTALACIÓN

Reflexiones sobre la convivencia en del departamento

GERMÁN COBO

Asesor del Gobernador del Valle del
Cauca. En representación del
gobernador

Resumen

La constitución de esta Mesa Departamental de Convivencia Pacífica, integrada por múltiples actores y sectores es un acierto en la medida en que promueve la implicación de la sociedad civil estructurada como sujeto activo de la construcción de una cultura de convivencia.

El Plan Departamental de Desarrollo propone equidad económica, ambiental y social para lo cual es relevante recobrar la identidad en sus diversas manifestaciones.

Es necesario diferenciar entre la seguridad del estado --la cual es importante y se ejerce entre muchos de sus mecanismos con la militarización -- y la seguridad ciudadana. Esta última debe necesariamente atender dimensiones como la social, la cultural, la ambiental, la judicial, la educativa, todas éstas orientadas a proteger y mantener la dignidad humana.

PONENCIA

La situación de violencia política y social en el valle del cauca, un informe para reflexionar

HERNÁN SANDOVAL

Defensor del pueblo Regional Valle del Cauca.

Abogado y Economista.

Especialista en derecho constitucional

Especialista en Derecho Laboral

Especialista en Derechos Humanos

El Valle del Cauca es el Departamento mas urbanizado del país (14 municipios concentran el 85.4 % de la población), definido como “un departamento de ciudades” cuenta, en sus 42 municipios, con una población aproximada de 4.2 millones de habitantes, distribuidos el 86% en el área urbana y el 14% en la rural, siendo igualmente portador de una amplia diversidad étnica y cultural. Tiene la mayor población afrocolombiana de Colombia con 1.720.257 personas negras, de las cuales 1.064.648 están ubicadas en Cali, con un nivel de necesidades básicas insatisfechas de un 80%. Esta población ha sido víctima constante del desplazamiento forzado.

La ubicación del Departamento entre el Océano Pacifico y la Cordillera Central le concede diversidad de condiciones fisiográficas, climáticas y de recursos naturales. Posee una superficie de 22.140 kilómetros cuadrados, distribuidos el 1% en zona plana, 52.68% en ladera y el 33.22% en la llanura del Pacifico. Dispone de una de las zonas industriales más grandes del país. En la zona plana predomina la agroindustria azucarera, en la ladera el café y en la costa, la pesca y la minería artesanal, la agricultura de pancoger. Cali es la capital del Departamento y se disputa con Medellín, capital del Departamento de Antioquia, el ser la segunda ciudad mayor del país con una población que redondea los 2 millones de habitantes.

La crisis que hoy se evidencia en los distintos sectores del país se expresa igualmente con mucha fuerza en el Departamento. La inestabilidad social, economía, cultural, política, administrativa y financiera se refleja en los decrecientes indicadores de bienestar y progreso de su población. El desempleo en los dos últimos años ha rondado por el 22% y el subempleo el 28%.

Los Vallecaucanos lógicamente somos parte del contexto nacional de violación y vulneración de los Derechos Humanos. Según cifras de Planeación Nacional, en Colombia se registra un asesinato cada 20 minutos, un desplazado cada 5, un secuestrado cada 3 horas y 50 minutos y un detenido desaparecido cada 48 horas.

La Región del Valle vive una etapa de verdaderas crisis expresadas en distintas direcciones. Igualmente, se ha agudizado el conflicto armado en las diferentes subregiones como el centro del Valle, zona metropolitana de Cali y zona pacífica como

consecuencia de factores estructurales que afectan al Estado colombiano en general. Las tasas de desempleo aumentaron considerablemente tanto en la zona rural como en la ciudad llegando a cifras alarmantes de un 20 al 28% en municipios como Tuluá, Buga, Florida, Pradera, Jamundí, Buenaventura, Dagua y Cali. Así mismo el incremento de las actividades económicas informales llegan en estas ciudades a un 25% en promedio, lo cual conlleva a que un 50% de la población urbana se encuentre por debajo de los niveles de pobreza. El incremento de los cultivos ilícitos como una expresión de la economía del narcotráfico y de la presión de los grupos armados al margen de la ley ha comprometido áreas importantes de cultivos, que han reemplazado la producción tradicional de plátano, café, frutales, legumbres y verduras. El incremento del sicariato como una manifestación de empleo informal especialmente ejercido por jóvenes y adolescentes pertenecientes a estratos bajos de la población, el tráfico de trata de blancas ejercidos por personas inescrupulosas que mercadean con jovencitas y jovencitos hacia un mercado internacional y nacional, el consumo de variedad de sustancias alucinógenas en población juvenil, el creciente aumento de las bandas delincuenciales que modifican y tecnifican sus formas de operar a través del secuestro, el boleteo, la extorsión, el abigeato, el permanente saqueo a los recursos del Estado encarnado en un cáncer que deteriora los tejidos sociales y cuyo nombre fue incorporado a nuestra cotidianidad como es la corrupción.

EL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Por su ubicación geográfica el Valle del Cauca es un corredor de obligado paso de los actores armados regulares e irregulares, hacen presencia el Batallón vencedores de Cartago, encargado de contribuir a garantizar el orden público en el Norte del Departamento; el Batallón Palacé de Buga, para trabajar la zona centro; el Batallón Pichincha, la zona metropolitana de Cali y el Sur de la Región; el Batallón Codazzi de Palmira, con cobertura en el Sur Oriente y finalmente la II Brigada de Infantería Marina con eje en la Costa Pacífica. Lo anterior aunado al papel de la Policía Valle y Metropolitana, expresada en sus estaciones de policía en la mayoría de los 42 municipios, quien cumple también su papel en el manejo del orden público.

Con respecto a grupos irregulares las FARC-EP hacen presencia con el frente 30 en la Costa Pacífica Vallecaucana, con el frente 8 en el suroccidente del Departamento, el frente 6 en la cordillera central y con el frente 29 en el suroriente y columna móvil como la Arturo Ruiz, el frente urbano "Manuel Cepeda", han ejecutado además de su trabajo rural, operaciones urbanas audaces como una muestra de la urbanización del conflicto, tal es el caso del secuestro de 12 diputados de la Asamblea Departamental el pasado 11 de abril del 2002.

El ELN tiene presencia con la columna Simón Bolívar en el centro y noroccidente del departamento y con José María Becerra en los Farallones de Cali, también actor de eventos políticos-militares sin precedentes en Colombia, como los secuestros masivos de "La María" y "El Kilómetro 18", en Cali, hechos que al parecer disminuyeron su

significativa presencia en la Región, producto de la capacidad de reacción de las Fuerzas Armadas.

Las Autodefensas con el Bloque Calima en el centro del departamento, el Bloque Cacique Calarcá en el nororiente, el Bloque Farallones en las goteras de Cali y el Bloque Pacifico en la Costa Pacifica, sur, Suroccidente, centro y noroccidente del territorio vallecaucano, con su incursión el 30 de julio de 1999, en el Centro del Valle donde asesinaron a varias personas, poseen la misma filosofía contrainsurgente y los mismos métodos de las AUC de Córdoba y Urabá.

En este escenario el recrudecimiento de la violencia social y armada, la disputa por los territorios, la población se ha convertido en factores esenciales del conflicto armado lo cual ha desembocado en un aumento considerable de víctimas civiles y un incremento sustancial del desplazamiento forzado en el Valle, el indígena campesino y afrovallecaucano es asediado por la presencia de tres (3) actores armados (ejercito-guerrilla-paramilitares), siendo su único delito que su predio o sitio de trabajo agrícola es un paso obligado de los actores del conflicto, generando retaliaciones contra sus integridades físicas.

Lo anterior contrasta con una profunda deslegitimación del Estado y la precariedad de las instituciones para actuar y desarrollar políticas publicas en materia de desarrollo económico, social y cultural. En las zonas de mayor conflicto la presencia del Estado es muy débil, situación que ha permitido que los grupos armados al margen de la ley asuman funciones y roles de gobernantes aplicando sus esquemas normativos y de poder.

En el actual momento del conflicto en el Valle se caracteriza por la agudización en extensión e intensidad dada por la disputa de territorios estratégicos, los cuales están definidos por su importancia política, económica y geográfica. La guerra se ha desplazado del campo y las selvas a caseríos, municipios y centros urbanos en donde esta localizada la población civil Vallecaucana, en ultimas la receptora de esta confrontación. Por lo tanto la actitud de los campesinos en este contexto determinado por la inseguridad los ha llevado a optar por abandonar la actividad agrícola debido a la concurrencia de estos factores, a la influencia de la violencia que se presenta en una escala de intensidad del desplazamiento forzado y consecuentemente una agresión para esta población vulnerable, en una franca violación a sus derechos humanos y al D.I.H.. En consecuencia, el cambio en la destinación de las tierras ha determinado por favorecer la expansión del dominio territorial del narcotráfico.

Esta confrontación armada ha conducido al abandono de los campos Vallecaucanos, expresado en el desplazamiento forzado, a septiembre 30 del presente año y según cifras del registro único de población desplazada por la violencia, la Red de Solidaridad Social tiene un acumulado de 83.756 personas; de estas encabeza el municipio de Buenaventura con 33.589, segundo de Cali con 23,470, en tercer lugar Jamundí con 4.497 desplazados.

El fenómeno es mucho mas complejo, el campesino Vallecaucano ya no es propietario de la tierra, ésta está en manos de los Ingenios, (basta con hacer un recorrido por el Valle del Río Cauca), por un lado y por otro, la zona de ladera y alta montaña la controlan grupos armados al servicio de los narcotraficantes. (tal es el caso de los "machos" y los "rastros" en el norte del departamento). Lo anterior no permite posibilidad de retorno alguno, es así como la población desplazada en municipios receptores y expulsores como Buenaventura, Buga, Florida, Jamundí, Tuluá, Palmira y Cali, el problema es de reubicación y adaptación por parte del Gobierno Nacional, Departamental y Municipales; con mayor profundidad en la capital donde la presencia de colonias Nariñense, Caucana, Tolimense, del eje cafetero, entre otras, ha generado desplazamientos intraurbanos y conflictos de identidad socio-cultural muy profundos.

EL FENOMENO DEL NARCOTRAFICO

Durante el ultimo año como consecuencia de la fuerte persecución a los miembros del denominado cartel del Norte del Valle, donde algunos han sido capturados, otros han negociado su situación jurídica o pretenden hacerlo; sectores de estos expresados en dos fuertes organizaciones una al mando del señor Várela y otra de los hermanos Montoya Henao, han entrado en una confrontación armada por el dominio de las rutas y el mercado del narcotráfico. En lo que ha corrido del año han sido asesinadas por sicarios 69 personas, en su mayoría familiares o cercanos a cualquiera de las bandas, estos hechos vienen ocurriendo en municipios como Trujillo, Río Frío, Roldanillo, Zarzal, El Dovio, Cartago, Buenaventura, Restrepo y últimamente en Candelaria donde el pasado 3 de octubre fueron asesinadas 10 personas.

Hay un aspecto a resaltar, el narcotráfico se ha vinculado al conflicto armado, estableciendo relaciones directas con estos actores, a quienes mediante el pago de sumas elevadas de dinero logran la protección de sus cultivos y laboratorios. Subsidiariamente crean ejércitos privados fuertemente armados como los "machos" o los "rastros", convirtiéndose en un cuarto actor armado en la región.

Finalmente todo este asombroso marco de violencia político social obedece a 3 factores fundamentales.:

1. La impunidad. La administración de justicia es lenta, poco eficaz y no produce resultados y confianza social.
2. La violencia, reflejada en variantes:
 - Violencia Política: una confrontación armada, donde los amigos del negocio de la guerra, no tienen interés alguno en una solución política negociada.
 - Violencia de la delincuencia organizada: bandas organizadas con capacidad de operatividad permanente. Tal es el caso de los "R-15", al parecer expolicías especializados en asaltar entidades bancarias, igualmente las oficinas de cobro y sicariato que opera en Cali.

- Violencia de la delincuencia desorganizada o dispersa: el típico raponero que solo delinque para la subsistencia del momento.
 - Violencia intrafamiliar, reflejada en el maltrato infantil, la crisis de valores.
3. El abuso de autoridad de servidores del Estado, desconocedores de la función pública y generador de violencia, se pone al orden del día trabajar por una nueva cultura del servicio publico.

Lo anterior articulado a tres causas determinantes al menos en el Valle del Cauca:

1. Distorsión de la cultura ciudadana y ética que sustente las relaciones interpersonales.
2. Falencia y vacíos institucionales. Actualmente en nuestra región, hay una ausencia, insuficiencia o debilidad institucional en políticas públicas de paz y convivencia social. Esto aunado a la distorsión del que hacer institucional, expresada en la corrupción, la politiquería y autoritarismo del la mayor parte de los empleados oficiales que ha llevado a la suplantación institucional con la creación de una paraestatalidad grupal, que asumen poderes y funciones, para llenar estos vacíos institucionales.
3. Una iniquidad total por efecto de la estructura y dinámica social , la mala distribución de la riqueza y recursos de la región, que ha conducido a procesos de marginamiento, exclusión y desigualdad. Tal es el caso de la población desplazada que a diferencia de otras regiones Colombianas es arrendataria y no propietaria de la tierra, hecho muy puntual que afecta enormemente a los retornos.

PRESENTACION

La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica: “una herramienta para articular las iniciativas de promoción de la convivencia pacífica”

YOLIMA ESPINOSA

Asesora para asuntos de convivencia. Gobernación del Valle del Cauca.

La doctora Espinosa inició haciendo una presentación de los hechos que antecedieron la conformación de la Mesa Departamental de Convivencia en el período del anterior gobernador; luego mencionó la articulación con las directrices generales, principios y prioridades de la actual administración departamental, contenidos en el Plan de Desarrollo y el Decálogo de principios del nuevo gobierno, para finalizar hablando de lo que la mesa ha logrado este año y lo que se espera conseguir en el futuro.

La Mesa de Convivencia viene trabajando desde el año 2001 cuando con la voluntad del gobierno departamental se buscó articular e integrar esfuerzos de los entes territoriales y los sectores públicos y privados, conformándose así, el comité sectorial interinstitucional. Esta idea se fundamentó entre otros aspectos en:

- Principios constitucionales de coordinación, complementariedad y concurrencia, en la armonización de las competencias entre la Nación-Departamento-Municipios.
- Consolidar la unidad territorial y administrativa entre los distintos actores: lograr un nuevo modelo de desarrollo en el marco de la visión compartida, de lo que resultó el “**Plan Maestro de Desarrollo regional, integral, prospectivo y sostenible al 2015**”
- Fortalecer la articulación entre el sector público y privado: potenciar la inversión social, económica y ambiental en el Departamento.

En el comité sectorial interinstitucional se priorizó como un área estratégica: La convivencia pacífica, conformándose la mesa con los siguientes propósitos:

- Facilitar la aglutinación/integración de recursos.
- Interceder ante las diferentes instancias del sector público, privado y no gubernamental para recabar apoyo.
- Promover y apoyar la legislación sobre seguridad y convivencia.
- Apoyar la investigación operacional que dé respuestas concretas a problemas de violencia y para la toma de decisiones.

En el gobierno anterior se identificaron como los principales logros de la mesa de convivencia pacífica:

- Amplia y permanente participación y análisis de la problemática y las intervenciones por diversos sectores y organizaciones: Secretarías Departamentales de Salud, Desarrollo Social y Gobierno; ICBF; Hospital Universitario del Valle; OPS; Instituto Cisalva y universidades.
- Formulación de un plan de acción en el área de la convivencia.
- Gestión de recursos internacionales para el desarrollo de proyectos de promoción de convivencia
- Inclusión en el Plan de Atención Básica (PAB) de proyectos de promoción de la convivencia pacífica y consolidación de sistemas de información.

Para la administración departamental actual, la mesa articula tres aspectos: Las directrices generales planteados en los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo, el decálogo de principios y la convivencia pacífica como un área de intervención prioritaria en el Departamento.

DECÁLOGO DE PRINCIPIOS

- Desarrollo de una cultura democrática, de paz, de reconciliación y de respeto a los Derechos Humanos y del medio ambiente.
- Gestión gubernamental con el fin de contribuir a la protección de los niños y las niñas y a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Gobierno con los municipios a través de pactos sociales en favor de la población y reconocimiento institucional.
- Defensa y promoción del patrimonio histórico, cultural y del sentido de pertenencia vallecaucano.
- Defensa y administración responsable y transparente del patrimonio público y de la gestión pública para el buen servicio y el bien común.
- Reconocimiento de la diferencia y respeto de la diversidad como condición para el desarrollo de la sociedad.
- Gobierno a partir del diálogo, la concertación, la participación y el compromiso social.
- Desarrollo de la solidaridad y la justicia social como principios fundamentales de la democracia para que los seres humanos sean primero.
- Fortalecimiento del tejido social, empresarial y político del Valle del Cauca.
- Desarrollo y fortalecimiento de las regiones: Pacífica, de ladera, de montaña, del norte, centro y sur del Valle del Cauca

OBJETIVOS PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO

- Promover una cultura democrática de paz, convivencia reconciliación y perdón.
- Contribuir al desarrollo de una sociedad más equitativa y solidaria en la que prevalezcan los derechos de niños, niñas, jóvenes y la igualdad entre mujeres y hombres.
- Promover la integración y sentido de pertenencia regional.
- Mejorar la gobernabilidad a través del diálogo social, la concertación y la participación.

CONTEXTO DEPARTAMENTAL

- Conflicto Armado (masacres, desplazamiento, secuestros, reclutamiento forzado).
- Dinámica del narcotráfico (sicariato, ejércitos privados, control territorial).
- Exclusión política, económica y social.
- Imaginarios colectivos que legitiman la violencia como un mecanismo para la resolución de los conflictos.

Fuente: Propuesta plan de acción departamental en DDHH y DIH y lanzamiento movilización departamental y municipal

La mesa departamental de convivencia pacífica se conformó en el marco de estos tres pilares y tiene por objeto: *“Articular y coordinar instituciones, grupos, personas y recursos públicos, privados y comunitarios en torno a políticas, planes, programas, proyectos, iniciativas y esfuerzos dirigidos a la promoción de la convivencia pacífica y prevención de la violencia”*.

Actualmente la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica se viene reuniendo semanalmente con una participación de algunas dependencias del gobierno departamental, otras instituciones del orden departamental y del municipio de Cali, como: Secretarías Departamentales de Salud, Gobierno, Cultura y Turismo; Recreavalle; Oficina Gestión de Paz; asesora departamental de convivencia, comisionada regional de la Policía Nacional; Instituto Departamental de Bellas Artes y Secretaría de Salud Municipal de Cali.

Durante la segunda mitad de este año la mesa se ha concentrado en la reflexión y concertación de sus alcances, limitaciones, objetivos, resultados esperados y compromisos y responsabilidades de quienes participan; producto de lo cual se elaboró el Decreto para la conformación de la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica, que busca el apoyo del gobierno departamental, visibilizar el trabajo que se ha realizado y que se pretende hacer, invitar otros actores a participar y garantizar la sostenibilidad de la mesa a través del trabajo y el compromiso de todos. En este proceso ha contado con el apoyo del CEDETES de la Universidad del Valle, quien en el marco de un proyecto PAB Departamental está facilitando metodológicamente el fortalecimiento de la Mesa y el desarrollo de sus objetivos.

Fundamentalmente, en el futuro próximo la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica busca:

- Ampliar la participación de otras dependencias de la gobernación, ONG, universidades, organizaciones comunitarias y otras organizaciones del sector público y privado. Dinamizar la articulación de una red departamental que trabaje en la promoción de la convivencia pacífica.
- Contribuir a la articulación de planes de acción elaborados desde diferentes sectores (por ejemplo: plan de cultura y convivencia elaborado por la Secretaria Departamental de Cultura y Turismo).
- Facilitar la construcción de una política departamental de convivencia pacífica.
- Rendir cuentas de las acciones realizadas y los resultado conseguidos.

PRESENTACION

Lectura del Decreto de constitución de la Mesa departamental de convivencia pacífica

Lectura

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA GOBERNACION

DECRETO No _____ DE 2004

()

“Por el cual se crea la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica en el Valle del Cauca”

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, en uso de sus facultades constitucionales y legales y,

CONSIDERANDO

- Que la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra como uno de los fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica y la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.
- Que el Plan Maestro del Valle del Cauca 2003 - 2015 incluye la paz, la seguridad y la convivencia como un aspecto integrador del desarrollo social y político del departamento.
- Que es atribución del Gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio.
- Que los departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación y de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios.
- Que es el objetivo general del Plan Departamental de Desarrollo 2004 - 2007 promover una cultura democrática de paz, convivencia reconciliación y perdón, donde los seres humanos, sus deberes y derechos sean lo primero, aplicando políticas a favor de la democracia participativa, la seguridad, la convivencia ciudadana y la paz.
- Que el departamento requiere de un instrumento de concertación, planificación y concurrencia que permita generar sinergias evitando duplicidad de acciones, generando un mayor impacto y eficiencia en los procesos de intervención.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Crease la Mesa Departamental de Convivencia Pacífica en el Valle del Cauca, cuyo objeto será articular y coordinar instituciones, grupos, personas y recurso públicos, privados y comunitarios en torno a políticas, planes, programas, proyectos, iniciativas y esfuerzos dirigidos a la promoción de la convivencia pacífica y prevención de la violencia.

ARTICULO SEGUNDO: Para dar cumplimiento a su objeto, el trabajo de la mesa se concentrará en dar cumplimiento a los siguientes objetivos.

- Promover y facilitar la articulación de los planes y proyectos que desarrollan las instituciones y sectores del ámbito territorial.
- Promover la conformación de una red departamental y municipal para la promoción de la convivencia pacífica.
- Facilitar la construcción del Plan Departamental de Convivencia articulando sectores gubernamentales, recursos y actividades para lograr sinergia.
- Impulsar la gestión institucional e intersectorial para la promoción de la convivencia.
- Promover la construcción de opinión pública en torno al tema de la convivencia en el departamento.
- Facilitar la concertación de diversos actores del gobierno departamental y municipal y de organizaciones de la sociedad civil, para formular la política departamental de convivencia pacífica.

ARTICULO TERCERO: La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica estará integrada por los siguientes miembros:

El gobernador del Valle del Cauca o su delegado quién presidirá.

- Secretaría departamental de Gobierno
- Secretaría departamental de Salud
- Secretaría departamental de Planeación
- Secretaría departamental de Educación
- Secretaría departamental de Cultura y Turismo
- Secretaría Departamental de Desarrollo Social
- Despacho de la Primera Dama del Departamento
- Oficina Gestión de Paz
- Recreavalle
- Indervalle
- Instituto Departamental de Bellas Artes
- Representante de la Cámara de Comercio
- Directores técnicos subregionales
- Secretaría municipal de Gobierno de Cali

- DESEPAZ - Cali
- Secretaría Municipal de Salud de Cali
- Secretaría Municipal de Educación de Cali
- Secretaría Municipal de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali
- Un representante de la Iglesia Católica
- Un representante de las otras iglesias
- Un representante del Ejército Nacional
- Comisionado Regional para la Policía Nacional
- Un representante del Consejo Departamental de Paz
- Un representante de los Consejos Municipales de Paz y Convivencia
- Director de la Unidad territorial de la Red de Solidaridad Social
- Defensor Regional del pueblo
- Procuraduría
- Fiscalía Seccional
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Un representante de las ONG's que trabajan en el tema.
- Un representante de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas y privadas
- Un representante de las Alcaldías Municipales
- Un representantes de las universidades públicas y uno de las privadas
- Representantes de las entidades de cooperación internacional

PARÁGRAFO PRIMERO: La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica podrá invitar personas o entidades públicas y privadas que se requieran para cumplir con el objeto de la mesa, también se estudiarán las solicitudes de las entidades, personas y organizaciones que deseen integrarse de manera activa a la mesa.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las Secretaría Departamental de Gobierno y la Secretaría Departamental de Salud ejercerán de manera alterna la secretaria técnica y tendrán las siguientes funciones:

1. Elaborar convocatorias y actas
2. Recibir y presentar informes
3. Establecer comunicación permanentemente con los integrantes de la mesa.
4. Apoyar en las diferentes actividades que se programen dentro del Plan de Acción.

ARTICULO CUARTO: La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica tendrá las siguientes funciones.

- Elaborar agendas de trabajo para el logro de los objetivos específicos, estableciendo metas de corto, mediano y largo plazo para cada objetivo.
- Elaborar planes operativos de la mesa para el logro de los objetivos específicos y de las metas.
- Gestionar anualmente un presupuesto básico de operación de la mesa.

- Documentar cada uno de los procesos, trabajos, eventos que desarrolle la mesa.
- Presentar un informe de gestión trimestral ante actores del gobierno departamental, los gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil para dar cuenta del desempeño y de los resultados de la mesa.
- Mantener comunicación periódica con los actores que conformen la red departamental de convivencia para posicionar el trabajo de la mesa, integrar esfuerzos y compartir experiencias.
- Administrar un archivo para los integrantes de la mesa y de consulta para otros interesados, en el que se encuentren: Documentos sobre el tema de convivencia, documentación de experiencias de promoción de convivencia, documentos de sistematización y documentación de procesos, trabajos y eventos realizados por la mesa, productos de la mesa, directorio de organizaciones que trabajan en el tema de la convivencia y correspondencia.

ARTICULO QUINTO: La Mesa Departamental de Convivencia Pacífica del Valle del Cauca, se reunirá previa convocatoria por escrito de la Secretaria Técnica.

ARTICULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Santiago de Cali, a los nueve (9) días del mes de diciembre de 2004

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

ANGELINO GARZÓN
Gobernador del Valle del Cauca

PRESENTACION

La política de Seguridad y Convivencia de Bogotá

HUGO ACERO

Consultor en Asuntos de Seguridad y Convivencia.

Sociólogo

Asesor del Director de la Policía Nacional
Coordinador Programa Departamentos y municipios seguros.

Consultor de Naciones Unidas en temas de Seguridad

Resumen²

Inició su intervención diciendo que la seguridad de los ciudadanos es una de las principales obligaciones del Estado y que en la ciudad de Bogotá durante tres administraciones seguidas este tema fue prioritario, logrando revertir las cifras de violencia y transformando a Bogotá de ser una de las ciudades más violentas de Latinoamérica, en una ciudad modelo en el tema de seguridad y convivencia.

Menciona la importancia de trabajar en tres aspectos fundamentales para transformar comportamientos: **las normas** que deben ser aplicadas por los organismos de seguridad y control, **el control social** que ejercen los individuos sobre los otros ciudadanos, inscribe este aspecto, relacionado con lo moral, en la cultura y la **conciencia individual** que cada uno tiene sobre ciertos comportamientos.

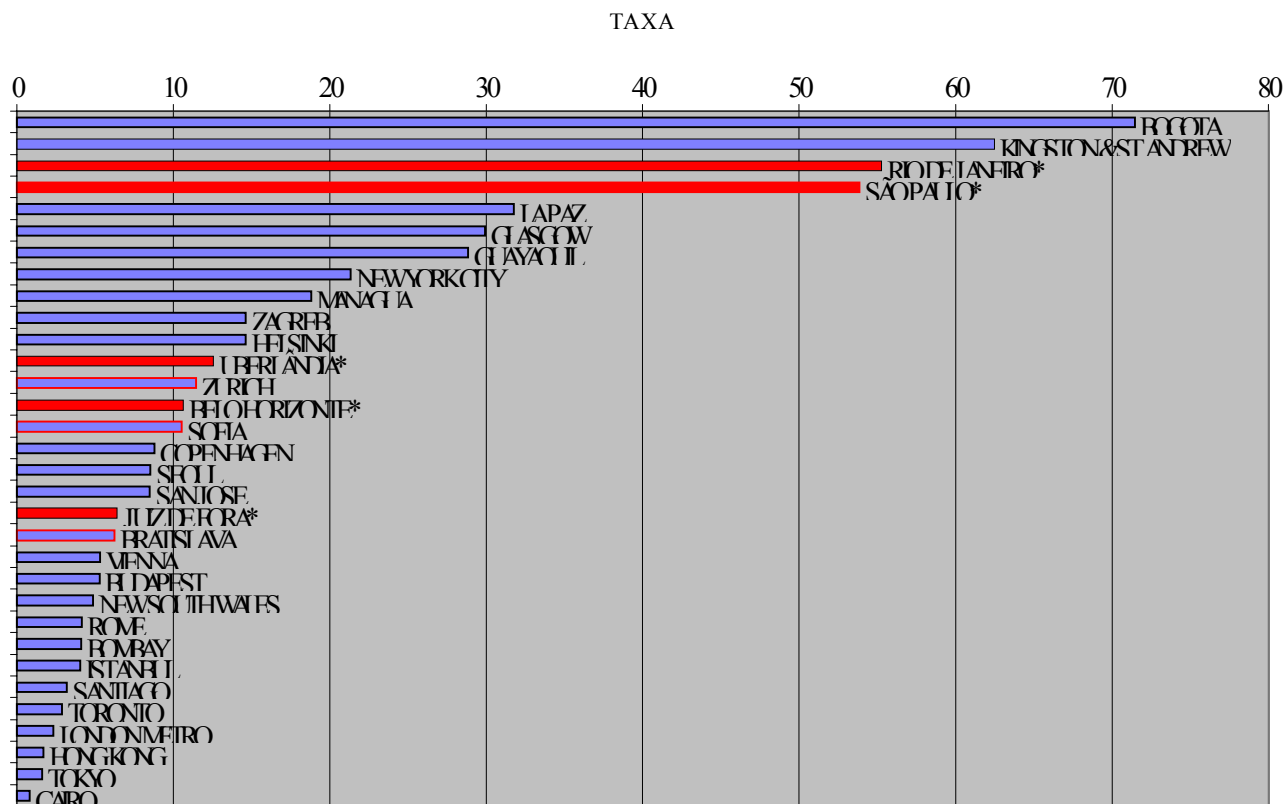
A continuación presenta una tabla donde compara cifras de homicidios y de accidentalidad en tránsito en los años 1993, 1995 y 2003.

| Muertes violenta | Años | Tasa x 100.000 Hab. (Número) | Años | Tasa x 100.000 Hab. (Número) | Reducción % |
|------------------|------|------------------------------|------|------------------------------|-------------|
| Homicidio común | 1993 | 80 (4352) | 2003 | 23.4 (1604) | 70.7% |
| Muertes en A/T | 1995 | 25 (1387) | 2003 | 8.75 (598) | 65.0% |

² Elaborado por Nicolás Ortiz a partir de las notas tomadas y del archivo de power point que el Dr. Hugo Acero suministró. Se adjunta documento suministrado por el Dr. Acero: "La Seguridad Ciudadana en Entornos Urbanos Complejos. Bogotá, Colombia 1995 - 2002", apartes del documento elaborado para el PNUD. Foro Internacional de Gobernabilidad Total. Bogotá, Colombia, diciembre 2002.

La siguiente tabla muestra como la tasa de homicidios de Bogotá, a comienzos de la década de los noventa se encuentra por encima de muchas ciudades del mundo

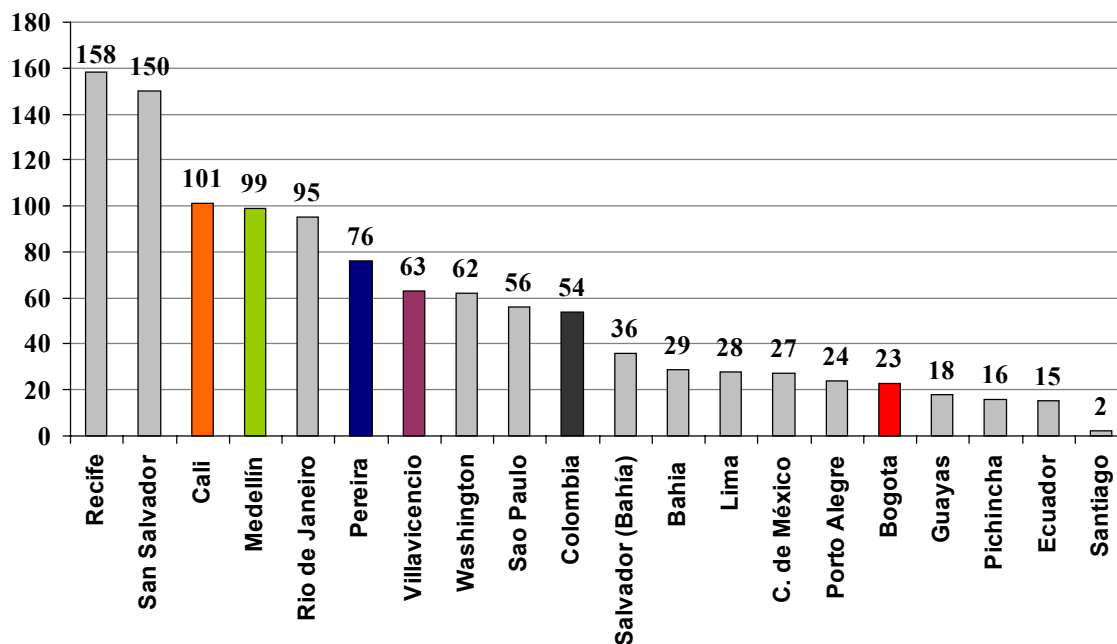
Tasa de homicidios por cada 100.000hb. 1994



Fuente: THE FIFTH United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice systems . Vienna: United Nations, 1994.

Luego, en la siguiente tabla se compara la disminución de las tasas de homicidios en el año 2003, en comparación con otras ciudades.

Tasa de homicidios 2002. Comparación con otras ciudades



Para el éxito de una política pública de reducción de la violencia y la delincuencia, plantea tres aspectos que se deben tener en cuenta:

- Manejo y liderazgo del Alcalde. (La Inseguridad y la violencia no son problemas solo de la policía y de los organismos de justicia, son también de las administraciones locales y de los ciudadanos). **Ámbito Político.** Información confiable e investigaciones. Sistemas de información de violencia y delincuencia. **Ámbito técnico**
- Trabajo interinstitucional. Consejos de seguridad y comité epidemiológico de lesiones de causa externa. **Ámbito técnico y operativo**
- Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros.

Política integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Para tener una política de integral de convivencia y seguridad ciudadana, plantea la articulación de varios componentes que van desde lo preventivo hasta la resolución vía penalización, veamos, como en cada uno de ellos hay unas acciones y unos responsables.

Prevención, inteligencia y atención de emergencias

- Ciudadana (armonización ley, moral y cultura).
- Misión Bogotá
- Mediadores.
- Recuperación de entornos urbanos.
- Fuerza Pública- disuasión
- Inteligencia de Estado
- Emergencia. SDPAE

Resolución pacífica de conflictos

- Cultura de mediación
- Conciliación en equidad
- Centros de conciliación
- Justicia de Paz.
- Atención a grupos vulnerables.
- Atención a riesgos.

Coerción

- Familia
- Defensorías de Familia

- Inspecciones de policía
- Corregidurías
- UPJ
- Policía Nacional
- FFMM

Investigación e instrucción

- Policía Judicial
- Fiscalía
- DAS
- CTI
- INML
- Denuncia ciudadana

Judicialización

Rama Judicial

Penalización y resocialización

- INPEC (Penitenciarías, Cárceles)
- ICBF (Centros de recepción, Centros de Observación, Institutos correccionales)
- Misión Bogotá

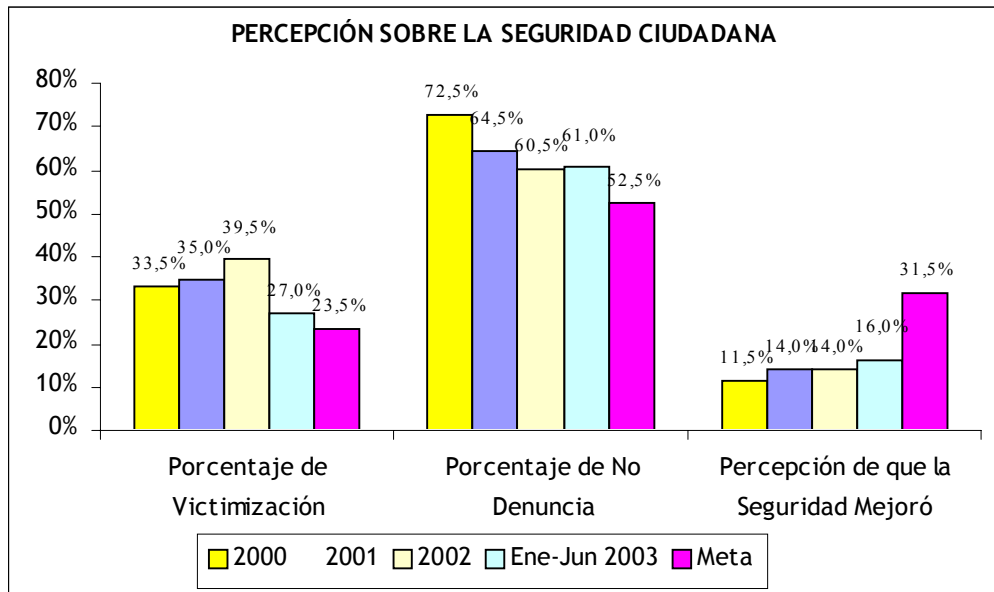
Se recomienda como aspectos centrales que garantizan sostenibilidad de la política:

- **Rendición de cuentas y seguimiento.** En este aspecto el doctor Acero menciona la importancia de que el Alcalde llame a rendir cuentas sobre las metas planteadas a cada institución -cada una debe responder por sus obligaciones y competencias- (Consejo de Seguridad o comités interinstitucionales: policía, fuerzas militares, fiscalía, entre otras), que pueden y deben aportar en la solución de los problemas.
- **Evaluación externa.** Realizar evaluaciones objetivas que sean difundidas a la opinión pública y que generen credibilidad (cámaras de comercio de Bogotá, academia, medios de comunicación). En una serie de diapositivas presenta el cambio de la percepción de seguridad en la ciudad desde comienzos de los noventa al 2002, vista a través de algunos titulares y artículos de periódico.
- **Participación y capacitación ciudadana** en temas de seguridad y convivencia (resolución de conflictos, organización de vecinos, derechos humanos, veedurías ciudadanas, etc).

Un ejemplo ilustrativo de la mirada integral de las acciones de la política de seguridad y convivencia, en el que se evidencia la necesidad de intervenir sobre varios frentes para realmente obtener resultados es:

- **Fortalecimiento de la Policía:** desde el punto de vista humano, técnico y operativo.
- **Control a los factores de riesgo:** control del consumo de licor, cierre de establecimientos (hora zanahoria), control a conductores embriagados, desarme, resolución pacífica de conflictos, atención a grupos vulnerables (indigentes, jóvenes, prostitución), control a la venta y distribución de productos pirotécnicos.
- **Recuperación del espacio público:** reconstrucción y construcción de andenes, alamedas y puentes peatonales, descontaminación visual y auditiva y renovación urbana.

Finalmente, un logro importante en la seguridad de Bogotá tiene que ver con el cambio en la percepción de seguridad de los ciudadanos, por un lado disminuyó la sensación que tienen éstos de ser víctimas de un hecho violento, además, de una percepción positiva y aumento de confianza en la policía y en general en las instituciones.



Fuente: Bogotá Como Vamos.
El % de victimización subió, la tasa de no denuncia decreció levemente y la percepción mejoró levemente

PONENCIA

Derechos humanos y convivencia

ALBERTO RAMOS

Catedrático Universitario.
Doctor en Realidad Política
Latinoamericano de la Universidad
Nacional de España

Sino hay seguridad no hay paz. Siendo la paz un derecho fundamental en Colombia y no un derecho colectivo como en otros países, es una obligación del Estado lograr un clima de normalidad para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de la tranquilidad para salir a las calles. El principal servicio estatal es la seguridad, al no proporcionarla el Estado es ineficiente y no tendrán credibilidad para mantenerse en los cargos quienes estén comprometidos en asegurar la convivencia ciudadana, base del buen funcionamiento de la sociedad. En Cali durante los 11 meses corridos del año 2004 han sido asesinadas 1983 personas; un número fatídico superior al número de soldados norteamericanos muertos en Irak entre mayo 2003 y 2004 (16 meses) en manos de la resistencia iraquí con ataques diarios, como respuesta a una guerra petrolera y a la abusiva ocupación.

Las muertes sistemáticas en Cali, sin contar los millares de lesionados en atracos, riñas, hurtos y demás violaciones a los derechos humanos, significa un fracaso palmario y público a la política de seguridad. La constitución colombiana es garantista, la nominación de los derechos humanos en la constitución tiene fuerza vinculante: deben cumplirse y respetarse. Son derechos fundamentales porque el constituyente los trasladó de las normas internacionales para formar un orden justo y pacífico. La trasgresión masiva de los derechos humanos en Cali deja en vilo el funcionamiento del ente territorial municipal, como parte del Estado. La falta de seguridad impide la paz y no brinda tranquilidad: la paz como derecho síntesis almacena todos los derechos.

Sin seguridad se viola el derecho a la libre circulación, se transgrede el derecho a la autonomía personal, a la integridad física; la vida de todos está amenazada; el derecho a la personalidad jurídica queda fracturado al alterarse el patrimonio objeto de todos los actos ilícitos; se viola el buen nombre y la identidad por el hurto significativo de documentos; el derecho a la intimidad familiar es afectado con los hurtos a residencias, modalidad similar al asalto de entidades financieras. Y pierden los caleños acceso al espacio público como un derecho colectivo para gozar la ciudad, no solo por la invasión de sus componentes (parques, andenes, calles...) se difunde el miedo de transitar por las zonas que componen el espacio público. Cali es un modelo de caos, desorden y suciedad.

Existe una gran distancia entre la consagración nominal de unos derechos y su goce efectivo. Al ciudadano solo le queda buscar la justicia constitucional por vía de tutela para lograr el respecto de sus derechos fundamentales porque las autoridades administrativas y las sanciones que de ellas deberían provenir no actúan ni ejercen el control real. Si el Estado municipal operara cumpliendo con la función pública (Artículos 122 al 128 de la constitución) no deberían presentarse actos de violencia ciclópeos, indicadores de la ausencia de política criminal desarticulada de la seguridad nacional. En Cali los muertos diarios no caben en las páginas judiciales de los cuatro periódicos. La principal tarea del Estado consiste en la efectiva realización de los derechos humanos. No hay orden jurídico sin estos derechos. La democracia sin los derechos humanos realizados es una falacia.

La paz concebida como derecho significa que todos pueden reclamarla para vivirla y gozarla. En las sociedades modernas la paz es el presupuesto básico para que exista organización social. Los Estados modernos afloran sobre la teoría del contractualismo y la disposición de los derechos individuales; es decir que a todos los albergados dentro de ése Estado nuevo se les garantizaría la seguridad. Sólo bajo una situación de paz se pueden gozar todos los derechos individuales. El contractualismo surge como doctrina y prospera porque esgrime la voluntad general, mecanismo agregativo de voluntades individuales que se expresan en conjunto a fin de constituir la soberanía popular y combatir el absolutismo. El ciudadano que aflora del Estado - Nación moderno nace en teoría con la condición de vivir en paz.

De esta manera la paz hizo parte básica de la construcción del Estado moderno, del Estado democrático. La preocupación de los adalides del contractualismo en el siglo XVIII era salir del estado de naturaleza, de la situación de guerra y barbarie para fundar una institucionalidad que garantizara la convivencia. Paradójicamente en la cuna del nacimiento de ése Estado - moderno, en Francia, escenario de la revolución contra la monarquía generadora del absolutismo; la burguesía como clase de relevo va a encontrar en el seno de los jacobinos elementos maximalistas que continuarán impulsando la violencia para propalar un régimen de terror, defendiendo el nuevo régimen van a acelerar las causales para que los realistas y los Chouan que buscaban restablecer el antiguo régimen, sean la coyuntura de crecimiento del futuro emperador. La aversión de los revolucionarios a los gobiernos unipersonales que encarnaran símiles de monarcas los impele a gobiernos plurales o colegiados: La Convención y sus comités, El Directorio, El Consulado. Esa prevención no fue suficiente y cayeron nuevamente en el ámbito del autoritarismo.

La paz bajo el enunciado de un derecho quiere decir derecho colectivo porque vivir en paz aisladamente no es vivir en sociedad. Estaríamos frente al caso de ermitaños en parajes retirados de los centros urbanos. Por esta razón la paz es un derecho colectivo y no un derecho individual: para usarlo y disfrutarlo toda la sociedad debe obtenerlo.

Obtener la paz solo o pactarla con el ejército enemigo es una ficción o una alegoría teatral. La paz es el ideal de los pueblos. El teatro griego de Aristófanes posee dos

obras que contienen la paz anhelada: Los Arcanianos y Lisístrata. En la primera obra citada su protagonista, Diceópolis, durante la Guerra del Peloponeso pacta con los espartanos la paz pudiendo vivir en su predio con la familia mientras la guerra continúa. En Lisístrata las mujeres llevan a cabo un paro sexual desde ambos bandos viéndose sus maridos constreñidos a firmar la paz desde los ejércitos espartano y ateniense: so pena de verse sumergidos en continencia forzada.

"Bastaba la ágil inventiva de Aristófanes para que su obra y mediante la sátira y la mofa, su audiencia fuera hecha receptora de mensajes; de suerte que en la conciencia del oyente era asimilada la idea de la paz, al exaltarse ideales como el de la reconciliación y el de la unidad de todos los helenos. Similar efecto aspira a tener en su obra Lisístrata, en la que el poeta exhorta no solo a atenienses y a espartanos, sino también a todas las comunidades griegas a dar término a las luchas intestinas que exponían a Grecia a las invasiones bárbaras. Igualmente, les exhorta a que en cuanto superen todo prejuicio tribal, recuerden su procedencia y religión comunes, y a que, al asumir compromisos mutuos, vivan sin discordias".

Ahora bien, la paz como deber significa que también quien la reclama y disfruta tiene que entregar lo mejor de su conducta para respetar los derechos de los demás. El deber de no transgredir las libertades individuales del otro para formar una cadena de cumplimientos, de obligaciones, de deberes que permitan la convivencia: el respeto de unos a otros. El respeto total sólo se registra cuando todos gocen del bienestar.

Bajo este entramado al Estado le corresponde garantizar los derechos y al ciudadano cumplir los deberes. El acatamiento de los deberes es una contraprestación a la obtención del derecho a la paz que otorga el Estado para que funcione la sociedad. La violación de deberes perturbando los derechos del otro hace que se conformen microcadenas de violencias, y de sus respuestas aparece el malestar general. La contribución de cada ciudadano a la paz consiste en no invadir el campo de los derechos del otro. Y la función principal del Estado como fin mismo (teleología estatal) consiste en garantizar la seguridad para que opere la paz. En Colombia ni el Estado cumple con esa función, ni grandes núcleos de personas cumplen con sus deberes: extendiéndose la violencia, y la privatización de la justicia a muchas actividades.

Los Estados modernos al dividir el poder público en tres ramas, depositaron en la rama judicial la aplicación de las leyes, la interpretación de las normas y el castigo. Al depositar el castigo en una institución estatal se conformó el aparato de la justicia que para que el castigo a los transgresores fuese un castigo social, evitando las respuestas individuales o justicia privada. La anomia extendida y la incredulidad en la eficacia del castigo social, acrecen las justicias privadas: cada uno arregla sus diferencias castigando al otro.

Cada ciudadano individualmente considerado es incapaz de lograr la paz total que le corresponde al Estado. En otras palabras, los gobiernos materializados en períodos

delimitados dinamizan el aparato del Estado y su objetivo principal debe ser el mantenimiento de la paz para asegurar el funcionamiento del Estado de derecho, o conjunto de leyes. El gobierno electo debe controlar el orden público, someter o pactar con los actores de la violencia porque tiene el Estado un aparato de fuerza, y un monopolio sobre esa fuerza pública. En Colombia tampoco funciona el monopolio de la fuerza por la multiplicidad de aparatos de violencia (paramilitares, autodefensas, sicarios, mafiosos, guerrilleros, delincuentes comunes...), al no controlarlos, no se garantiza la paz. El ciudadano es impotente para enfrentarlos. De esta manera el estado de derecho se rompe porque los actores viven en la ilegalidad. Al no operar el estado de derecho, las normas para reprimir y sofocar generan un derecho de guerra, o derecho de excepción.

Colombia vivió casi consecutivamente 41 años (1949 a 1991) bajo el estado de sitio, por fuera de otros períodos en este siglo con decretos extraordinarios, expresión del régimen presidencialista, soporte del militarismo encubierto y síntoma de la inestabilidad política recurrente ante los embates de una violencia proteiforme. En Colombia desde el siglo XIX, con la primera forma Republicana, hasta hoy con el último gobierno del siglo XX, el manejo del orden público no ha dejado de apoyarse en alguna medida extraordinaria. Colombia no ha podido ser gobernada con el estado de derecho normal, es decir, su juridicidad ha sido disfuncional para regir las relaciones interpersonales y las relaciones gobierno - población; debiendo recurrir los sucesivos gobiernos a las medidas de excepción, al estado de sitio denominado a partir de 1991, conmoción interior, para tratar de frenar la violencia en las diferentes coyunturas sangrientas.

Alfredo Rangel explica el deterioro de los derechos humanos a causa de la guerra. "Como resultado del fortalecimiento de la guerrilla, del auge inusitado de los grupos paramilitares y del colapso parcial del Estado por su casi absoluta incapacidad para brindar seguridad a los ciudadanos, administrar justicia y contener las diversas modalidades de grupos armados ilegales, en Colombia hay un grave deterioro de las libertades personales y colectivas".

La organización de las naciones unidas ha identificado cerca de cuarenta libertades y derechos cuya posibilidad de ejercicio y disfrute permite valorar el grado de libertad de los ciudadanos de un país determinado. Puede estimarse que en Colombia al menos veinte de esas cuarenta libertades y derechos están siendo progresivamente restringidas por efecto del conflicto armado y que, en consecuencia, nuestro país hoy se encontraría entre los menos libres de América".

El preámbulo de una constitución condensa el objetivo de un Estado: su teleología. Nuestra constitución tiene como objetivo hacer un Estado que fortalezca la unidad nacional, asegure la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Ese fin último, el máspreciado, no lo hemos alcanzado. El derecho a la paz ha sido esquivo porque nuestra nacionalidad e institucionalidad está en construcción y la violencia sigue siendo

instrumento de resolución de conflictos. Los europeos para llegar al Estado moderno recorrieron XVIII siglos de violencia y de transformaciones institucionales traumáticas.

Existe una concepción de la paz como tregua en oposición a la posibilidad de la paz perpetua como la anheló Emmanuel Kant. Para la quinta edición en español del Diccionario de Política en 1987, compilado por Noberto Bobbio y Nicola Matteucci, impreso por siglo XXI editores, el profesor Umberto Gori de la universidad de Florencia, refiriéndose al control de la guerra y las alternativas de los conflictos armados, afirma que, "... Los instrumentos de control tradicionales, es decir las normas jurídicas y éticas, no han impedido la conflictividad armada (de acuerdo con estudios recientes, en 3.400 años de historia la humanidad ha tenido sólo 234 años de paz, que se pueden definir en términos de ausencia de conflictos armados. Según los cálculos de Singer, desde el Congreso de Viena hasta hoy, se han producido 93 guerras) y de que, por lo tanto es necesario seguir el camino del ser, más bien que el del deber ser.

Estando incompleto el cálculo de los años de relativa paz y no incluyendo aún conflictos de baja intensidad y guerras de secesión de los últimos 12 años, podemos reflexionar sobre el concepto de la paz con tregua al reincidir siempre los pueblos y las naciones en la guerra para definir las diferencias. "la paz es la más esquiva utopía que el hombre ha perseguido... la historia de todas las épocas, es de destrucción, de sangre, en la continua lucha de los pueblos reconstruir lo que la guerra arroja ineluctablemente. En nada ha fracasado en mayor medida el trabajo de la civilizaciones, como en su esfuerzo para garantizar el discurrir tranquilo y pacífico, sin el espectro alucinante de la violencia".

La conclusión a que se llega es que la paz debe considerarse como una tregua, cuya duración variará en la medida que exista la voluntad colectiva para mantenerla. De ahí la preocupación de los pueblos antiguos, particularmente de los griegos, por perfeccionar el régimen de soluciones pacíficas, a fin de convertir la tregua en instrumento respetable, y protegerla del desquiciamiento".

En Colombia el derecho a la vida se irrespeta permanentemente y de múltiples maneras: venganzas privadas, criminalidad cotidiana, genocidios, irrespetando el Derecho Internacional Humanitario dentro del conflicto armado, vulnerado el derecho a un medio ambiente sano, practicando el aborto, eliminando indigentes, a través de sicarios con contratos de muerte, etc. El más sagrado derecho es violado en un país donde aún no hemos a prendido a respetarnos. Sin respetar el derecho a la vida la deducción es simple: no se respetan los otros derechos humanos.

Los atentados contra la vida, la falta de seguridad, el miedo a los espacios públicos o miedo ambiente, la calle como sinónimo de peligro hace perder la integración y parte de los espacios sociales porque las personas de conductas desviadas toman las calles como sitio de trabajo. «Prevenir la delincuencia, y reducir el miedo al crimen, están ambos estrechamente ligados a la regeneración comunitaria. Una de las innovaciones

más significativas en criminología en años recientes ha sido el descubrimiento de que la decadencia del civismo cotidiano está directamente relacionada con la criminalidad»

Los actores colectivos del conflicto no son los que más muertes causan pero si los que generan éxodos e impiden la tranquilidad rural. Entre ellos los paramilitares que absorbieron a las autodefensas. «Existiendo en el Estado la obligación de garantizar la vida de quienes habitan en Colombia, la actuación de los grupos paramilitares y la ausencia de condenas penales de la inmensa mayoría de sus crímenes, constituyen un incumplimiento por parte del Estado de este deber, de acuerdo con el artículo 2º de la constitución y los tratados internacionales de derechos humanos».

'Human Rights Watch' publicó en octubre de 1998 un informe donde asevera después de una investigación de dos años que, «no encontró indicios de que las FARC, la más grande guerrilla colombiana, hubieran intentado adaptar sus métodos de luchas a las normas del Derecho Internacional Humanitario... Las AUC (Auto Defensas Unidas De Colombia) han hecho una ostentación reiterada e inequívoca de su desdén por las normas internacionales mediante la comisión de masacres, asesinatos de civiles y combatientes fuera de combate, tortura, mutilación de cadáveres, desplazamiento forzado, amenazas de muerte, toma de rehenes, detención arbitraria y pillaje, entre otras violaciones».

Ya para 1996 el informe del Departamento de Estado de E.E.U.U, publicado en enero de 1997, dedicaba 36 páginas a la situación de los derechos humanos en Colombia. Referenció este informe que el conflicto armado interno y los asesinatos desenfrenados continúan abrumando a la sociedad. Señalaba que existen hasta quince mil guerrilleros en más de cien grupos que ejercen un grado de influencia permanente sobre más de la mitad de las municipalidades del país.

Y que la impunidad galopante es el eje de las violaciones de derechos humanos. Los responsables entre un 93% de los crímenes nunca son llevados a la justicia, y en un 74% de los casos las víctimas ni siquiera se molestan en denunciarlos.

En Cali se han intentado varias campañas para lograr el desarme de la población. Hasta el momento todas se recuerdan por el fracaso. Han sido ineficaces las medidas tomadas precisamente porque no son integrales las actividades de desarme. No se ejerce un control real a los salvoconductos. Las decisiones son burladas.

Desarmar a la población después de tantos años de impunidad y laxitud no es tarea fácil. En Colombia existen muchos aparatos de violencia privados, producto de la costumbre intimidatoria. La resolución de los conflictos por su propia cuenta sin acudir a los jueces para hacer valer los derechos, hizo que surgiera un

proceso de pistolización colectivo. La incredulidad en los órganos encargados de administrar justicia por los procedimientos paquidérmicos o por la venalidad de los funcionarios alejó al ciudadano de los despachos judiciales.

El retorno a la justicia privada demostró la inoperancia del castigo social. El aparato de la justicia, como rama del poder público se originó en la necesidad de ejercer el control estatal sobre los castigos y las penas para que la venganza personal cesara. La constitución de 1991 despertó muchas expectativas sobre el fortalecimiento de la justicia. Se trata de que la población vuelva a creer, pero los obstáculos son múltiples. La tasa de homicidios no disminuye. Las estadísticas sobre la mortalidad son muy altas en los últimos diez años.

Además de rapidez para autorizar los salvoconductos facilitó la proliferación de armas. El Estado mismo prepara a sus hombres para el uso de las armas y luego no los resocializa. Casi todos los exmilitares desde los soldados hasta los generales cuando se retiran buscan estar en contacto con las armas; unos como vigilantes en las compañías de seguridad, otros como jefes de seguridad privada o asesores en actividades defensivas.

En Colombia no se ha ejercido el monopolio de la fuerza. Las guerras civiles, los períodos prolongados de violencia, la oposición armada y la barbarie en la forma de relacionarnos no ha dejado que el Estado garantice la seguridad de los asociados. Diferentes gobiernos no solo han perdido el monopolio de las armas que les da la constitución, si no que además han propiciado las autodefensas campesinas ante la impotencia para controlar el orden público, permitiendo que el Ejército capacite a los habitantes rurales. En otros términos el contrato social de Rousseau que permitió las construcciones teóricas para la democracia clásica, no ha funcionado en Colombia. El capítulo Vi del contrato social justifica la asociación para salir de la barbarie y la inseguridad entregándosela al Estado: Los colombianos nos tenemos que garantizar nuestra propia seguridad ante las arremetidas diarias de la delincuencia multiforme.

Las estrategias antiviolencia no han funcionado desde 1948. Nuevas modalidades criminales se inventan todos los días. El secuestro es la mayor industria sin humo; día a día la gente es asesinada por sicarios contratados por mentes perversas, revanchistas o por negociantes inescrupulosos. Los sicarios reemplazaron la justicia legal.

Es sano cualquier plan desarme efectivo siempre y cuando los aparatos policiales del Gobierno no cometan abusos de autoridad y dejen de delinquir vestidos de civil, como es sano el cese de actividades de la mal llamada policía secreta. En Cali se anunció un proyecto de acuerdo (1995) que contendría un nuevo impuesto para sostener en parte a la Policía Metropolitana, ese gravamen iría incluido en

los recibos de facturación de Emcali. La ciudadanía caleña no soporta más cargas impositivas, el proceso de pauperización por las crisis económicas no da margen para

estas erogaciones. La policía se nutre del presupuesto nacional tomado de los impuestos generales, sería una doble tributación, por ello no prosperó.

La Constitución nacional contempla que la fuerza pública tiene el monopolio de las armas; además autoriza a «los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la Ley, podrán portar armas bajo control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale» (Artículo 223, inciso 2° C.N). Nadie podrá portar armas sin permiso de la autoridad competente. Aquí está el ariete que facilita armar a los civiles, porque derriba el principio del monopolio en manos del Estado y su aparato militar. So pretexto de los permisos se expiden salvoconductos a muchas personas que no van a hacer buen uso de las armas. Se arman los civiles con permiso, sin contar los que se arman clandestina o ilegalmente.

El Derecho a la Personalidad Jurídica es uno de los Derechos Humanos menos conocido por los ciudadanos bajo esa denominación, pero es portado por todos y usados diariamente sus elementos integradores para hacer efectivos los otros derechos. El conjunto de elementos que conforman la personalidad jurídica son de vital importancia: el nombre, el estado civil, ciudadanía, nacionalidad, domicilio y patrimonio. Sin ellos las personas no podrían identificarse, diferenciarse y moverse en comunidad para sobrevivir dignamente.

La mayoría de los delitos modernos se cometen violando este derecho humano a la personalidad jurídica, utilizando la identidad de otras personas para cometer delitos. El objetivo del delincuente es enriquecerse ocultando su nombre, suplantando a otros, degradando el prestigio de la víctima, vendiendo los bienes de los demás sin que se enteren: es un delito cerebral, de cuello blanco: la víctima no siente dolor ni daño inmediato: después será procesado, inculcado, perderá tiempo y dinero aclarando los enredos jurídicos que el delincuente le originó. Perder la cédula es el primer paso para entrar en ése laberinto de diligencias, a fin de limpiar el nombre.

En los EE.UU. se incrementó entre 1998-2000 el robo de identidades. La periodista **ANA MARIA JARAMILLO**, reseñó para el diario 'El Tiempo' cómo utilizando el número del Seguro Social, los delincuentes defalcan a ciudadanos comunes. Los delincuentes haciéndose pasar por comerciantes adquieren los 9 números para después venderlos. Los 9 dígitos son necesarios como identidad para realizar todas las operaciones crediticias: una cuenta bancaria, la licencia de conducción, pago de servicios públicos, ingreso al hospital, etc. Aunque en la actualidad hacerse pasar por otra persona está considerado un crimen federal, no existen leyes que regulen el uso público o privado de los números de la seguridad social.

Un caso dramático en Colombia es el de **JORGE ISAAC MARIN**, capturado a los 18 años e inculcado por el homicidio de un Alcalde, un Teniente y dos Policías; casi durante 50 años estuvo en 43 cárceles, fue torturado en una época, al final se probó que era inocente, y se trataba de un homónimo. También se puede citar el caso del obrero

CARLOS ARTURO RESTREPO, en Medellín; por portar el mismo nombre del sindicato de un crimen estuvo 28 meses preso en cárcel de Bellavista. La Corte Constitucional ordenó en Sentencia de Tutela que el Tribunal Nacional revocara el fallo.

Los afectados pueden cobrar indemnizaciones por la detención injustificada. El profesor **JUAN CARLOS HENAO**, de la Universidad Externado de Colombia, explicó que nuestro sistema penal permite para determinados eventos detenciones preventivas mediando un indicio grave de responsabilidad, y allí se cometen errores; entonces, bajo el Artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, y el artículo 65 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la persona perjudicada puede demandar al Estado para que repare el daño causado.

Existen 18 delitos que acarrear la vulneración de la personalidad jurídica: afectan el nombre de la víctima, el patrimonio, la fama, el honor y la honra. La víctima puede acudir también a la acción de tutela para reconstituir el buen nombre. Como lo expresó **NESTOR IVAN OSUNA** en su ensayo sobre el concepto de los derechos fundamentales, estos fueron diseñados inicialmente con el criterio de reconocer al individuo determinados intereses particulares, que puede hacer valer frente al Estado. La existencia de un derecho subjetivo implica siempre la protección judicial de la posición del sujeto activo.

PRESENTACION

Plan departamental de Cultura y Convivencia

ISABEL MORENO

Funcionaria Secretaria departamental de Cultura y Turismo.

Resumen

Isabel Moreno inició presentando el Plan de Cultura y Convivencia “Cultura Democrática Convivencia y Paz” como un componente transversal del Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. La Secretaría de Cultura y Turismo del Valle ha considerado este componente como parte de su misión y así lo ha inscrito dentro de su Plan de Acción, para el período 2004-2007. Conciente del papel que debe jugar la cultura en la actual sociedad vallecaucana, esta Secretaría se planteó el reto de formular un Plan de manera participativa, partiendo de la realidad de las localidades y de la experiencia ya ganada.

Desde el Plan Departamental de Cultura y Convivencia, se concibe la convivencia como una construcción cultural que implica la reproducción de un conjunto de hábitos, prácticas cotidianas y formas de concebir y propiciar la interacción colectiva plural. La vida en común entre distintos sectores, pueblos, etnias y comunidades, requiere crear y estimular formas apropiadas de mirar las diferencias, de reconocer la existencia de intereses diferentes y legítimos, así como las raíces de discrepancias y conflictos y sobre todo, enriquecer y desarrollar nuevas maneras de interacción y de solución no violenta de las diferencias.

El Plan de cultura y convivencia tiene como referencia los principios constitucionales consagrados en los artículos que reconocen la pluralidad de la Nación Colombiana (Artículos. 1, 7, 13, 70 Y 71), así como de los principios de la Ley General de Cultura (Ley 397/1997), especialmente: 1, 2, 3 y 9. En el nivel departamental y Nacional: el Plan Nacional de Cultura y Convivencia, el Plan Nacional (Decenal de Cultura 2000-2004), el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007 “Vamos Juntos por el Valle del Cauca” y el Plan de Acción de la Secretaría de Cultura y Turismo del Valle.

Para la elaboración del Plan se partió de un diagnóstico construido de manera participativa por delegados culturales de los 25 municipios y se establecieron 4 mesas de trabajo. Unidos por el común denominador de identidad cultural y la división geográfica, se organizaron sub-regiones (norte, centro, sur y pacífica).

En un segundo momento, se convocó a los 42 municipios vallecaucanos para la realización de 2 mesas de trabajo, para que a través de talleres, facilitaran la identificación de los problemas más relevantes que afectan la convivencia en los municipios; los diagnósticos municipales dieron lugar al consolidado regional Departamental. Este diagnóstico participativo se constituyó en la piedra angular para la formulación del Plan Departamental de Cultura y Convivencia preliminar.

Los principales problemas identificados fueron:

- Exclusión y marginalidad económica y social Narcotráfico
- Desplazamientos forzados
- Violencia intrafamiliar
- Embarazos prematuros no deseados Hacinaamiento Rumbas "sanas" que no son para menores de edad, ni son sanas. Trata y desapariciones de personas (niños, jóvenes y adultos)
- Limpieza social Individualismo Problemas limítrofes intermunicipales por falta de definición Ocupación desordenada del territorio Cultura, territorio y oficios desplazados
- No actualización de los docentes Problemas de salud mental Poco reconocimiento de la riqueza: diversidad cultural, natural local y regional.- Falta de sentido de pertenencia.- Conflictos étnicos entre Embera-Chamí y habitantes del Cairo (indígenas desplazados) Discriminación étnica respecto a comunidades negras.- Choques entre grupos religiosos Cambio de los roles tradicionales entre los géneros Ausencia de educación para el diálogo. No reconocimiento de saberes ancestrales Identidades cambiantes por múltiples factores que pierden el arraigo No existe "diálogo" de saberes Falta de identificación de referentes colectivos permanentes Transculturación a través de los medios de comunicación No valoración del patrimonio inmueble, mueble y destrucción del patrimonio natural Ausencia del tema de convivencia en los ámbitos de educación formal y no formal Desconocimiento de la historia local y regional Ausencia de métodos para la resolución pacífica de conflictos No existe agrupación de municipios a partir de lo cultural. (Subregiones culturales)
- Los medios no están generando un relato de región Clientelismo y Corrupción No apropiación del sentido de lo público Falta de espacio público e invasión del espacio público No consolidación de espacios de participación ciudadana Los medios de comunicación no están planteados como ámbitos de ampliación de lo público y de construcción de opinión pública Hay clientelismo y parcialidad en los medios masivos No hay continuidad en los procesos culturales No hay sistematización ni evaluación de los procesos adelantados No hay memoria regional
- Exclusión y ausencia de niños y jóvenes frente a la oferta de bienes y servicios culturales y educativos Apatía frente a los espacios de participación

En el Plan departamental de cultura y convivencia se plantean los siguientes objetivos:

General

Formular e impulsar políticas y programas culturales en el departamento del Valle del Cauca, orientados hacia el ejercicio de la convivencia y la resolución

pacífica de conflictos, a través de la promoción y consolidación de procesos y espacios socio-culturales de participación ciudadana, donde prime el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y ambiental.

Específicos

1. Promover y generar espacios de discusión pública sobre la diversidad étnico-cultural y ambiental del Departamento como fundamento para la construcción de políticas culturales de convivencia.
2. Crear y apoyar escenarios de participación ciudadana para visualizar y colectivizar intereses, propuestas y manifestaciones diversas de los ciudadanos, que faciliten el ejercicio de convivencia en la diferencia.
3. Promover la articulación del sector cultural con otros sectores, públicos y privados, a través de programas, proyectos, y espacios orientados hacia la práctica real de la convivencia en la diferencia.
4. Promover la búsqueda de nuevas metodologías y prácticas culturales para potenciar el aprendizaje de convivir en la diferencia de forma incluyente. Convocar y articular a los medios masivos y alternativos de comunicación ciudadana del Departamento para acompañar el proceso de difusión y promoción de propósitos, acciones y resultados del Plan de Cultura y Convivencia.

| PRESENTACION | |
|--|---|
| <p>Mesa departamental de salud mental: hacia la gestión de políticas públicas de salud mental en el Valle del Cauca</p> | <p>ABELARDO JIMÉNEZ Enfermero Investigador asociado y Coordinador de Cooperación técnica de CIMDER Magíster en Estudios Políticos Especialista en Gerencia de instituciones de salud Diplomado en políticas públicas de atención a población desplazada</p> |
| <p>Salud Mental y convivencia: elementos conceptuales para la discusión</p> | <p>LILIANA BEDOYA Investigadora de CIMDER Psicóloga Magíster en Psicología Cultural (C)</p> |

MESA DEPARTAMENTAL DE SALUD MENTAL: LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD MENTAL EN EL VALLE DEL CAUCA.

Por: Abelardo Jiménez C.

Nota

Las palabras y pensamientos propuestos aquí son el reflejo del consenso alcanzado en la Mesa Departamental de Salud Mental del Valle del Cauca y manifiestan de manera preliminar los esfuerzos de la mesa.

INTRODUCCIÓN

El Valle del Cauca a través de la Secretaría de salud del Valle ha puesto en la agenda de la salud pública a la salud mental como determinante del bienestar y a su vez blanco de otras intervenciones que la afectan. El departamento no ha sido ajeno a los efectos y determinantes que ciertos fenómenos de la vida social y política han dejado sobre la población o en ciertos grupos vulnerables: Una buena parte de tales efectos se ha descargado sobre la salud mental de las y los vallecaucanos. Fenómenos y dinámicas como la guerra, la violencia intrafamiliar, la inseguridad ciudadana y el desplazamiento forzoso, nos llevan a interpretar que la carga sobre la salud mental es abrumadora y preocupante.

Los indicadores de salud de los países están fuertemente determinados por sus niveles de ingreso. Existe también evidencia de que, una vez superada la mortalidad producida preferentemente por enfermedades infecciosas y otras propias del subdesarrollo, las diferencias, incluso en indicadores duros, como las tasas de mortalidad, son función de la distribución del ingreso al interior de las sociedades. La explicación de que los sectores menos favorecidos, de los países que han superado la transición epidemiológica, se vean más afectados por la enfermedad tanto física como mental parecen ser, más que las dificultades de acceso a servicios de salud, factores psicosociales asociados al desempleo, las bajas remuneraciones, deterioro de las redes sociales de apoyo a la familia, escasa participación social, hacinamiento, menores niveles de educación, vecindarios más inseguros.

En un esfuerzo sin precedentes la Secretaría de salud del Valle como representante de la voluntad de la gobernación ha puesto en primer lugar la salud mental como dimensión de la gestión pública, a fin no sólo de cumplir obligaciones sectoriales, sino además para estimular valores agregados que -basados en una perspectiva intersectorial- enriquezcan el escenario de las políticas públicas de salud mental.

La incertidumbre nacional sobre una política de salud mental y los aislados esfuerzos del Ministerio de la Protección social han sido también alicientes para emprender una tarea de hondas repercusiones. En esta ponencia trataremos de poner en evidencia el trabajo reciente (2,5 meses) de la mesa departamental de salud mental y los efectos esperados que se tienen propuestos, así como los aportes que la mesa estila frente a otras iniciativas de concertación de políticas públicas que hay en el departamento.

ANTECEDENTES

Por otro lado existe creciente conciencia, en los políticos, los planificadores, en las autoridades y en la población misma, de que, en las expectativas y aspiraciones de bienestar individual y colectivo, el peso o importancia de los aspectos psicológicos o mentales es cada vez mayor. Ya no es suficiente tener acceso a la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano. Las personas aspiran, legítimamente, a una calidad de vida que les permita un mayor grado de bienestar subjetivo, la interrelación armónica con los demás y con el ambiente y el logro de algunas de sus metas personales, familiares o sociales. Cuando una persona sufre una enfermedad mental, ella y su familia aspiran también a recuperar su salud, evitar la discapacidad o alcanzar una nueva forma de inserción social que considere sus limitaciones.

Ya en el año 1986, la 39ª Asamblea de la Organización Mundial de la Salud, en base a la evidencia acumulada acerca del enorme impacto de las enfermedades mentales en el mundo, resolvió apoyar a los Gobiernos en la realización de acciones intersectoriales para disminuirlas. La Organización Panamericana de la Salud, en 1997, resolvió instar a los Estados miembros a formular y desarrollar Planes Nacionales de Salud Mental.

El gobierno colombiano hace más de una década está insistiendo en el desarrollo de la política de salud mental, ciertamente con pobres resultados. Recientemente a través de la circular 018 de 2004 insta a los entes territoriales a desarrollar acciones de salud pública de carácter obligatorio en el contexto de los Planes de Atención Básica. Los departamentos tienen así la obligación de realizar la asistencia técnica a los entes locales para la formulación de los planes de salud mental así como dirigir una política global que proteja y promueva la salud mental.

La Secretaría de salud del Valle en alianza con el proyecto *Formulación del plan de salud mental para Santiago de Cali (2004)* ha querido mantener un espacio generado con el fin de concertar el plan para Cali, la mesa de salud mental. Esta mesa integrada por las secretarías de salud del Valle y Cali, la OPS sede Cali, el Hospital Psiquiátrico y el CIMDER de la Universidad del Valle ha iniciado labores desde hace cerca de tres meses en el contexto de la gestión de políticas de salud pública. El propósito principal de mantener la mesa como escenario de concertación de políticas es diseñar un conjunto de lineamientos de políticas de salud mental que sirva de derrotero a los entes territoriales a fin de que orienten sus planes de salud mental. Tales lineamientos serán el producto de un proceso de debate y concertación en el que los actores, actuales y otros más que se convocarán en el 2005, dispongan los insumos más importantes para que la salud mental sea parte de la agenda política y social del departamento, tenga los dientes que se merece y ofrezca alternativas de solución a las y los vallecaucanos.

PROPÓSITOS Y MEDIOS PARA LOGRARLO

La mesa de salud mental ha empezado su trabajo reconociendo que la concertación en una materia que está poco clara, tendrá consecuencias sobre la precisión de las políticas formuladas. En principio se ha establecido que la mesa no es un espacio técnico exclusivamente, a éste se suma su carácter político bajo el cual se busca animar la discusión sobre la relevancia de la salud mental en el bienestar y blanco de una serie de determinantes de salud y socioeconómicos del contexto. La mesa ha definido su *quehacer* como una tarea sostenida y dinámica en franco debate con ánimo de concertación para proponer políticas de salud mental que sugieran caminos para las y los vallecaucanos en el sentido de una salud mental acorde con los recursos y capacidades tanto de las poblaciones como de los oferentes de programas y servicios.

En este orden de ideas, la mesa ha establecido como prioridades las siguientes:

1. Reconocer el contexto departamental desde el cual actúa
2. Identificar referentes y experiencias nacionales y latinoamericanas que sirvan de base documental e informativa
3. Establecer un enfoque conceptual bajo el cual se ampara su perspectiva de gestión de políticas públicas

4. Definir una propuesta de diseño de lineamientos de políticas de salud pública que establezca los rumbos y caminos bajo los cuales el departamento orientará sus planes y programas de salud mental
5. Establecer un proceso de gestión de políticas que dinamice la mesa como actor clave en la gestión pública de la salud mental

ESFUERZOS Y LOGROS

Cada uno de los propósitos presentados en la sección anterior ha dejado una huella que se refleja en un conjunto de acciones y logros.

Reconocer el contexto departamental

La mesa ha sido consciente que en el contexto del Valle del Cauca hay una serie de factores claves a tomar en cuenta para el diseño de políticas públicas, entre otros:

- La agenda de prioridades programáticas del plan de desarrollo departamental
- Las iniciativas sectoriales conexas con la salud mental, entre las varias entidades sectoriales y descentralizadas
- Las lecciones aprendidas del ejercicio de formulación del plan de salud mental para Cali
- Las experiencias regionales y locales en salud mental
- Las mesas intersectoriales de concertación que animan temas relacionados con la salud mental
- La perspectiva intersectorial frente a la salud mental
- La participación de los entes territoriales y otros actores y expertos claves en el proceso de diseño
- Los datos socio epidemiológicos disponibles sobre trastorno mental y salud mental
- El modelo de gestión de políticas públicas a impulsar

Identificar referentes y experiencias que sirvan de base documental e informativa
El equipo humano del CIMDER ha hecho una revisión exhaustiva de las bases de datos y experiencias de salud mental en el país y en algunos países de latinoamérica. Esta documentación ha servido para tomarla como referente de aproximación metodológica para la formulación de las políticas de salud mental.

Enfoque conceptual bajo el cual se ampara la perspectiva de gestión de políticas públicas

Se ha hecho un doble ejercicio de elaboración conceptual. En primer lugar, se ha definido el tipo de enfoque de gestión de políticas, con lo cual se significa que la definición de políticas públicas es un ejercicio no racional ni incrementalista, sino más bien hermenéutico y dinámico que involucra profundamente las gestiones de sus actores, que en este caso vienen de varios sectores sin desconocer el liderazgo del sector salud. De otro lado, se definió un mapa conceptual bajo el cual se amparan

meridianamente los conceptos básicos que se quieren impulsar a través de las políticas. Esta base conceptual está afincada en los referentes de promoción de la salud mental; desde el cual se entiende que la salud mental no es meramente un asunto de especialistas que se preocupa por rehabilitar enfermos, sino que además incorpora factores sociodemográficos y económicos que inciden en la salud mental y como tal hacen evidente trabajar en dimensiones no sanitarias del bienestar. El enfoque de políticas públicas saludables es partidario de este tipo de aproximaciones, con lo cual se busca estimular la consolidación de políticas de otros sectores que contribuyan al mejor estado de salud mental de la población.

Producto de un taller que la mesa realizó recientemente se produjo el texto (en versión documento de trabajo) "*Políticas públicas de salud mental en el Valle del Cauca*" el cual es un insumo de trabajo para la formulación de los lineamientos de políticas de salud mental.

Propuesta de diseño de lineamientos de políticas de salud pública que establezca los rumbos y caminos bajo los cuales el departamento orientará sus planes y programas de salud mental.

Como se dijo antes, el departamento debe definir un conjunto de lineamientos para atender los retos que implica conducir las políticas en salud mental, y particularmente en lo atinente a la supervisión y asesoría de los planes locales de salud mental. El paso posterior a la definición de un enfoque conceptual en salud mental es precisamente armonizar los anhelos con las posibilidades concretas de hacerlos viables; en este sentido, la metodología de formulación de lineamientos de políticas es el vehículo formal a tomar en cuenta en esta dirección. La mesa en el mes siguiente discutirá las alternativas metodológicas disponibles para desarrollar un ejercicio de formulación consecuente con el enfoque conceptual y el territorio de acción de la misma.

Proceso de gestión de políticas

Los resultados del ejercicio en la mesa serán recogidos y puestos bajo un propósito de gestión, el cual está finamente vinculado a la posibilidad de que la mesa departamental deba y pueda orientar decisiones y apoyar los lineamientos formulados. De ahí que la gestión se constituya en el bastión del trabajo posterior al de la formulación, pues en él se haya la posibilidad de sostenibilidad del proceso de gestión de políticas.

SALUD MENTAL Y CONVIVENCIA

Por: Liliana Bedoya Trujillo

“Es la comunidad la que indica con más frecuencia los caminos de control de la violencia, exactamente por su capacidad de accionar los mecanismos simbólicos y los valores de ordenamiento social que presiden la interdependencia de los individuos”.

Muñiz Sodré, Investigador brasileiro

La relación Salud Mental y Convivencia, no ha sido lo suficientemente abordada ni investigada, tiene mas bien la característica de ser un tema complejo y difícil de abordar. Conceptualmente la Salud Mental y Convivencia pueden ser tan amplias y complejas o tan delimitadas y precisas como queramos. Sin embargo, como premisa inicial se parte de que existen unas representaciones sociales de lo que es la salud mental, asociada comúnmente a enfermedad o patología mental y la convivencia, la cual es relacionada a la seguridad entendida esencialmente como mecanismos de represión y control.

En este sentido, la propuesta de desarrollo de esta pequeña ponencia gira en torno a esbozar algunos elementos conceptuales sobre salud mental y convivencia y sobre las relaciones que entre ellos se puedan tejer, desde las representaciones sociales y algunos elementos culturales.

Se parte de las siguientes preguntas ¿Cuales son los mecanismos o proceso mediante los cuales la convivencia afecta la salud mental y a su vez cuales de la salud mental afecta la convivencia?; ¿Cómo y porque una convivencia "no sana", destructiva, puede ser que aumente la posibilidad de que aparezca deterioro en la Salud Mental de una población y al mismo tiempo cuando aparece enfermedad mental, trastornos o sufrimientos se deteriora la convivencia?. La intención no es responderlas, sino hacer unos planteamientos que puedan contribuir a su comprensión como fenómenos psicosociales, como fenómenos complejos, que trascienden a una relación de causalidad (causa-efecto). A continuación se presentan dos planteamientos que permiten iniciar el abordaje del tema desde un enfoque psicosocial.

- La convivencia y la salud mental como fenómenos psicosociales que inciden en la Calidad de Vida y el Desarrollo Humano
- Una Política de Convivencia implica un cambios culturales y sociales a partir del reconocimiento y la transformación de los procesos de la vida cotidiana de los grupos sociales o de las comunidades.

Más allá del concepto clínico de la salud mental:

No es posible entender la salud mental o la enfermedad mental sin una consideración del contexto histórico en el que se han ido desarrollando las diferentes concepciones de lo normal y de lo patológico. Silvana da Rosa (1987), en un artículo sobre representaciones sociales de la enfermedad mental comenta lo siguiente:

Una interpretación puramente lineal de la evolución de las representaciones sobre la "locura" en la historia, bien se realice desde un punto social o colectivo o bien desde la perspectiva del desarrollo individual, muestra una transición que va desde una visión mágico-religiosa de la locura a una de criminalización de la misma. Esta visión ha ido dando paso a otra de carácter médico que emerge primero con un sentido estrictamente organicista y posteriormente evoluciona hacia hipótesis explicativas, a veces psicósomáticas y, otras veces, psicodinámicas, relacionales, sociogenéticas, etc.

El análisis de las representaciones sociales de la enfermedad mental desde una perspectiva histórica, no solo hace referencia a un sistema de representación polimórfica de los trastornos psíquicos sino que también pueden ayudarnos a comprender las dificultades que existen para dar una definición clara del significado de la enfermedad o de la salud mental. Dicha perspectiva histórica nos ayudaría a comprender cómo los diferentes modelos teóricos de explicación de la enfermedad mental se corresponden con las estructuras de poder hegemónicas en cada período histórico. Los paradigmas teóricos dominantes en la actualidad son, por tanto, el resultado de dicho proceso histórico, y es desde esta perspectiva como podemos analizar las contradicciones que sobre las causas de la salud o de la enfermedad nos ofrecen los modelos de la medicina psiquiátrica, la psicología clínica o la sociopsicología.

El concepto de salud mental se ha utilizado no solo en el sentido clínico sino que, se diferencia entre salud mental positiva dado por Jahoda (1980) y enfermedad mental. La salud mental positiva entendida no como el equivalente a la ausencia de enfermedad mental, ni a deterioro psíquico, sino que hace referencia a un mayor número de situaciones de afecto positivo. En este sentido, el deterioro psicológico no es entendido como característica estable de la personalidad sino como respuesta instrumental a una situación social.

Desde esta perspectiva el problema de la salud mental se conecta con el cambio social y las políticas del Estado del Bienestar y no con un modelo biomédico de enfermedad mental y terapia individual.

Si asumimos que los procesos mentales en el individuo están dados por lo cognitivo (conocimiento), lo afectivo (emociones, afectos) y lo relacional (comportamientos), y que estos elementos determinan las formas de relacionarse con otro (individual o colectivo) de interactuar, también estaría determinando diferentes formas de convivencia. Sin embargo, cuando este tipo de relaciones están mediadas por procesos sociales dados por elementos culturales, políticos, económicos e ideológicos se hacen más complejos. Las formas de convivencia, expresadas desde lo social o familiar pueden caracterizarse como armónicas y positivas, o destructivas, y desde ahí es de donde podemos empezar a entender su relación con la salud mental. (Se ilustra en la figura No 1, que a continuación se presenta).



Existen estudios Álvaro, Torregrosa y Garrido (1992), en los cuales la salud mental no es entendida desde un punto de vista médico, sino que las diferencias observadas entre los distintos grupos sociales son interpretadas como respuestas adaptativas a las demandas estresantes del medio. En los análisis de los resultados obtenidos en el estudio, los autores ofrecen una explicación del mayor riesgo de deterioro de ciertos grupos sociales partiendo de una concepción sociopsicológica de la salud mental en la que esta es entendida como reflejo subjetivo de contradicciones sociales, como mecanismo defensivo-adaptativo para los grupos sociales mas desfavorecidos.

Si entendemos entonces la salud mental positiva, no como equivalente a la ausencia de enfermedad mental, ni deterioro psíquico, sino que hace referencia a un mayor número de situaciones de afecto positivo, la salud mental como fenómeno psicosocial implica:

Vivencia intrapersonal: dada a partir de los procesos de socialización de los individuos por el grupo que incide en su dinámica intrapsíquica, en su forma de afrontar los conflictos intrapsíquicos, en su identidad personal y en su estilo de relación con otros individuos.

Experiencia interpersonal, familiar y comunitaria a partir de la cual se elabora unas normas de funcionamiento interno (una estructura interna) que dependen directamente de la posición que adopta el grupo frente a otros grupos sociales (aspecto socioestructural) y frente a los valores que justifican y mantienen las diferencias entre los grupos sociales. (aspectos de creencias del grupo).

Pero también como la capacidad que tiene la persona de interactuar efectivamente con el entorno, la capacidad de transformar la realidad social que lo afecta y a la capacidad de participar en la construcción de significados sociales.

Esto nos pone de cara a entender la salud mental, no solo como un asunto médico-clínico, de asistencia desde el sector salud, sino ante un fenómeno mucho más complejo, que no solo incide sino que determina mucho de lo social.

La Convivencia desde una perspectiva psicosocial

Convivencia se ha definido desde diferentes posiciones, desde el “deber ser” como: “el proceso de interacción a través del cual las personas desarrollan estrategias (comunicativas, afectivas, recreativas, participativas y organizativas) para vivir juntas en un ambiente de vínculos afectivos, respeto a los derechos humanos, equidad de género y equidad intergeneracional”³, también como la capacidad de vivir juntos respetando al otro y consensuando las normas básicas. La propuesta es asumir igualmente la convivencia no como un estado ideal de relacionarse y de convivir los unos con los otros, sino como una condición, que se expresa de diferentes formas y a partir de un conjunto de dimensiones que a continuación se mencionan:

Autoconocimiento: esta capacidad permite una clarificación de la propia manera de ser, pensar y sentir, de los puntos de vista y valores personales, posibilitando un progresivo conocimiento de sí mismo, una valoración de la propia persona y en niveles superiores, la autoconciencia del yo.-

Autonomía y autorregulación: La capacidad de autorregulación permite promover la autonomía de la voluntad y una mayor coherencia de la acción personal. Es la propia persona la que establece los principios de valor y se organiza para actuar de acuerdo con ellos.-

Capacidades de diálogo. Estas capacidades permiten huir del individualismo y hablar de todos aquellos conflictos de valor no resueltos que preocupan a nivel personal y o social.-

Capacidad para transformar el entorno: esta capacidad contribuye a la formulación de normas y proyectos contextualizados en donde se han de poner de manifiesto criterios de valor relacionados con la implicación y el compromiso.

Comprensión crítica: implica el desarrollo de capacidades orientadas a la adquisición de la información moralmente relevante en torno a la realidad y la actitud y el compromiso para mejorarla.

³ Memorias. Foro “Familia y Convivencia: Hacia la construcción de una Política Pública de Convivencia Familiar en Cali”. Alcaldía Santiago de Cali, Red de Promoción del Buen Trato y FUNOF. Santiago de Cali, Agosto de 2004.

Empatía y perspectiva social: Posibilita a la persona para incrementar su consideración por los demás, interiorizando valores como la cooperación y la solidaridad. La progresiva descentración posibilita el conocimiento y la comprensión de las razones, los sentimientos y los valores de las otras personas.

Habilidades sociales para la convivencia: son el conjunto de comportamientos interpersonales que va aprendiendo la persona y que configuran su competencia social en los diferentes ámbitos de la relación. Permiten la coherencia entre los criterios personales y las normas y principios sociales.

La Salud Mental y la Convivencia: desde las representaciones sociales y elementos culturales.

Desde esta perspectiva tanto la Salud Mental como la Convivencia se asumen como fenómenos psicosociales que no son ajenos al sistema de creencias y a los valores sociales, así como a la construcción simbólica que de ellos se haga a través del lenguaje, que es lo que les da la condición específicamente humana.

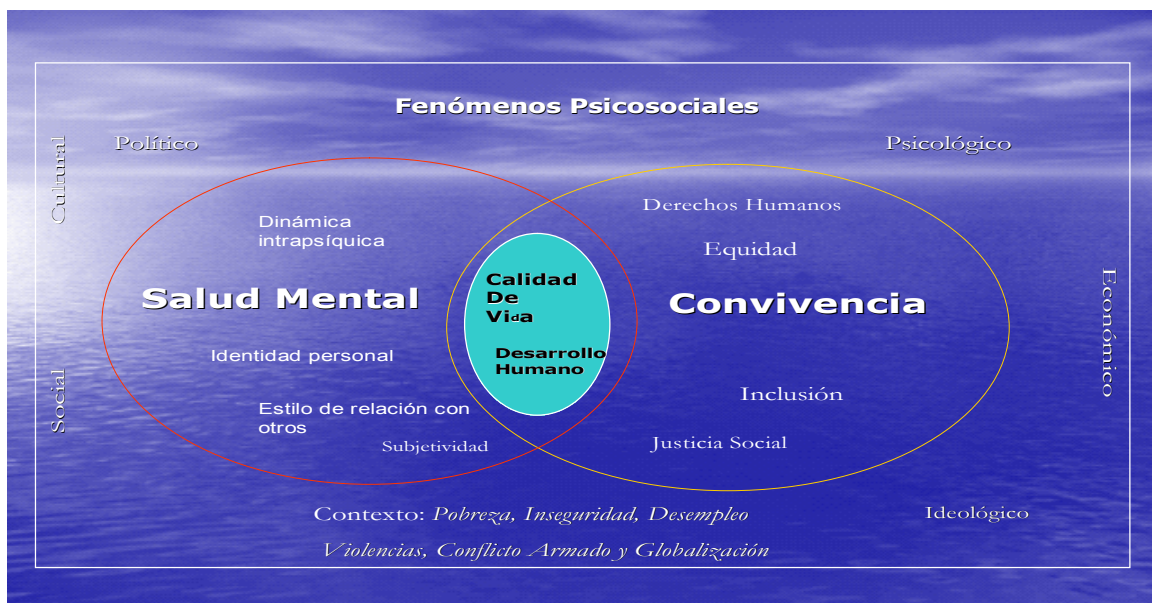
El diagrama (figura No.2), que se presenta a continuación ilustra como el sentido de lo cotidiano, la significación de lo que es la salud mental y la convivencia se construyen a través de las representaciones sociales y los elementos culturales.



En las representaciones sociales encontramos elementos psicológicos: ideas, sentimientos, valoraciones y actitudes que se refieren tanto a uno mismo como a los miembros del grupo social y elementos sociales dados por las relaciones, en especial por las relaciones y ejercicio del poder. Los elementos culturales, los imaginarios colectivos, inciden en los sistemas de atribución de responsabilidad, en las formas de manejo de los conflictos, en las formas más emocionales o más reflexivas de abordar los problemas del grupo ligados al modelo de grupo o de sociedad interiorizado.

Los contenidos de una representación social del grupo pueden ser muy variados puesto que intervienen en la construcción de dicha representación elementos provenientes de los diversos niveles de análisis del grupo: personal, interpersonal, intragrupal, intergrupala e ideológico, en este sentido la dimensión simbólica e ideológica de la representación social del grupo puede ser percibido como lugar de confrontación y de conflicto sociocognitivo o como lugar de armonía que exige la evitación de la confrontación y del conflicto sociocognitivo. El grupo se construye por referencia a otros grupos, y es ahí donde se instalan las formas de convivencia o relación con los otros que pueden ser armónicas positivas o destructivas.

Desde esta perspectiva pensar en Salud Mental y Convivencia armónicas implica mirar de forma integral, las condiciones materiales de cumplimiento de derechos fundamentales como salud, educación, derecho a la intimidad, derecho a la dignidad, derecho a la protección de la vida, pero también implica asegurar y garantizar una sana convivencia, el desarrollo humano, la calidad de vida dada desde lo político, lo económico y lo social en el marco del respeto a los derechos humanos, la consolidación democrática y la construcción de la paz. (ver figura No.3).



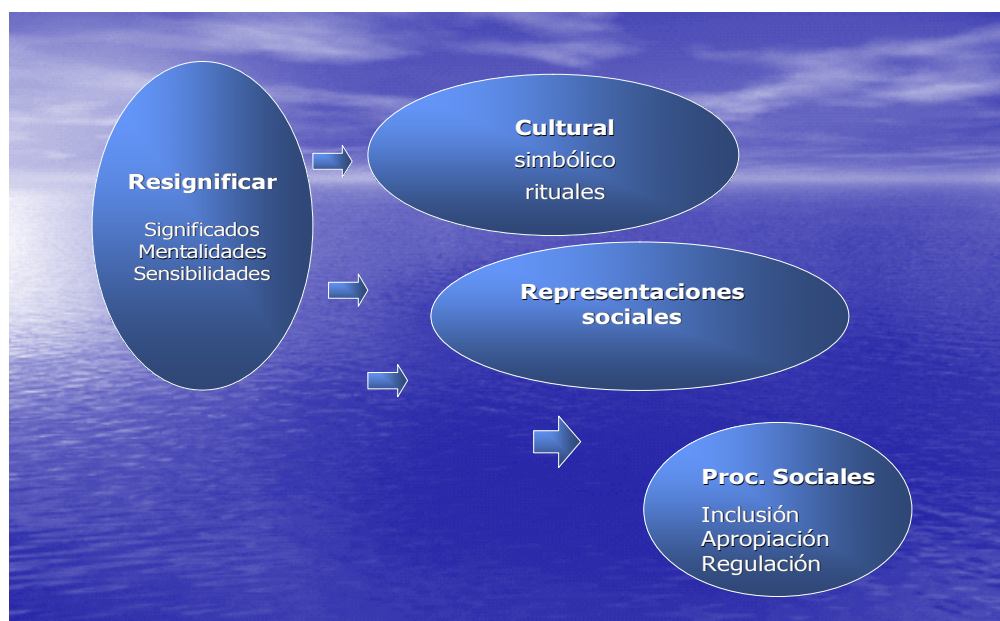
El equilibrio entre salud mental positiva y convivencia armónica también es función de la medida en la que las personas son capaces de manejar los acontecimientos estresantes que ocurren en su vida y conseguir o no una adaptación adecuada, y

depende a su vez, de factores biológicos, psicológicos, interpersonales y socioculturales.

Con estas connotaciones el abordaje de la salud mental y la convivencia debe ser social y político, ya que muchos asuntos, como por ejemplo, la violencia familiar tocan con la salud mental pero también es un asunto de convivencia social.

La salud mental entonces, no tendría una sola vía de abordaje, desde la intervención a la atención a los trastornos o a la patología mental, sino que posibilita muchas vías si se considera como un asunto público y político que tiene que ser asumido de una manera compartida y no solo desde salud.

Igualmente pensar en convivencia familiar implica cambios culturales y sociales a partir del reconocimiento y transformación de los procesos de la vida cotidiana de un grupo o de una comunidad, y estos cambios se pueden dar en la medida que se puedan llevar a cabo desde diferentes instancias, a través de procesos de resignificación, donde se reconozca directamente de los grupos y de las comunidades las mentalidades, los significados y las sensibilidades frente a la formas de relacionarse y de con-vivir. Esto seguramente implica transformaciones de lo cultural, desde lo simbólico y lo ritual, como también de las representaciones sociales y de los procesos sociales. (ver figura No.4)



En esa medida se plantea, a manera de conclusión que la construcción de una Política de Convivencia “debe ser transversal a todos los Ejes Estratégicos, pues su promoción se puede adelantar a través de procesos educativos, sociales, económicos y de seguridad para el fortalecimiento de la sociedad civil y la recuperación de la gobernabilidad local”

| Taller | |
|--|---|
| Identificación de áreas prioritarias en convivencia para ser intervenidas a través de una política pública. | Trabajo grupal y presentación en plenaria |

Las políticas públicas son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración con el fin de satisfacer necesidades de una sociedad⁴. La elaboración de las políticas públicas hace referencia a un proceso que se desarrolla por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios.

Los autores que han trabajado en el tema han denominado cada una de estas etapas de manera diferente, pero en general, coinciden en los resultados que se obtienen en cada una de ellas. Estas etapas denotan componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, pero de ninguna manera corresponde a eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las etapas pueden sobreponerse unas con otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse atrasarse o repetirse.

Las etapas para elaboración de las políticas públicas son: la identificación del problema, su posicionamiento en la agenda pública, la formulación de una solución, toma de la decisión, aplicación de la acción o implementación y evaluación de los resultados.⁵

Este taller hace parte de la identificación del problema o diagnóstico, en donde se pretende identificar necesidades insatisfechas y problemas irresueltos y, sobre esa base, formular alternativas posibles. Con el se avanzó en la etapa del diagnóstico, jerarquizando las necesidades y priorizando los problemas relacionados con la convivencia en el Departamento a partir de las percepciones de los participantes, como un primer paso para avanzar en el proceso de elaboración de política pública departamental de convivencia.

Objetivo

Identificar, de acuerdo a las percepciones de los asistentes al Seminario-Taller, los problemas más sentidos relacionados con la convivencia que deben ser intervenidos a través de la política pública departamental de convivencia.

⁴ Graglia Emilio. Gobernar y administrar por políticas públicas. Córdoba. 2004

⁵ Many Ives y Toening Jean Claude. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona 1992.

Utilidad del producto del taller

El producto de esta actividad será un insumo para continuar, ampliar y enriquecer una discusión con diversos actores del departamento hacia la delimitación y caracterización de los problemas en materia de convivencia pacífica, susceptibles de convertirse áreas prioritarias de política pública.

Metodología

En la plenaria se dieron las instrucciones acerca de la actividad y la dinámica de trabajo, luego en los subgrupos conformados se explicó en detalle el objetivo de la actividad y las instrucciones para responder las preguntas que aparecen en la tabla a continuación.

| | | | |
|--|--|--|---|
| Escriba tres problemas ⁶ prioritarios relacionados con la convivencia en el departamento) | Describa cuales son los tipos de intervención para cada una de los problemas planteados (Educativas, prestación de servicios, investigación, estrategias de IEC, estrategias de movilización social, medidas de control) | Cuales deberían ser los beneficiarios de dichas intervenciones (personas o grupos que reciben directa o indirectamente la intervención y sobre las cuales se espera mejorar una situación desfavorable, disminuir los factores de riesgo y aumentar los protectores) | Cual serían los ámbitos de acción de cada intervención (escuela, familia, barrio, etc). |
|--|--|--|---|

Se conformaron tres grupos de aproximadamente 12 personas en los que se nombró un moderador que orientó la discusión y un relator que tomó nota de acuerdo a la guía de preguntas, para luego, en la plenaria presentar las conclusiones a las que llegó el grupo.

Los grupos fueron conformados al azar buscando una composición heterogénea en términos de su procedencia y la naturaleza de las organizaciones que representan.

Resultados Consolidados del Trabajo de los Grupos

Al finalizar la actividad, los participantes en el Seminario-Taller identificaron problemas prioritarios en el tema de la convivencia en el Departamento, los tipos de

⁶ Los problemas deben expresarse como situaciones valoradas desfavorablemente. Regístrelo utilizando una oración gramatical con sujeto, verbo y predicado, que describa un hecho desfavorable existente (no la falta de solución), y sea claramente comprensible, sin dar lugar a confusiones o interrogantes. Aunque los problemas son siempre componentes de situaciones más complejas que los engloban (problemáticas) su definición debe hacerse en términos operativos, es decir, con un suficiente nivel de especificidad que haga pensar en una solución, a la vez integral y definida, y sugiera un tipo particular de intervención.

intervenciones más efectivas, la población beneficiaria y el ámbito sobre el cual intervenir. Los resultados de los tres grupos fueron analizados y consolidados por el equipo de trabajo del CEDETES para entregar una visión única y articulada que presenta las áreas prioritarias de la política de convivencia para el Valle del Cauca, desde la percepción de los participantes en el trabajo grupal.

Áreas Prioritarias de Política en Convivencia Percepciones de los Asistentes

El ejercicio de identificar y priorizar **los problemas** relacionados con la convivencia, desarrollado en por los grupos de trabajo durante el taller permitió identificar una gran gama de situaciones que la afectan para finalmente agruparlas en cuatro grandes expresiones del problema, las cuales se listan a continuación, acompañadas de otras situaciones generadoras de los problemas considerados primarios por el grupo.

1. Altos niveles de exclusión política, económica y social.
 - Inequidad social.
 - Violación del derecho a la igualdad.
 - Violación del derecho al trabajo.
 - Pocas oportunidades de acceso a programas formativos.
 - Alta concentración de la tenencia de tierras en grupos reducidos de población.
2. Ausencia de una pedagogía para la convivencia pacífica.
 - Pocos espacios para el desarrollo de pedagogías vivenciales para convivir en la diferencia.
 - Intolerancia racial.
 - Altos índices de violencia familiar.
 - Dificultad para resolver los conflictos.
 - Interpretaciones sociales que legitiman la vulneración de los derechos humanos.
 - Escaso reconocimiento de la diferencia y poca capacidad para asumirla y conciliar.
 - Escasa participación social alrededor del tema de la convivencia.
 -
3. Inadecuadas condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales y políticas que posibiliten procesos de socialización basados en el “respeto a las normas y valores”.
 - Crisis de valores.
 - Conflicto armado interno.
 - Cultura del narcotráfico.
 - Cultura de la violencia con gran influencia de los medios de comunicación.

4. Falta de legitimidad y gobernabilidad institucional.
 - Crisis de gobernabilidad.
 - Manejo inadecuado del poder y la autoridad.
 - Falta de credibilidad en la institucionalidad del Estado.
 - Falta de políticas claras, bien definidas y divulgadas de participación que promuevan la inclusión y la incidencia en las decisiones políticas y administrativas.
 - Pocas expresiones de compromisos y falta de continuidad de los programas públicos en los territorios.
 - Débiles estrategias de seguimiento y control.
 - Escasa articulación interinstitucional frente al tema.
 - Poca promoción de los programas de desarrollo social del departamento.

De acuerdo a los resultados del trabajo grupal, las **áreas prioritarias** para la formulación de una política de convivencia pacífica debería ser el fortalecimiento de la inclusión social; el diseño y el desarrollo de una pedagogía para la convivencia; la generación de condiciones que posibiliten procesos positivos de socialización de los niños y jóvenes del departamento basados en el respeto por las normas y los valores relacionados con la convivencia; y el fortalecimiento de la legitimidad y la gobernabilidad institucional.

Los **tipos de Intervención** identificadas por los grupos de trabajo para cada uno de las áreas priorizadas son:

Inclusión social

- Incremento de la inversión social.
- Mas y mejores oportunidades de educación: mejoramiento de la infraestructura y generación de nuevas y modernas instalaciones, calidad y coherencia con las necesidades de la región.
- Fomento a la pequeña y mediana empresa
- Aumento de la cobertura de servicios sociales y de su calidad, establecer mecanismos de vigilancia / veeduría ciudadana.
- Incentivos para la solidaridad / sentido de pertenencia vallecaucana.
- Investigación: recoger experiencias y potenciar-masificar estrategias positivas.
- Orientar la inversión social
- Diálogos humanitarios regionales
- Promoción de procesos de retorno de la población desplazada.
- Apoyo a la solución negociada del conflicto.

Diseño y desarrollo de una pedagogía para la convivencia pacífica

- Apertura de espacios para la para el desarrollo de pedagogías vivenciales para convivir en la diferencia.

- Intervenciones educativas y reeducativas vivenciales, recreativas, tecnológicas, deportivas y culturales.
- Intervenciones sobre y en el espacio público para la promoción de la convivencia y la sensibilización.
- Fortalecer y desarrollar programas y proyectos específicos como:
 - Escuelas de Familia (incluidos en los PEI).
 - Educación en convivencia.
 - Procesos reeducativos (justicia alternativa)
 - Campañas de medios masivos adaptadas a las subregiones culturales y étnicas del departamento
 - Pedagogía de la normatividad.
 - Red del buen trato
 - Escuelas Saludables
 - Comités de convivencia

Procesos positivos de socialización de los niños y jóvenes del departamento basados en el respeto por las normas y los valores.

- Difusión de la normatividad vigente y promulgación de nuevas normas que posibiliten procesos de socialización adecuados dirigidos a niños y jóvenes.
- Procesos formativos dirigidos tanto a niños y jóvenes como a docentes.
- Refuerzo de campañas masivas dirigidas a procesos de socialización basados en el respeto a las normas y valores.
- Reorientación de recursos de la inversión social hacia programas y proyectos dirigidos a niños y jóvenes con el objeto de facilitar en los espacios de familia, escuela y comunidad procesos de socialización basados en el respeto a las normas y valores.

Fortalecimiento de la legitimidad y gobernabilidad institucional

- Construcción participativa de planes, políticas y programas
- Presencia activa y permanente del Estado en las comunidades del departamento
- Rendición de cuentas del Estado frente a sus obligaciones
- Reeducación del funcionario público
- Formulación de políticas claras, bien definidas y divulgadas de participación que promuevan la inclusión y la incidencia en las decisiones políticas y administrativas:
 - Promover los espacios democráticos de participación social para la formulación de políticas.
 - Divulgar, promocionar, ofertar y evidenciar los espacios

Siendo la convivencia un asunto de todos, los grupos reconocieron a la **población en general como beneficiaria de las intervenciones**; sin embargo, igualmente se identificaron especificidades en las propuestas como las organizaciones sociales que representan la voz y el voto de la comunidad y las instituciones públicas departamentales para el caso del fortalecimiento de la legitimidad y gobernabilidad

institucional; la familia, los grupos sociales y las poblaciones de escolares y jóvenes para el caso de los procesos positivos de socialización y del desarrollo de una pedagogía de la convivencia; los sectores sociales, políticos, económicos y de justicia para el caso de la inclusión.

Los **ámbitos de intervención** por excelencia serían entonces la vivienda, la escuela y otros establecimiento educativos, el barrio, los escenarios deportivos, culturales, recreativos, artísticos, ecológicos y los espacios públicos.

Es importante reconocer que cada área de política debe ser descompuesta en objetivos, estrategias e implementada a través de programas y proyectos en poblaciones y ámbitos de acción claramente delimitados.

Conclusiones

Este primer Seminario-Taller permitió evidenciar los múltiples enfoques y matices en el análisis de la convivencia y dejó ver la voluntad del gobierno departamental y de otros sectores de juntarse a trabajar de manera coordinada, entendiendo que es una opción para optimizar los recursos y generar impacto, pero además, cuando se genera un trabajo colaborativo, abierto y en el que cada quién comunica lo que está haciendo y sus logros, se convierte en una herramienta para tener control sobre lo que se hace.

Con el fortalecimiento y consolidación de la mesa departamental de convivencia pacífica se busca generar un espacio para articular las acciones de promoción de la convivencia y realmente se puedan potenciar los resultados de cualquier esfuerzo que se realice. Esto es posible, en la medida en que quienes trabajan en el tema estén dispuestos a “sentarse en la misma mesa” a dialogar y construir formas de trabajar juntos, como iniciativa básica de convivencia.

Los problemas prioritarios relacionados con la convivencia en el departamento, resultado de la actividad realizada en este primer seminario-taller, se convierten en un insumo de trabajo y discusión, para que a partir del conocimiento y experiencia de todos han venido trabajando en la promoción de la convivencia pacífica, se avance en la delimitación de los problemas y alternativas de solución que constituirán la política departamental de convivencia pacífica.

El día 26 de Enero de 2005 se espera realizar un segundo encuentro con las organizaciones que harán parte de la mesa, con el propósito de acordar la dinámica de y método de trabajo y los mecanismos de comunicación, al igual que se concertará una agenda de trabajo de corto y mediano plazo.

Anexo 1

Tarjeta de invitación



River Franklin Legro Segura
Secretario Departamental de Gobierno
del Valle del Cauca

Angelino Garzón
Gobernador del Departamento del Valle del Cauca



Nhora Lucía Árias Quijano
Secretaria Departamental de Salud
del Valle del Cauca

Tienen el gusto de invitarlo (a) al

I Seminario Taller Departamental de Convivencia Pacífica

Fecha: 9 de diciembre de 2004
Hora: 8 a.m. a 5 p.m.
Lugar: Centro Cultural Rodrigo Lloreda,
Auditorio Biblioteca Departamental
Calle 5 No. 24^a - 91

CUPO LIMITADO
Inscripciones en los teléfonos
5585230 – 5581947 ext. 109

Anexo 2

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ENTORNOS URBANOS COMPLEJOS⁷ Bogota - Colombia 1995 2002

Por: Hugo acero Velásquez.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
SECRETARIA DE GOBIERNO
SUBSECRETARIA PARA ASUNTOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Bogota-Colombia Diciembre 2002

| | | |
|------|---|----|
| I. | PRESENTACION | 61 |
| II. | CONTEXTO | 62 |
| III. | POLÍTICAS DE SEGURIDAD | 65 |
| 1. | Manejo institucional de la seguridad y la convivencia. | 67 |
| 2. | Manejo de la información sobre violencia y delincuencia..... | 69 |
| 3. | Fortalecimiento de la Policía Metropolitana..... | 71 |
| 3. | Cultura ciudadana | 73 |
| 3.1. | Desarme | 75 |
| 3.2. | Autorregulación y regulación interpersonal del consumo de alcohol | 75 |
| 3.3. | Menos riesgos, menos niños quemados con pólvora | 76 |
| 3.4. | Accidentalidad vial | 77 |
| 4. | Teoría de la "ventana rota"..... | 77 |
| 4.1. | Recuperación del espacio público | 78 |
| 4.2. | Recuperación de entornos urbanos deteriorados | 78 |
| 4.3. | Misión Bogotá | 79 |
| 5. | Justicia cercana al ciudadano..... | 79 |
| 5.1 | Creación y fortalecimiento de las Unidades de Mediación y Conciliación..... | 80 |
| 5.2 | Comisarias de familia y prevención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil..... | 81 |
| 5.3. | Conflicto ciudadano e Inspecciones de Policía. | 82 |
| 6. | Justicia punitiva | 82 |
| 6.1. | La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres | 83 |
| 6.2. | Unidad Permanente de Justicia - UPJ- | 83 |
| 6.3. | Fortalecimiento de la policía Judicial..... | 84 |
| 7. | Atención de grupos vulnerables | 85 |
| 7.1. | Atención de jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas | 86 |
| 7.2. | Atención a población desplazada por la violencia | 87 |
| | CONCLUSIÓN | 88 |

⁷ Apartes del documento elaborado para el PNUD. Foro Internacional de Gobernabilidad Local. Bogotá Colombia Diciembre 2002.

REDUCCION DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN BOGOTA-COLOMBIA. 1994 - 2002⁸

I. PRESENTACION

En menos de un siglo Bogotá dejó de ser una ciudad intermedia tradicional, para convertirse en una ciudad grande, epicentro importante que alberga algo más de siete millones de habitantes.

Este proceso de crecimiento ha tenido múltiples y complejas causas (campesinos desplazados por la violencia, el desempleo en el campo, grandes migraciones de otras regiones y ciudades, deseos de hacer futuro en la ciudad, etc.) y ha llevado a sus nuevos habitantes a acomodarse a una nueva realidad urbana, difícil, extraña, en donde no encuentran ninguno de los elementos de identificación cultural que han dejado o abandonado y por lo tanto ninguna guía de apropiación de la ciudad y de sus códigos.

Esto llevo a que la ciudad creciera fragmentariamente, creando una suerte de reductos urbanos en los cuales se reúnen sectores de la población que más o menos tienen intereses comunes, ya sea por provenir de una misma región o poseer iguales características socioculturales y económicas.

En términos urbanísticos y arquitectónicos estos reductos urbanos crecieron sin una adecuada planeación que permitiera a sus nuevos habitantes descifrar rápidamente el qué y el cómo de la ciudad, qué se podía esperar sanamente y cómo se podía vivir racionalmente en ella.

Estas características de la ciudad generaron sentimientos de desarraigo, desadaptación social, conflictos, una aguda territorialidad (yo soy de este barrio, de esta comunidad, nosotros venimos de tal zona rural, yo soy de esta ciudad y los demás no, etc.), y, por encima de todo, un deseo de sobrevivir a toda costa, de salir adelante, aunque fuese pasando por encima de los demás. En medio de este individualismo y anonimato en que se movían los ciudadanos, la delincuencia y la violencia generalizadas encontraban un nicho propicio para reproducirse y crecer, al igual que las conductas ciudadanas que afectaban la convivencia.

La violencia no sólo se manifestaba en la violencia propia que genera la delincuencia organizada y común, sino que estaba presente en la vida cotidiana. Así, la ciudad no solo tenía los habituales problemas, sino que sus habitantes contribuían con sus actitudes a hacer más difícil la convivencia en la ciudad.

En medio de este ambiente, era normal que todos los ciudadanos se convirtieran en agentes de violencia y en víctimas de ella: se peleaban por pasar una calle, se irrespetaban los semáforos, había lucha entre automovilistas y peatones, entre peatones y peatones y entre automovilistas y automovilistas. Pocos hacían fila para montarse a un bus, a nadie le importaba arrojar basuras a la calle, apropiarse de un andén, empujar a los demás, pitar, hacer bulla, etc.

La suma de todos estos comportamientos se tradujeron en un incremento paulatino de la violencia y de la inseguridad, hasta llegar a niveles que podían clasificarse como epidémicos. A mediados de los años 90 del siglo pasado, la ciudad registró los índices más altos de muertes violentas, con unas tasas por 100.000 habitantes de 80 homicidios comunes en 1993 y de 25 en muertes en accidentes de tránsito en 1995. En el caso de los delitos de mayor impacto⁹, éstos sobrepasaron los 25.000 hechos registrados en 1998.

Frente a esta situación, en 1995 se consideró que la sociedad colombiana se caracteriza por un alto grado de divorcio entre ley, moral y cultura. Es decir, una falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y sus regulaciones moral y jurídica; falta de congruencia que se expresa

⁸ Apartes de Texto de política de seguridad y convivencia. Bogotá 1995 2002. Documento elaborado para el PNUD. Foro Internacional de Gobernabilidad Local Bogotá - Colombia Diciembre de 2002

⁹ Los delitos de mayor impacto comprenden las lesiones personales, el atraco callejero, el hurto de autos, motos y residencias y los hurtos bancario y de establecimientos comerciales

como violencia, como delincuencia, como corrupción, como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. La convivencia ciudadana presupone, por el contrario, una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura que conservan su diferenciación pero no hay justificación moral para el comportamiento ilegal, excepto cuando se considere que la ley viole principios éticos universales. En otras palabras, cada persona escoge moral y culturalmente comportamientos, pero los selecciona dentro de los legales; pudiendo, esa opción, ser distinta de persona a persona, de comunidad a comunidad. Desde esta perspectiva se tornan esenciales los conceptos de regulación individual (autonomía y consistencia moral) y regulación colectiva (mutua regulación entre ciudadanos).

Bajo este marco, en 1995 se comenzaron una serie de programas y proyectos que se han venido desarrollando durante los últimos 8 años, unas políticas integrales de seguridad y convivencia, las cuales han ido desde el fortalecimiento de los organismos de policía y justicia, hasta programas y proyectos orientados a la prevención de la violencia y de la delincuencia y la atención a grupos vulnerables. En este plan integral, el programa de cultura ciudadana, que se ha mantenido como un eje transversal, busca, desde ese año, que los ciudadanos tomen conciencia de su condición y de lo importante que es su comportamiento en la transformación de la ciudad. Aunque esta situación no se ha logrado del todo, hoy el "otro", en las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y los funcionarios, es visto como un actor social importante de derechos y deberes.

Los primeros esfuerzos se orientaron a detectar cuáles eran las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos e inseguros, qué los desencadenan y cómo se pueden enfrentar estos problemas con el diseño y puesta en práctica de políticas y programas sistemáticos y efectivos

Hoy, después de ocho años de tres gobiernos¹⁰ los resultados de los programas y proyectos han sido contundentes, la cultura de los Ciudadanos se ha modificado, existe mayor compromiso con el desarrollo de la ciudad y las tasas de homicidios comunes y de muertes en accidentes de tránsito se redujeron de 80 en 1993 a 30 en el 2001 y de 25 en 1995 a 11 en el 2001, respectivamente. Igualmente los delitos de mayor impacto pasaron de 25.121 casos en 1998 a 17.616 en el 2001.

Este texto pretende mostrar la forma como se lograron estos resultados y, de alguna manera, constituirse en una guía para que los alcaldes asuman la responsabilidad del manejo del orden público, como primera autoridad de policía. Este documento describe los principales instrumentos que tienen los alcaldes para cumplir con su obligación de conservar y preservar la vida honra y bienes de los ciudadanos. Explica además cómo construir, de manera progresiva, una política pública de seguridad y convivencia, así como algunos temas que la Administración puede abordar para reducir las violencia y la inseguridad en sus jurisdicciones.

II. CONTEXTO

En los últimos ocho años en la capital de Colombia (Bogotá), se ha reducido significativamente tanto la violencia homicida, como los demás delitos. Este proceso se inicia en 1994, cuando la tasa de homicidios desciende de los 79.9 por cada 100.000 habitantes de 1993 a 28.4 en el año 2002, o sea, una disminución de la tasa en 64.5% en 10 años. En términos absolutos se pasó de 4.352 casos en 1993 a 1.903 en el año 2002 (Cuadro 1)

¹⁰ Antanas Mockus S. Paul Brombert 1995-1997; Enrique Peñalosa L. 1998-2000 y Antanas Mockus S. 2001-2003.

Tabla 1.

Comportamiento del homicidio común y muertes en accidentes de tránsito en Bogotá. 1991 - 2001

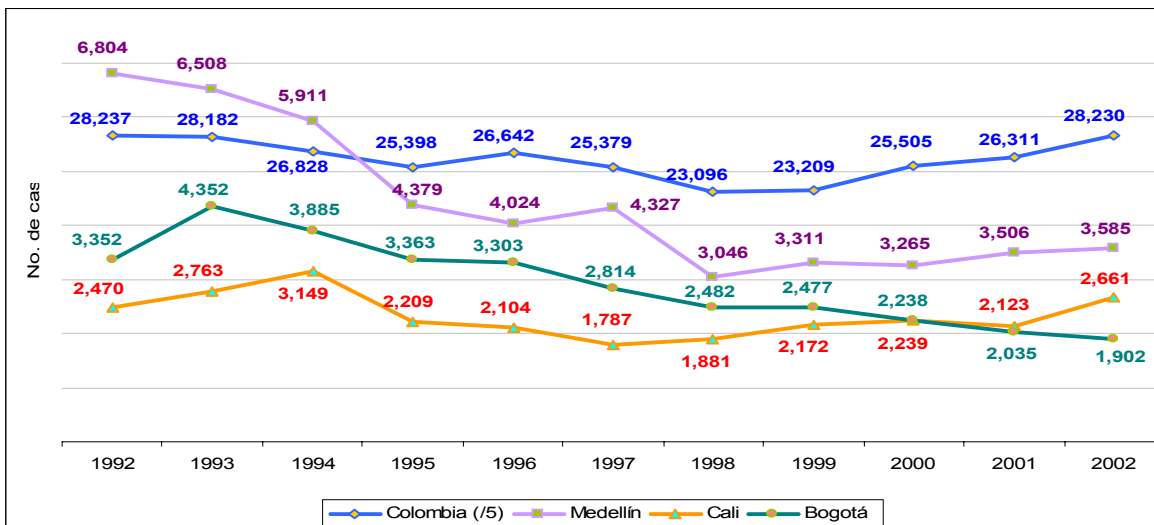
| Año | No. Hbts. | Homicidio común | Tasa X 100.000 Hbts. | Muertes en Tránsito | Tasa X 100.000 Hbts. |
|------|-----------|-----------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 1991 | 5,172,313 | 2,890 | 55.87 | 1,089 | 21.05 |
| 1992 | 5,306,357 | 3,352 | 63.17 | 1,284 | 24.20 |
| 1993 | 5,440,401 | 4,352 | 79.99 | 1,260 | 23.16 |
| 1994 | 5,574,445 | 3,885 | 69.69 | 1,341 | 24.06 |
| 1995 | 5,708,489 | 3,363 | 58.91 | 1,387 | 24.30 |
| 1996 | 5,842,533 | 3,303 | 56.53 | 1,301 | 22.27 |
| 1997 | 5,976,579 | 2,814 | 47.08 | 931 | 15.58 |
| 1998 | 6,123,306 | 2,482 | 40.53 | 914 | 14.93 |
| 1999 | 6,271,260 | 2,477 | 39.50 | 878 | 14.00 |
| 2000 | 6,422,794 | 2,272 | 35.37 | 834 | 12.99 |
| 2001 | 6,553,622 | 1,993 | 30.41 | 745 | 11.37 |
| 2002 | 6 698.420 | 1.903 | 28.40 | 697 | 10.40 |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; población 1991 - 1992: proyecciones DANE con base en el censo de 1985; 1993 - 2001 proyecciones Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en el censo de 1993

Esta reducción de los homicidios en Bogotá, resulta más notoria si se tiene en cuenta que este delito ha aumentado en el país y en sus dos principales ciudades (Gráfica 1).

Gráfica 1.

Homicidio común en Colombia y en tres ciudades capitales durante los años 1992 a 2001

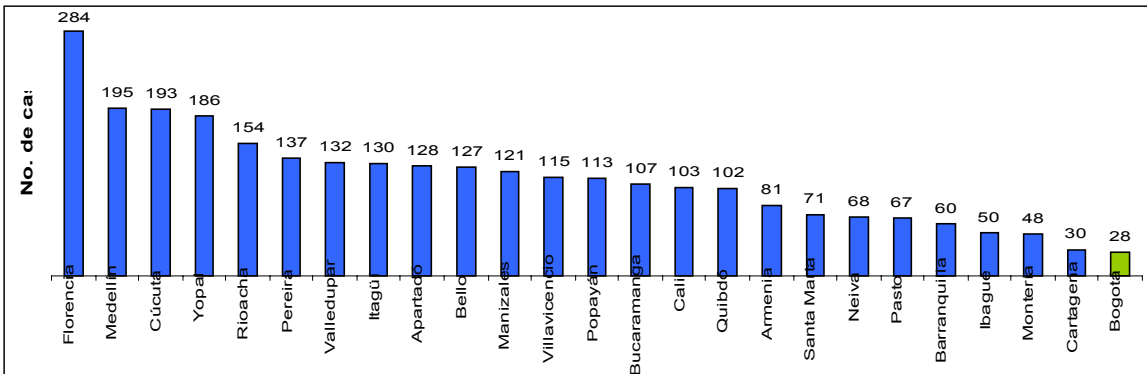


Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

En Colombia, Bogotá ocupa el puesto 28 dentro de las capitales de los 32 departamentos en que está dividido el país (ver gráfica 2). Esta situación es importante reseñarla, en la medida en que la mayoría de los países la capital es más violenta que el país.

Gráfica 2.

Tasa de homicidios x 100.000 hbtes. en 2002 - Ciudades de Colombia

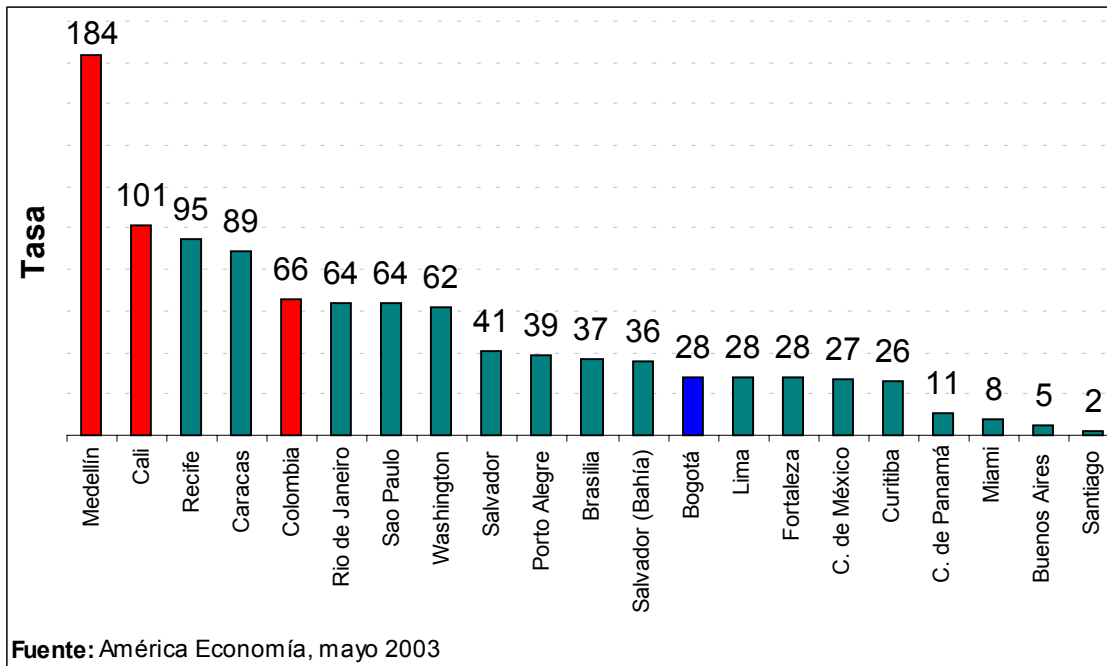


Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
Los datos de los municipios corresponden a necropsias.

Ahora, si se compara a Bogotá con otras ciudades de las Américas con relación a la tasa de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, la ciudad tiene una tasa inferior a Medellín, Cali, Washington, Caracas, Sao Paulo, Caracas, Río de Janeiro, San Salvador, entre otras, igual a Lima y superior a Ciudad de México, Curitiba, Ciudad de Panamá, Miami, Buenos Aires y Santiago de Chile (Gráfica 3).

Gráfica 3.

Comparación tasa de homicidios por 100.000 habitantes en ciudades de las Américas.

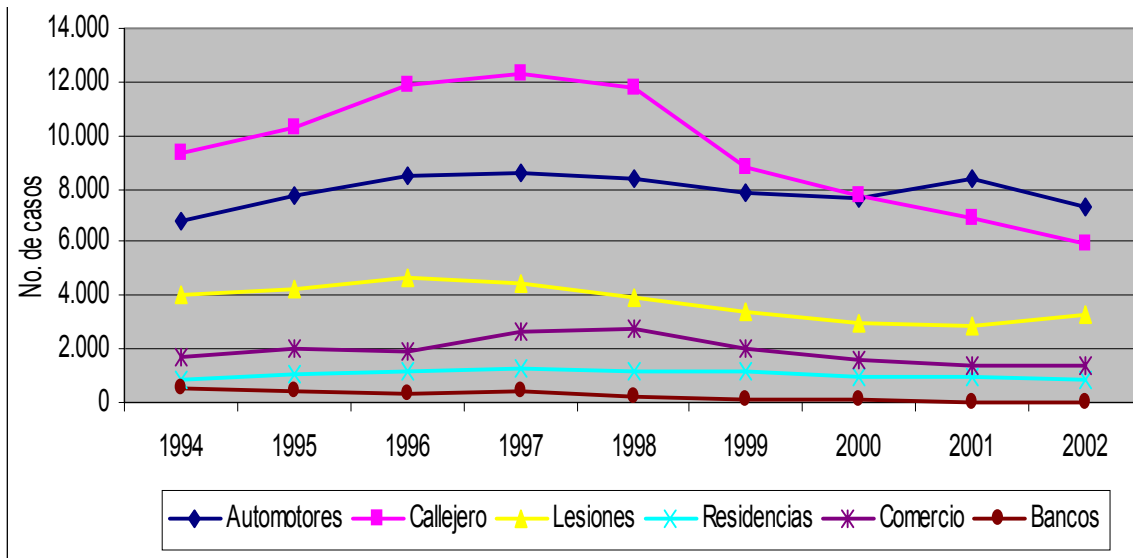


Fuente: América Economía, mayo 2003

En lo que hace a los otros delitos de mayor impacto¹¹, también se redujeron de manera sustantiva: Los asaltos a instituciones financieras (bancos y corporaciones) pasaron de 329 en 1994 a 32 en el 2002; las lesiones personales bajaron de 4317 en 1996 a 2490 en el 2001 y volvieron a aumentar en el 2002 a 2630; el robo de residencia paso de 683 en 1997 a 420 en el 2002; el hurto de motos se redujo de 2662 en 1996 a 1301 en el 2002; el robo de establecimientos de comercio paso de 2350 en 1998 a 1817 en el 2002 y finalmente el robo de autos en los dos últimos años comenzó a reducirse, pasando de 5031 en el 2000 a 4765 en el 2002, como se puede observar en la gráfica No 4:

Gráfica 4.

Comportamiento de los delitos de mayor impacto, 1994 - 2002.



Fuente: Policía Metropolitana

Estos logros en materia de reducción de la violencia y delincuencia se atribuyen a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido ejecutando desde 1995. Dicha política incluye diferentes proyectos y programas que van desde el fortalecimiento de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, como son la policía y el sistema de justicia, hasta el desarrollo de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito.

III. POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Para la Administración Distrital, la reducción de La violencia homicida y de la delincuencia que se puede observar desde hace algunos años, responde a la formulación e implementación de diferentes programas de su plan de seguridad y convivencia, los cuales se exponen a continuación.

1. Manejo institucional de la seguridad y la convivencia.

A pesar de que la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 estableció claramente que los alcaldes municipales tienen la obligación de garantizar la vida, bienes y honra de los ciudadanos y de preservar el orden público en sus jurisdicciones, para lo cual cuentan con los instrumentos legales necesarios, como lo veremos mas adelante, se ha venido observando con preocupación cómo, paralelo a

¹¹La policía clasifica como delitos de mayor impacto los robos de autos, motos y residencias, el atraco callejero, el asalto bancario y de establecimientos comerciales y las lesiones personales.

la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad ciudadana, la mayoría de los alcaldes han declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la seguridad ciudadana dejándola, exclusivamente, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se ha difundido entre algunos integrantes del cuerpo de policía y uniformados en general una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclina hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entraba el desarrollo de las normas legales de que disponen los alcaldes como la primera autoridad de policía del municipio.

En la mayoría de los casos, el alcalde no sabe responder por esta materia. Las reuniones de seguridad que se llevan a cabo en algunos municipios se reduce a un informe del Comandante al alcalde en donde, dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se toman decisiones al respecto. Los alcaldes no ejercen su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo están ligados casi siempre a la falta de tiempo, las otras funciones que le impiden hacerlo, el trabajo represado que existe en las dependencias y la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en las alcaldías municipales.

La problemática se agrava porque casi en ningún municipio existen estudios de inseguridad que diagnostiquen la verdadera situación en cada uno de ellos. Las decisiones sobre las medidas policivas respecto a la inseguridad y la violencia se toman de manera improvisada y por el camino. En contados municipios existen planes locales preventivos y coercitivos. Cuando los municipios tienen recursos para la seguridad los orientan preferencialmente para compra, reparación o mantenimiento de las motos o carros de la policía local, o en ocasiones para construir o remodelar las estaciones de policía.

La Constitución Nacional establece que “los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador”. Igualmente, determina que “el alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio” y que “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo Comandante (art.315). Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley¹².

Hay que anotar, que cualquier decisión del alcalde debe estar sustentada en la Constitución, las leyes y normas que existen para regular el manejo del orden público y no pueden ser simples caprichos o iniciativas individuales. En caso contrario, la ley prevé sanciones acordes con las faltas, como lo establece la ley 4 de 1991¹³.

12 La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que:

“Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o).

“El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia. cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12)

En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.

b) Decretar el toque de queda.

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley.

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

13 “(art. 14) Los alcaldes incurrirán en faltas especiales en materia de orden público sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas:

(...)

b) Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad con esta ley;

Esta responsabilidad que tiene el alcalde municipal cubre todos los ámbitos del orden público, como son la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, debe atender, entre otras, las siguientes áreas:

- a) Calamidad Pública¹⁴
- b) Allanamiento de Domicilio¹⁵
- c) Control de consumo de alcohol¹⁶
- d) Explosivos y materiales inflamables¹⁷
- e) Protección Social¹⁸.

Adicional a estas funciones, que los alcaldes deben cumplir o hacer cumplir, las normas propugnan por una mayor integración entre las autoridades de orden nacional, seccional y local. Para el logro de este objetivo se cuenta los Consejos de Seguridad y comités de orden público, municipal, metropolitano y regional.

-
- c) Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública;
 - d) Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público;
 - e) Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público, y
 - f) Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

La comisión de algunas de las conductas anteriormente descritas, será sancionada según la gravedad o modalidades, con suspensión en el ejercicio del cargo de cinco a cuarenta días calendario o destitución del mismo.

14 El artículo 11 del Código Nacional de Policía establece que cuando se presente una calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) el alcalde puede tomar las siguientes medidas:

- 1.) Ordenar de inmediato el derribo de edificios u obras, cuando sea necesario.
- " 2) Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse;
- " 3) Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares;
- " 4) Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento;
- " 5) Desviar el cauce de las aguas;
- " 6) Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y clausura de escuelas y colegios;
- " 7) Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios;
- " 8) Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase;
- " 9) Organizar campamentos para la población que carezca de techo; y
- "10) Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada, estos cargos son de forzosa aceptación".

Estas facultades solo rigen mientras dure la calamidad y el alcalde debe informar al Concejo "en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado" (Código Nacional de Policía, Art. 11).

15 Los jefes de Policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público en los siguientes casos:

- " a) Para capturar a persona a quien se le haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;
- " b) Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso.
- " c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;
- " d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimiento que funcione contra la ley o reglamento;
- " e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos y otros servicios públicos;
- " f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;
- " g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores, y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivos con el fin de prevenir accidentes o calamidad" (Código Nacional de Policía, Art. 82).

16 El artículo 111 del Código Nacional de Policía., le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario, para los establecimientos donde se expende bebidas alcohólicas.

17 El alcalde puede reglamentar lo referente a depósitos de explosivos o de materiales inflamables en lo que tiene que ver con localización y funcionamiento (Código Nacional de Policía Art. 114), igualmente en lo que tiene que ver con la venta ambulante de artículos pirotécnicos.

18 La ley 136 de 1994 en su artículo 94, establece entre sus funciones "ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria"

Consejos de seguridad¹⁹

Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde y asisten los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos. A través de estos consejos, el alcalde y las autoridades locales disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

Los consejos de seguridad dirigen sus esfuerzos a detectar cuáles son las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos y qué los desencadena, esto con el objetivo de diseñar políticas, estrategias y programas integrales, sistemáticos y efectivos que reduzcan los niveles de violencia e inseguridad.

Es importante resaltar cómo las autoridades municipales pueden programar sesiones con la participación de dirigentes cívicos, gremiales, representantes de organismos comunitarios y de partidos y movimientos políticos, igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de seguridad, y a la vez comprometerlos en su solución dentro de los planes integrales de seguridad estableciendo veedurías cívicas para su adecuado y cabal cumplimiento.

Comités de orden público²⁰

En cada municipio puede funcionar un Comité de Orden Público, integrado por el Alcalde, quien lo presidirá, el Comandante de la respectiva Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad respectivos.

Fondos de seguridad

De acuerdo con las normas existente en cada municipio, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de Seguridad a nivel municipal, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan una presencia real del Estado. Estos fondos se alimentan de una contribución especial que es un porcentaje (5%) sobre el valor total de los contratos de obras públicas²¹.

Con base en los instrumentos constitucionales y legales, anteriormente enunciados, el tema de seguridad y convivencia, desde 1995, fue abordado por la Administración Distrital como una política pública y no como un tema que correspondía solamente a las instituciones armadas y de justicia.

A partir de 1995 los alcaldes de Bogotá:

- 1- Asumieron las funciones constitucionales y legales como primeras autoridades de policía
- 2- Crearon y fortalecieron el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD.
- 3- Promovieron el desarrollo de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad.
- 4- Concretaron planes de seguridad y convivencia, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos arrojados por los estudios previamente elaborados.

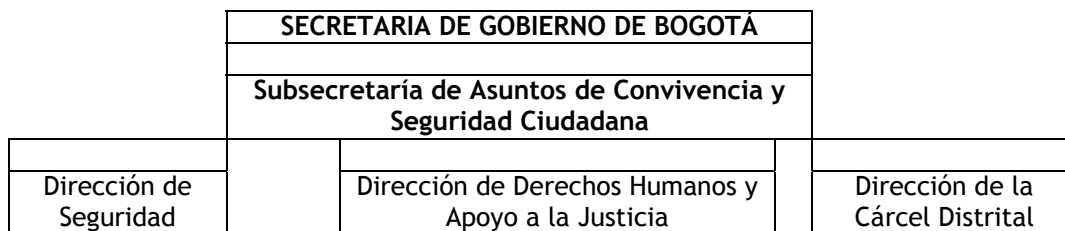
19 Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los Consejos Departamentales de seguridad; el Consejo del Distrito capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de Consejos Municipales de seguridad y se crean los Comités de orden publico.

20 Ibidem

²¹ Ley 418 de 1997

- 5- Destinaron porcentajes altos de recursos, especialmente través del Fondo de Vigilancia y Seguridad, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad preventivos y coercitivos.
- 6- Realizaron las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de la Secretaría de Gobierno que coordinara, elaborara e hiciera seguimiento de la política pública de seguridad y convivencia
- 7- Integraron a la comunidad en la seguridad de la ciudad de Bogotá, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.
- 8- Difundieron los planes de seguridad en toda la ciudad, de tal forma que cada autoridad o ciudadano fuera promotor y ejecutor de los programas.
- 9- Formalizaron el funcionamiento mensual del Consejo Distrital de seguridad²² como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia. Adicional a esta instancia importante, en 1995 se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa²³, el cual hace análisis semanales sobre la manera como se comporta la violencia en la ciudad y propone acciones para reducirla.
- 10- Y finalmente, se convirtieron en líderes en la promoción de la seguridad y de la convivencia.

Al respecto, es necesario destacar la creación, en la estructura de la Secretaría de Gobierno, de la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1997, a la cual se le asignaron funciones claras en materia de diseño ejecución y seguimiento de la política de seguridad y convivencia distrital. De esta manera, se institucionalizó el manejo de la seguridad y la convivencia, para lo cual a la Subsecretaría se le dotó de tres direcciones con unos profesionales especializados, quienes tienen la responsabilidad de coordinar los distintos programas y proyectos del Plan Distrital en esta materia, así:



Un subsecretario, tres Directores, 25 funcionarios profesionales dedicados al análisis y ejecución de un tema y la toma de decisiones.

Adicional a la Subsecretaría, se cuenta con el Fondo de Vigilancia Seguridad, adscrito a la Secretaría de Gobierno, el cual maneja importantes recursos, destinados especialmente al fortalecimiento de la Policía Metropolitana.

2. Manejo de la información sobre violencia y delincuencia

Para el desarrollo de la política pública de seguridad y convivencia a partir de 1995 fue importante contar con información confiable sobre el número de hechos de violencia y delincuencia en la ciudad,

²² (Decreto 2615 de 1991): Compuesto por el Alcalde mayor, el Comandante de la XIII Brigada, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de orden Público y la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital. Este Consejo tiene, entre otras funciones, diseñar políticas e intervenciones para reducir la violencia y la delincuencia

²³ (Decreto 649 de 1996): A instancias de la Secretaría de Gobierno, desde 1995, todos los jueves de 7:00 a 9: a.m.. M. se convoca a este comité, que como su nombre lo indica, se encarga de la planificación, ejecución y evaluación de programas para prevenir las lesiones de causa externa a partir del análisis e interpretación sistemática de los datos de violencia y delincuencia de Bogotá que entrega el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD. Las entidades participantes, además de la Secretaría de Gobierno, son, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Metropolitana, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral -UCPI-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias, la Secretaría de Tránsito, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- e invitados especiales de acuerdo con las temáticas tratadas.

características, frecuencias, lugares, actores, tipos de armas etc. Esto con el fin de definir acciones para reducir estos problemas. Desde ese año se determinó que la información debería ser:

- **Confiable.** En Colombia existen una variedad de fuentes de información, como son: la Policía Nacional, Medicina Legal, Fiscalía, Departamento Administrativo de Seguridad, Ejército, Personerías, Organizaciones No Gubernamentales, etc.), sin que coincidan sus datos.
- **Pública.** Que los funcionarios, los medios y la comunidad en general pueda conocer la realidad y ayuden a evaluar y convalidar las acciones que se realicen.
- **Útil.** Para realizar la investigaciones, análisis que sirva de base para la definición de la política pública en materia de seguridad y convivencia.
- **Confiable.** Que todos los actores que intervienen en la definición de políticas públicas, los medios de comunicación y la comunidad crean en la información que se entrega.

Para lograr estos objetivos se contó con el concurso invaluable de la Policía Metropolitana, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de profesionales en ingeniería y en ciencias sociales de la Secretaría de Gobierno, con quienes se creó el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIVD.

El proyecto acopió la información detallada sobre muertes violentas²⁴ que tiene el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la información de la Policía Metropolitana, respecto a las lesiones comunes y los hurtos, tales como el de automotores y los a personas, residencias, establecimientos comerciales y bancos, desde 1999.

La "cadena de información" es analizada desde cada entidad fuente, lo que permite que pueda ser fortalecida en los puntos más vulnerables, dado que fallas en el proceso de registro o de transformación pueden viciar los resultados y el interés de la Administración es contar con datos veraces, que den cuenta de la realidad de la ciudad en los temas de seguridad y convivencia.

La información y análisis estadístico le permite a la Administración Distrital monitorear el comportamiento de los hechos delictivos en la ciudad, para lo cual, el SUIVD genera reportes semanales y mensuales con información consolidada y, dependiendo de las circunstancias, genera información detallada, en datos y en mapas. Paralelo a las etapas de desarrollo del Sistema, se han adelantado investigaciones que complementan de manera integral los análisis de la actividad delictiva en la ciudad y se constituyen en un insumo importante para la definición de políticas públicas.

Desde 1995 se han venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia. Es así como se han hecho investigaciones sobre percepción de seguridad cuyos resultados fueron publicados en el texto "territorios del miedo"; sobre violencia y jóvenes (Alfonso Salazar); violencia homicida (Universidad de los Andes); delitos de mayor impacto (Universidad de los Andes y Nacional); violencia sexual (Universidad de los Andes); accidentalidad vial (Universidad Nacional); carrera delictiva (Universidad Nacional), entre otras²⁵.

24 Según la clasificación internacional las muertes violentas la componen los homicidios comunes, las muertes en accidentes de tránsito, los suicidios y las muertes accidentales.

25 Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá (2000): se contrató a la Universidad de Los Andes Accidentalidad Vial en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia.

La violencia sexual en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad de Los Andes.

Atraco Callejero, Robo de Automotores, Hurto a Residencias y a Establecimientos Comerciales en Bogotá (2000), se contrató a la Universidad de Los Andes.

Caracterización de la seguridad y la convivencia en Bogotá: informe general (2000), se contrató un grupo de expertos en temas de seguridad para su realización.

Interpretación socio jurídica del estado actual de los delitos menores en Santa Fe de Bogotá D.C. (2000), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia.

Caracterización de las conductas suicidas en Bogotá D.C. (2001), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia

La carrera delictiva en Bogotá D.C. (2001), se contrató a la Universidad Nacional de Colombia

Opiniones, percepciones de los jóvenes de Santa Fe de Bogotá (1999).

Estudio sobre las distintas causas de violencia intrafamiliar reportadas en el último año por las Comisarías de Familia del Distrito Capital (2000).

Tanto para autoridades como para funcionarios, investigadores y público en general se tiene disponible una página web con información estadística, boletines, resúmenes de investigaciones, etc. (www.suivd.gov.co)

3. Fortalecimiento de la Policía Metropolitana

Con el objetivo de mejorar la acción de la Policía Metropolitana²⁶ frente a la prevención de la violencia y la delincuencia, las Administraciones Distritales, en los últimos años, aumentaron significativamente el presupuesto para fortalecer esta institución²⁷. Se pasó de 12.157 millones de pesos que invirtió la administración de Jaime Castro (1992-1994) a 49.533 millones de la primer gobierno de Antanas Mockus (1995-1997); la administración de Enrique Peñalosa ejecutó 116.107 millones (1998-2000) y en la actualidad Antanas Mockus ha presupuestado una ejecución de 111.605 millones de pesos (2001-2003), así:

| Año | Ejecutado |
|------|-----------|
| 2001 | 26.266 |
| 2002 | 30.866 |
| 2003 | 54.473 |

Con estos recursos, y en coordinación con los distintos comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá, se han ejecutado las siguientes estrategias:

- a. Con el fin de fortalecer técnicamente a la Policía, desde finales de 1994, se inició un proceso de modernización del Centro automático de Despacho CAD²⁸, que se tradujo en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos; se pasó de 20 minutos promedio de respuesta a 5. Por otro lado, desde 1995 se comenzó la modernización y ampliación del parque automotor, con lo cual no sólo se hizo la reposición de los que se encontraban fuera de servicio, sino que prácticamente se duplicó el número de patrullas y motos, lo que significó mayor movilidad. En 1995 la Policía contaba con un parque automotor viejo e insuficiente. Hoy la Policía cuenta con 474 vehículos y 683 motos, lo que le permite tener mayor movilidad.
- b. Con la perspectiva de brindar un servicio con calidad, en 1998 se reorientó el programa de Centros de Atención Inmediata CAI²⁹, los cuales se reubicaron en sitios estratégicos de la ciudad, con base en el análisis pormenorizado de la actividad delictiva por sectores. Al mismo tiempo se establecieron nuevas jurisdicciones (evitando la superposición de servicios o modalidades de vigilancia), se disminuyó su número y se aumentó su personal y los medios de apoyo. Adicional a los CAI se construyeron y se mejoraron la mayoría de las estaciones de policía de las localidades. Hoy sólo faltan dos estaciones (Puente Aranda y Ciudad Bolívar) que están proyectadas en el nuevo Plan de Desarrollo junto con nuevos CAI.
- c. Las acciones no se limitaron a su fortalecimiento material, sino que también se orientaron a mejorar el talento humano. Desde 1996 se destinaron recursos para coadyuvar a la capacitación y actualización de aproximadamente 8.000 oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes, hombres y mujeres de todas las áreas de servicio. Las temáticas abordadas han sido: derecho de policía, derechos humanos, derecho internacional humanitario, gestión gerencial,

Las emisoras escolares como herramienta en la gestión del conflicto y la promoción de la convivencia (2001).

²⁶ Colombia tiene una sola policía que es la Policía Nacional, la cual depende directamente del despacho del Ministro de Defensa. La Policía Metropolitana es una unidad de la Institución nacional. Desde el año 1994 la ciudad cuenta con algo menos de 10.500 y aunque los distintos gobiernos distritales han demandado el aumento del pie de fuerza, sin lograr este objetivo, cabe resaltar cómo la estrategia de seguridad y convivencia no se sustentó en el aumento de la policía.

²⁷ Adicional a este presupuesto, la administración distrital ha invertido algo más de 100.000 millones de pesos en los demás programas y proyectos que componen la estrategia integral de seguridad y convivencia, expuesta en este documento.

²⁸ A finales de 1994, el gobierno de Jaime Castro, con un préstamo de la banca Francesa por 25 millones de dólares, el cual comprometió vigencia futuras, contrato la modernización del CAD. Este proyecto se comenzó a ejecutar a partir de 1995 y en los años subsiguientes el sistema integrado de radio, voz datos y vídeo no funcionó como se esperaba.

²⁹ Los CAI son pequeños cubículos desde los cuales, entre 13 y 20 policías en carros y motos, atiende la seguridad de varios barrios y recibe denuncias de la ciudadanía.

gestión pública, seguridad y convivencia ciudadana, abuso sexual de menores, policía comunitaria, inglés, informática, estandarización de procedimientos, manejo de la escena del delito, pedagogía y metodología de educación de adultos.

- d. Con el objetivo de vincular a las comunidades al tema de seguridad, el Comando de la Policía Metropolitana puso en marcha distintos programas especiales como las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a la comunidad, con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos y que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención de la violencia y de la delincuencia. A través de este mecanismo, hoy día la ciudad cuenta con más de 26.000 líderes formados. Así mismo y en concordancia con lo anterior, impulsó en 1995 la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones de carácter comunitario, que integran los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados y edificios, con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción de los violentos y delincuentes. Existen en la actualidad 6.663 Frentes.
- e. En 1999 se puso en funcionamiento una nueva modalidad del servicio policial como fue la Policía Comunitaria (policía de cercanía) que hoy cuenta con 1.116 policías. Su objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida. Según un estudio realizado por el Instituto de Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Javeriana³⁰, el 96.4% de los encuestados manifestó que la Policía Comunitaria es una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana, entre otros aspectos porque desarrolla procesos de concientización en la comunidad, genera compromiso, dialogo y confianza y trabaja en la prevención y reducción del delito.
- f. La más reciente estrategia (año 2001) ha sido maximizar el número de policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle. En la actualidad cerca de 1.500 policías que estaban en el área administrativa y en algunos servicios especiales (escoltas, vigilando instalaciones o de apoyo a otras instituciones), han sido asignados a la vigilancia y seguridad ciudadana.

Cabe anotar, como a pesar de este programa, la ciudad está muy por debajo del número de uniformados que tienen otras ciudades importantes y con niveles de violencia menores a los nuestros, como lo muestra el siguiente cuadro.

| Ciudad | No. de policías | Habitantes | Tasa X 100.000 Hbtes. |
|-----------------|-----------------|------------|-----------------------|
| Lisboa | 857 | 2,000,000 | 43 |
| Madrid | 10,800 | 3,000,000 | 360 |
| Santiago | 8,600 | 4.800,000 | 180 |
| Salvador | 500 | 500,000 | 100 |
| Sao Paulo | 42,000 | 11,000,000 | 382 |
| Río de Janeiro | 35,000 | 5,800,000 | 603 |
| Guatemala | 6,000 | 3,000,000 | 200 |
| La Paz | 2,580 | 900,000 | 287 |
| Buenos Aires | 2,500 | 3,000,000 | 83 |
| San José (C.R.) | 500 | 375,000 | 133 |
| Montevideo | 8,398 | 1,300,000 | 646 |
| Santo Domingo | 8,250 | 4,000,000 | 206 |
| Bogotá, D.C. | 10,300 | 7,000,000 | 147 |

Fuente: Datos entregados por los oficiales que asistieron al Encuentros de policías y seguridad. Ciudad de México, D.F., 1999. UCCI

³⁰ Informe de Consultoría. Percepción y expectativas ciudadanas sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Educación, Instituto de Desarrollo Humano. Febrero de 2002

- g. Con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, desde el año 2001, se comenzó el programa de "Zonas Seguras", en el cual se definieron 12 cuadrantes de la ciudad, especialmente en áreas comerciales y de alta presencia ciudadana y donde la policía, con la participación y apoyo de la comunidad organizada hace presencia permanentemente. Además de la policía en vehículos y motos, cada zona cuenta con una unidad móvil que atiende las denuncias de los ciudadanos. Este programa es un modelo de gestión de seguridad del espacio público, producto de un esfuerzo conjunto de las autoridades Distritales, la Policía Metropolitana y el sector privado (Cámara de Comercio de Bogotá y la comunidad). Está inspirado en el esquema de 'equipos de barrio' que utiliza la Policía de Proximidad y Comunitaria de España. Opera todos los días de 8 de la mañana a 8 de la noche en las zonas de la ciudad en las que se registra una mayor actividad comercial, educativa, recreativa y una alta concentración de población y que por ello necesita una atención especial por parte de las autoridades distritales y de la Policía.

Entre los objetivos fundamentales del programa se encuentran:

1. Fomentar los vínculos de solidaridad y confianza entre los ciudadanos y las autoridades,
 2. Mejorar los niveles de percepción y la sensación de los ciudadanos en materia de seguridad ciudadana y
 3. Fomentar la participación ciudadana mediante los Frentes de Seguridad.
- h. Finalmente, hay que resaltar la asignación a la Policía Metropolitana del manejo del tránsito en 1995, lo que no sólo ha contribuido a la disminución de las muertes en accidentes de tránsito, que pasaron de 1.352 en 1995 a 745 en 2001, sino que ha conllevado el mejoramiento de la seguridad en las calles, pues éstos no se limitan a ser reguladores de la movilidad de vehículos y pasajeros sino que, como autoridad de policía, desempeñan igualmente labores pedagógicas sobre el cumplimiento de normas y funciones preventivas en el control de los delitos.

3. Cultura ciudadana

Desde 1995, el programa Cultura Ciudadana identificó el divorcio entre ley, moral y cultura que caracteriza la sociedad colombiana, el cual se expresa, como se había mencionado anteriormente, como violencia, como delincuencia, como corrupción, como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. La convivencia ciudadana presupone, por el contrario, una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura, que conservan su diferenciación pero no hay justificación moral para el comportamiento ilegal, excepto cuando se considere que la ley viole principios éticos universales. En otras palabras, cada persona escoge moral y culturalmente comportamientos, pero los selecciona dentro de los comportamientos legales; pudiendo, esa opción, ser distinta de persona a persona, de comunidad a comunidad. Desde esta perspectiva se tornan esenciales los conceptos de regulación individual (autonomía y consistencia moral) y regulación colectiva (mutua regulación entre ciudadanos).

En opinión del Alcalde Mockus, es además importante asumir el conflicto como causado o agravado por limitaciones en la comunicación. En la primera versión del programa de Cultura Ciudadana (95-97) se consideró que la comunicación y la interacción intensificadas podían reducir el divorcio entre ley, moral y cultura³¹. Una manera de entender lo anterior, fue reconociendo que en situaciones de conflicto puede ser más útil el intercambio de argumentos que las negociaciones. Asimismo, se puso de manifiesto que la relación directa, cara a cara, podía disuadir la violencia. En *Obedience to Authority*, una investigación de Stanley Milgram realizada en la Universidad de Yale, se muestra que es más fácil arrojar una bomba atómica a diez mil metros de altura, que herir una persona cara a cara.

En consecuencia, Cultura Ciudadana (1995-1997) buscaba, a través de la interacción intensificada, alcanzar la congruencia de la regulación cultural con las regulaciones moral y legal. Se trataba de

³¹ Carrillo Fernández, Clara, "La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad", monografía de grado, dirigida por Antanas Mockus, Departamento de Filosofía, Universidad Nacional, Bogotá, 1991.

reconocer y mejorar la regulación cultural de la interacción entre desconocidos o entre persona y funcionario en tanto que desconocidos. Todo esto dentro de un reconocimiento a la riqueza del pluralismo moral y cultural. Pluralismo moral y pluralismo cultural, afirma Antanas Mockus, no deberían significar relativismo disolvente. Para que no se traduzcan en un “todo vale” se necesita relacionar de manera nueva la autorregulación individual y la(s) autorregulación(es) colectiva(s): “que otros tengan reglas parcialmente distintas a las mías de ninguna manera significa que yo pueda o deba volverme más laxo con las mías. Si reconozco la validez de otras tradiciones culturales, no por ello he de debilitar mi interés por elaborar e intensificar mi pertenencia a una tradición específica”.

Se definieron así los cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana, principal prioridad y columna vertebral del Plan de Desarrollo de la ciudad en 1995:

- a) Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia;
- b) Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas;
- c) Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos;
- d) Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

El programa Cultura Ciudadana incluyó múltiples acciones de educación ciudadana enmarcadas por una filosofía común. Implicó mucha cooperación interinstitucional y multisectorial, sobre todo en la fase de concepción y en acciones de respuesta a contingencias no previstas. Cultura Ciudadana y la filosofía expresada en sus objetivos fueron también la inspiración de muchas de las acciones de gobierno no planeadas y surgidas como respuestas a situaciones imprevistas. La consistencia entre las dos partes de la agenda de gobierno —la planeada y la improvisada— contribuyó mucho a la asimilación social del concepto. Las ejecutorias en materia de cultura ciudadana siguen siendo local y nacionalmente reconocidas como la principal realización de ese gobierno.

Un elemento absolutamente crucial para multiplicar el efecto de las acciones de Cultura Ciudadana fue su altísima visibilidad ante la sociedad, lograda en buena parte por la vía de los medios masivos de comunicación. No campañas pagadas, sino formas novedosas, atractivas, de alto impacto visual o psicológico. En particular, en los conflictos que se presentaron en la ciudad con los polvoreros, con los taxistas, con los empresarios de buses, busetas y colectivos y con el mismo gobierno nacional a propósito del desarme, cuanto más oportuna, sincera y franca fue la comunicación, más resultados favorables se alcanzaron. Tal vez el caso con mayores limitaciones en la comunicación, el del desarme vía jurídica, fue también el caso de mayores tropiezos.

Caso más destacado de cambio de comportamiento ciudadana fue el ahorro del agua durante la crisis en su abastecimiento en 1997. Muchas de las acciones de Cultura Ciudadana fueron presentadas como acciones preventivas y por lo tanto aclimataron medidas justificadas como medidas de reducción de riesgos, rompiendo con las posiciones según las cuales los individuos son totalmente libres para asumir riesgos.

Muchas veces jugó un papel crucial la combinación entre opinión pública sensible, franqueza radical y una metodología elemental de regulación de la comunicación. Cuando la comunicación se intensifica, hay por supuesto el peligro de disolver ciertas ambigüedades cómodas y generar una percepción cruda de reglas, jerarquías y competencias. Pero la sinceridad produjo casi siempre mejor resultado que la tradicional diplomacia (diplomacia mal entendida). Decir muy claramente qué se podía y qué no, y recordar con precisión las competencias fueron herramientas de uso cotidiano.

La coordinación entre instituciones y la comprensión social del proceso, necesarias para obtener los resultados alcanzados, dependieron mucho de la apropiación institucional y social de la idea misma de cultura ciudadana. Reformas legales recientes (estatuto orgánico de Bogotá, ley de planeación y ley de presupuesto) facilitaron una apropiación institucional de la noción y permitieron así darle, desde el comienzo, un papel privilegiado en el interior del equipo de gobierno y ante la sociedad por la vía de una comunicación intensificada.

En la segunda Administración del Alcalde Antanas Mockus (2001-2003), la participación ciudadana se ha tornado esencial y por ello se reconoce a la Cultura Ciudadana y Democrática como fundamento para la seguridad y convivencia ciudadana. Hay una preocupación permanente porque los ciudadanos y ciudadanas comprendan la necesidad de reconocer que los avances de la ciudad son avances colectivos y de plena corresponsabilidad. Se trata de que en la identificación del interés general participe la ciudadanía y en el proceso se comprometa al desarrollo del mismo. De allí se desprende la necesidad del acuerdo y del respeto por las instituciones en términos de contribuir a su óptimo funcionamiento ya sea por vía de una veeduría ciudadana, una gestión admirable al interior de éstas, y/o un cumplimiento de las obligaciones que tenemos como puede ser la tributación.

Hoy en día se habla de una Cultura Ciudadana, Democrática y Tributaria cuya fortaleza reside en procesos pedagógicos de comprensión y de acción que permiten a los ciudadanos asumir de manera más reflexiva el ejercicio de la ciudadanía. La congruencia entre ley, moral y cultura sigue siendo derrotero fundamental pero actualmente se están concentrando esfuerzos importantes por acercar lo cultural a lo legal.

3.1. Desarme

La Administración Distrital, desde 1995, estudió cuidadosamente la incidencia que tiene el porte de armas sobre los índices de violencia en la ciudad y en especial sobre los índices de homicidio y llegó a la siguiente conclusión: si se quiere tener una política eficaz de seguridad ciudadana hay que realizar un plan de desarme de la ciudadanía o, en su defecto, ejercer un estricto control sobre el porte de armas.

Las principales razones y argumentos sobre los cuales se fundamenta esta conclusión fueron los siguientes:

1. Resultados de los estudios epidemiológicos de la violencia.
2. Razones Constitucionales.
3. Razones Legales.

3.1.1. Resultados de los estudios epidemiológicos de la violencia

La información sobre el comportamiento de la violencia proviene de las observaciones y estudios realizados por la Policía Metropolitana y por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Dichos estudios indican que las armas de fuego se encuentran involucradas en los siguientes delitos: homicidio, lesiones personales, actos contra la libertad sexual y la dignidad humana, hurtos (a personas, residencias, vehículos, establecimientos comerciales y bancarios) secuestros, atentados contra la existencia y seguridad del Estado, entre otros.

La mayoría de los homicidios en las zonas urbanas de Colombia son ocasionados con armas de fuego. En Bogotá, en el 2001, el 74% de los homicidios se cometieron con armas de fuego.

Un estudio contratado por Medicina Legal³² revela que la violencia surge cuando se reúnen, en un mismo tiempo y lugar, los siguientes ingredientes: personas susceptibles, agresores dispuestos y armados y un ambiente propicio. El alcohol es otro ingrediente que se encuentra de manera común en víctimas y agresores. Para el Observatorio de Cultura Urbana es evidente que el consumo de alcohol se asocia con situaciones específicas que aumentan el riesgo de exposición a la violencia. Cuando se dan todos estos factores y situaciones de riesgo, el porte indiscriminado de armas aumenta los niveles de violencia.

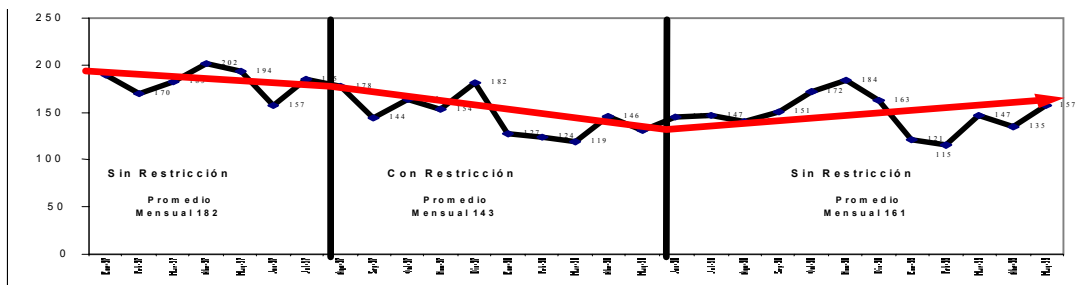
Frente a esta realidad, la Administración Distrital permanente ha solicitado la restricción total al porte de armas en la ciudad con los siguientes resultados:

³² Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención. Instituto Nacional de Medicina Legal

- En 1994 disminuyeron los homicidios con armas de fuego en un 10.5% frente a 1993.
- En 1995 disminuyeron otro 5.6% frente a 1994.
- En el primer semestre de 1996, cuando se mantuvo la restricción al porte de armas durante los fines de semana, disminuyeron los homicidios en un 2.11%.
- Por el contrario, cuando se levantó la restricción, entre abril y noviembre de 1996, los casos de homicidio aumentaron en un 5.49%.
- En el mes de diciembre de 1996 cuando se desarrolló la campaña "Que las armas descansen en paz" y hubo restricción al porte de armas, los homicidios disminuyeron en un 26.7% con respecto al mismo mes en 1995
- En los meses de septiembre y octubre de 1997, el Alcalde Mayor restringió el porte de armas a través del Decreto No. 877 y los resultados positivos de esta medida fueron contundentes. Se redujo el homicidio común en un 30% en septiembre y en un 23.3% en octubre, comparado con los mismos meses de 1996.

Finalmente, frente a los argumentos en contra de esta política, las cifras son concluyentes. Como se puede observar en la gráfica 6, mientras no hubo restricción al porte de armas entre enero y julio de 1997 el promedio mensual de muertes con armas de fuego fue de 182, cuando hubo restricción, entre agosto de 1997 y junio de 1998, el promedio mensual descendió a 143, y una vez se eliminó la restricción el promedio subió a 161 (junio 1998, mayo 1999).

Gráfica 5.
Homicidios con armas de fuego- Enero 1987 - Marzo 1988



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Los resultados de la política de desarme, junto con las otras acciones de la política integral de Seguridad y convivencia, han contribuido a la reducción de los homicidios comunes en un 14%, como lo demostró el estudio de la Universidad de los Andes.

3.1.2. Razones Constitucionales.

La Corte Constitucional ha justificado plenamente el desarme ciudadano. La Corte en sus sentencias 007 y 038 de 1995 considera que prevalecen los principios básicos constitucionales de los Derechos Humanos por encima de cualquier derecho individual. Por lo tanto prevalece el derecho a la vida, a la integridad, el espíritu de convivencia, el derecho a la paz, la búsqueda de la seguridad y de la no violencia.

Según la Corte la prohibición hecha a todos los miembros de la comunidad de poseer armas o elementos bélicos (Artículo 223 de la Constitución Nacional) obedece a la necesidad de que haya en la vida civil un comportamiento pacífico. Este deber de comportarse pacíficamente se manifiesta en la abstención de circular con armas, hacerse justicia por propios medios y colocar a quienes no portan armas en condiciones de debilidad manifiesta. (Constitución Nacional, artículo 13 y Sentencia 038-93).

La interpretación jurisprudencial de las disposiciones constitucionales y legales sobre el control de armas son clarísimas y así lo entendió la Administración Distrital desde 1995. Los ciudadanos deben abstenerse de circular con armas de fuego, porque ello viola el derecho a ser iguales y genera un mayor riesgo, para la comunidad, de que esa arma sea usada para resolver un conflicto, y no para procurarse una eficiente protección individual. Utilizar armas es lo que debe esperarse cuando los hombres son violentos.

3.1.3. Razones Legales.

Existen dos clases de argumentos legales:

a- Las facultades entregadas a los Alcaldes, como primeras autoridades de Policía de sus respectivos municipios, y el deber que tienen de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad, de común acuerdo con la policía, para atender las necesidades de su comunidad.

En el caso de Bogotá, el Alcalde emprendió, desde 1995, con base a los análisis epidemiológicos de violencia y a la facultad que tiene como primera autoridad de Policía, una estrategia de incautación de armas de fuego en aquellas circunstancias en las cuales se favoreciera la comisión de homicidios como espectáculos públicos y fiestas navideñas.

b- La facultades otorgadas por el Estatuto de Control de Armas a los Alcaldes para que puedan solicitar la suspensión de la vigencia de los permisos de porte de armas (Decreto 2535 de 1993).

3.2. Autorregulación y regulación interpersonal del consumo de alcohol

A medida que se incrementan las investigaciones específicas, la relación entre consumo de alcohol y violencia se hace más evidente. Según Klevens³³, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reporta que el "porcentaje de víctimas de homicidios con alcoholemia positiva varía entre 42 % y 60 % sin que se observe alguna tendencia a través del tiempo".

Los análisis de alcoholemias practicados por el Instituto de Medicina Legal arrojan los siguientes resultados:

- El 49% de las víctimas fatales en accidentes de tránsito registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 33% de las personas asesinadas con armas de fuego registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 49% de las víctimas de homicidio cometidos con otras armas (cortopunzantes y contundentes) registran altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 35% de los suicidas registra altos niveles de alcohol en la sangre.
- El 10% de los muertos accidentales registra altos niveles de alcohol en la sangre.

Estos datos hacen evidente la relación que existe entre la violencia y el consumo de alcohol. Por ello, la Administración desde 1995 consideró importante impulsar medidas y programas que redujeran el consumo de alcohol y promovió, en algunos casos, el consumo responsable.

En su conjunto, estas acciones de Cultura Ciudadana se denominaron medidas zanahorias, pero hay que aclarar que el objetivo de la Administración no era el de estigmatizar el uso del alcohol, sino el de hacer que la sociedad reconociera los riesgos que existen al consumirlo, y los minimice con actitudes responsables para que no se atente contra la integridad y la vida propia y la de los demás ciudadanos (regulación individual y regulación interpersonal). Las medidas fueron:

³³ KLEVENS, Joanne. Evidencia Epidemiológica Para Una Relación Causal Entre Alcohol y Violencia en Colombia. 2001

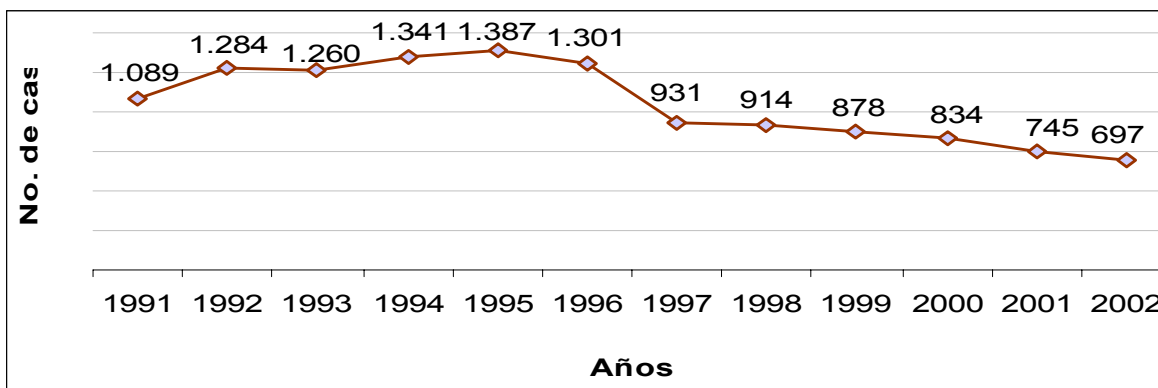
3.2.1- La hora zanahoria.

Esta medida estableció en diciembre de 1995 que en los establecimientos públicos el horario de atención y venta de bebidas alcohólicas fuera sólo hasta la 1 de la mañana.

Los resultados de esta medida fueron importantes. Según el estudio de la Universidad de los Andes, la incidencia de la misma en la reducción de los homicidios fue del 8%. Por otro lado, sin tener todavía un análisis científico de sus efectos en la reducción de muertes en accidentes de tránsito, es importante destacar como en los dos años siguientes a la aplicación de la medida (1996, 1997) fue cuando se registro una disminución más marcada de estas muertes, pues según datos del Instituto de Medicina Legal, se pasó de 1387 en 1995 a 797 en 2002.

Gráfica 6.

Muertes en accidentes de tránsito. 1991 - 2002



Fuente: Medicina legal y Ciencias Forenses

Además de estos importantes y evidentes logros en la reducción de las muertes violentas, la medida devolvió la tranquilidad a los habitantes de las zonas en donde existen establecimientos nocturnos y logró reducir los niveles de inseguridad de dichos sectores.

Con el mismo objetivo de devolver tranquilidad a los vecinos, se tomó la determinación de prohibir el consumo de alcohol en los espacios públicos cercanos a las universidades y a otros establecimientos educativos.

3.2.2- Cátedra de alcohol.

Esta cátedra buscó llamar la atención a los estudiantes de los colegios de Bogotá sobre los riesgos del consumo exagerado de alcohol.

El programa se aplicó en los grados 10 y 11 en sesenta y ocho (68) colegios, durante el segundo semestre de 1997. La cátedra, cuyo nombre es "Saber antes de beber. Uso responsable del alcohol", que en un primer momento fue ridiculizada pues suponía que los profesores repartirían alcohol en los salones de clase, se fundamenta en el desarrollo de procesos de socialización secundaria que promuevan la regulación y la autorregulación social con respecto al consumo de alcohol.

Los objetivos de esta cátedra eran:

- Abrir un espacio al diálogo sobre el uso responsable del alcohol.
- Reflexionar sobre la experiencia individual y colectiva del uso del alcohol.
- Abordar las implicaciones que genera el uso inadecuado del alcohol.

- Hacer respetar la acción de aquellas personas que manifiestan no querer beber y que son consideradas como "zanahorias" y resaltar el valor que tienen los que no beben y pueden divertirse sin consumir alcohol.

La información que se daba en los colegios y que se discutía con los alumnos, era la siguiente:

a) Cómo es el consumo del alcohol en Bogotá.

b) Qué efectos produce el alcohol:

- Cuando se consume sólo una vez.
 - Cuando se hace un uso inadecuado de él.
 - Cuando se abusa de su consumo.
 - Cuando hay dependencia.
- Efectos sociales del uso inadecuado del alcohol. Violencia y lesiones en general.

Con esta información, los alumnos, padres de familia, profesores y directivos, pueden reflexionar sobre el consumo del alcohol y, de manera individual, decidir si no consumen o si lo hacen de manera responsable, contribuyendo así a reducir los efectos del alcohol en la violencia cotidiana.

3.2.3- Entregue las llaves

Es conocido que los efectos más comunes del alcohol sobre el organismo, como son las alteraciones visuales, la descoordinación motora y el deterioro de la audición, afectan la capacidad para conducir con responsabilidad un vehículo. Por estas razones en Colombia, como en todo el mundo, se prohíbe conducir vehículos bajo los efectos del alcohol, de los estupefacientes y de sustancias alucinógenas.

Desde mayo de 1997 la Administración Distrital, hizo énfasis en la aplicación irrestricta de la norma del Código Nacional de Tránsito Terrestre³⁴ que sancionaba con suspensión de la licencia de conducción de seis (6) meses a un (1) año, arresto de 24 horas, inmovilización del vehículo y la imposición de una multa equivalente a 20 salarios mínimos.

Paralelo a esta decisión, el Fondo de Prevención Vial, junto con la Administración Distrital y los Ministerios de Transporte y Salud han adelantado, por varios años, una campaña denominada "Si ha tomado no maneje...entregue las llaves".

Esta campaña, difundida por los medios masivos de comunicación, busca sensibilizar y concientizar a todas las personas que posean carro, a sus amigos y familiares, para que cuando beban entreguen las llaves a alguien que esté sobrio para que maneje, y así no pongan en peligro su propia vida y la de los demás.

3.3. Menos riesgos, menos niños quemados con pólvora

La pólvora por sí misma no recorre las calles, se requiere que alguien la venda, otro que la compre y la utilice. Quien utiliza la pólvora no puede abstraerse de que este es un elemento peligroso, de uso prohibido en la ciudad y que al entregarlo a otra persona, en particular a un menor de edad, le está colocando en riesgo inminente para su integridad.

Los datos disponibles en la Secretaría Distrital de Salud indicaban un promedio de atención de más de 200 urgencias por pacientes quemados por pólvora cada fin de año, entre diciembre de 1992 a 1994. Asimismo, los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses, regional Bogotá, daban cuenta de 3 muertos anuales en promedio, por quemaduras por pólvora. Adicionalmente, la pólvora ocasionaba grandes pérdidas económicas cuando se presentaban incendios tanto en polvorerías como en lugares de expendio.

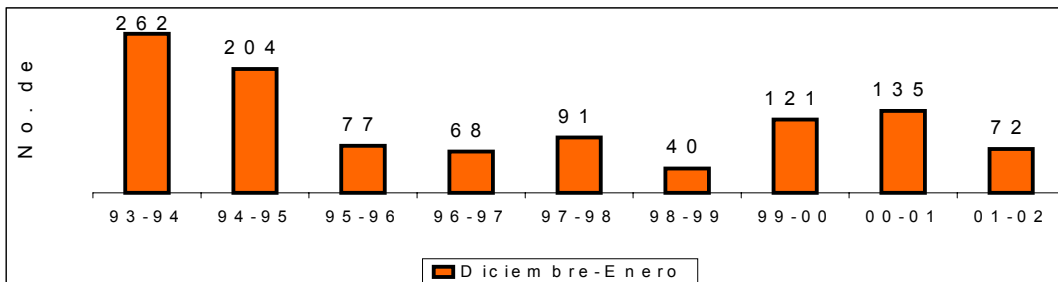
³⁴ Decreto 1344 de 1970, y las modificaciones al mismo por introducidas por el Decreto 1809 de 1990

En este marco, se restringió la venta de artículos pirotécnicos en 1995, limitándola a unos pocos sitios en Bogotá y exclusivamente para personas mayores, pero se hizo una advertencia terminante: al primer niño quemado, la restricción se convertiría en prohibición total. Un niño perdió varios dedos y el Gobierno distrital prohibió la pólvora en las Navidades bogotanas.

Según datos de la División de Epidemiología de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, en diciembre de 1993 se registraron 262 personas quemadas, especialmente niños, en 1994 fueron 204 y con la restricción en diciembre de 1995 pasaron a 77 y en la Navidad del año 2001 fueron 72. Como puede observarse los resultados son dicentes: hubo una reducción de quemados del 65% en los últimos seis años.

Gráfica 7.

Quemados por pólvora diciembre-enero 1993-2002



3.4 Accidentalidad vial

Los buenos resultados en cuanto a la disminución de la accidentalidad se debieron a una serie de políticas públicas que redujeron los índices de accidentalidad y aumentaron la movilidad y bienestar de los usuarios de la vía pública. Las siguientes fueron las políticas:

Confiabilidad de las cifras accidentalidad.

Con base en los análisis de las cifras que proporcionaba el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, que mostraron la realidad de la accidentalidad en la ciudad de Bogotá, se procedió a un trabajo interinstitucional, a través del Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa que se tradujo en la definición de una serie de políticas públicas que se orientaron a reducirla accidentalidad, como fue hacer obligatorio el uso del cinturón de seguridad en los conductores, del casco y el chaleco reflectivo en motociclistas, el control a conductores embriagados y la identificación y atención de sectores críticos, entre otros.

Por corruptos e ineficientes se cambió a los agentes de tránsito.

En 1996 el alcalde Mockus toma la decisión de transferir las funciones que tenían los 2000 agentes de tránsito (empleados públicos) de regular y aplicar la legislación en esta materia a la Policía Metropolitana. Motivó esta decisión el hecho de haberse comprobado acciones corruptas en ese Cuerpo, como por ejemplo no aplicar las sanciones a quienes infringían las normas a cambio de una "mordida" (exigencia de dinero) y la poca eficacia de una legislación que a lo sumo permitía la suspensión laboral por unos pocos días a quienes eran encontrados responsables.

La Metropolitana asume esta función con aproximadamente 1.000 agentes y 500 Auxiliares de Policía Bachilleres. A la fecha ésta Institución goza de buena imagen dentro de la población bogotana, en la

medida que tiene autoridad, sustentada en la aplicación irrestricta de las normas de tránsito y en que los pocos casos de corrupción han sido sancionados de manera ejemplar con destitución, sin que esta medida obvie la respectiva denuncia penal.

Control a conductores embriagados y al exceso de velocidad.

Desde 1995, se optó por realizar controles los fines de semana y otros días críticos, a través de más de diez puestos móviles que se ubican de manera estratégica en diferentes puntos de la ciudad, con el fin de prevenir por una parte la conducción en estado de embriaguez o a alta velocidad y por la otra de identificar y poner a órdenes de las respectivas autoridades a los infractores de la norma.

Estas acciones también permiten a través de los medios masivos de comunicación que dada la importancia de tema se han unido, educar y concientizar a la ciudadanía sobre los efectos nocivos de conducir bajo los efectos del alcohol o con exceso de velocidad. A estos controles también se han vinculado médicos especialistas de la Secretaría de Salud y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quienes entregan información y realizan exámenes de alcoholemia.

Investigación e identificación de puntos críticos de accidentalidad.

En 1998, con base en la información suministrada por el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia y por la Secretaría de Tránsito, se contrató una investigación con la Universidad Nacional de Colombia, con el objeto de hacer un análisis de la accidentalidad en la ciudad y de identificar los sitios donde más se presentaba.

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación, se tomaron decisiones importantes en materia de prevención y control, así como en lo que tuvo que ver con la construcción de infraestructura vial y peatonal como andenes, alamedas y puentes peatonales.

Igualmente se identificaron comportamientos ciudadanos que propiciaban la accidentalidad, como es el no uso de los puentes peatonales y el cruce peatonal indebido de las vías. Frente a esta situación y con la participación de los Guías Cívicos³⁵ de Misión Bogotá y miembros de la Policía Metropolitana de Tránsito se trabaja en los sitios críticos, buscando que los ciudadanos aprendan a comportarse en la vía pública, utilicen la infraestructura urbana y acaten y respeten las normas.

4. Teoría de la “ventana rota”

A partir de la experiencia de Nueva York, difundida por William Bratton, ex Comisionado del Departamento de Policía, en países como Australia, Argentina, Brasil y Colombia se inició un proceso de articulación de programas de seguridad bajo el criterio de “cero tolerancia” que en estricto cumplimiento implica no permitir la más mínima infracción a las normas de convivencia y atacar todas las circunstancias que propicien los homicidios, lesiones, hurtos, deterioro del espacio público y narcotráfico, en resumen, no tolerar la criminalidad, aspecto que no sólo se traduce en programas y proyectos sino que se convierte en una actitud.

Kelling³⁶, por su parte, argumenta que tanto el problema del crimen como el de las conductas antisociales en las calles y espacios públicos ocurren básicamente por la aceptación de la anarquía urbana por parte del gobierno y la policía. La metáfora de ‘las ventanas rotas’ sugiere, entonces, un proceso de deterioro que empieza cuando una ventana rota de un edificio genera la ruptura de otras

³⁵ Adicional a los policías de tránsito, la Administración cuenta con cerca de 500 guías cívicos del Programa Misión Bogotá, que son jóvenes hombres y mujeres, de los estratos más pobres, a quienes se les contrata por un periodo de seis meses (oportunidad de empleo), se les capacita sobre normas de tránsito, primeros auxilios, principios de seguridad preventiva y conocimiento de la ciudad, se les uniforma y trabajan enseñándoles y exigiéndoles a los demás ciudadanos comportamiento seguros en la vía pública.

³⁶ George Kelling, Catherine Coles. Instituto Cultural Ludwig Von Mises. México. 2001

ventanas, así, el deterioro atraerá más vandalismo y pronto el edificio y luego el barrio entero se vendrán abajo.

Bajo este criterio y evitando convertir la teoría en una práctica discriminatoria o excesiva en el uso de la fuerza, la Administración Distrital, desde 1998, se encaminó a construir una propuesta para recuperar el espacio público, los entornos deteriorados y generar espacios de orden.

4.1. Recuperación del espacio público

Un espacio es fértil para la criminalidad cuando es desordenado, invadido, mal iluminado, desaseado, con ciudadanos que incumplen las normas de convivencia, donde el peatón pasa por donde no le corresponde y el conductor viola las normas de tránsito, el comerciante formal incumple las normas de publicidad visual exterior e invade el espacio público.

Frente a este problema, el esfuerzo de la Administración Distrital se orientó a devolverle a los ciudadanos el espacio público invadido por casetas, carros y todo tipo de ventas ambulantes, a través de la generación de espacios de orden, lo cual redujo inmediatamente las cifras de criminalidad, como ha sucedido con el centro de la ciudad, donde los delitos contra el patrimonio económico se redujeron en el 42%. Esta es la zona más visitada de la ciudad y era la más agobiada por el desorden.

Las líneas de trabajo se centraron en obligar a los comerciantes a cumplir con las normas de publicidad exterior, disponer de las basuras en los horarios adecuados, aseo de andenes y control de vendedores ambulantes, apoyo a los ciudadanos para que cumplieran con las normas de tránsito como no circular por la ciclorrutas y cruzar por las esquinas.

En el año 2000 se recuperaron en total 335.158 m², en el 2001, 224.369 m² y en el primer semestre del 2002 se han recuperado 112.852 m². En la recuperación de andenes por invasión de casetas se aumentó de 222 casetas restituidas en 1999, a 952 durante operativos realizados el año anterior; en lo que va corrido del año 2002, la cifra asciende a 170 restituciones.

4.2. Recuperación de entornos urbanos deteriorados

En Bogotá, después de un proceso de muchos años de deterioro, algunos lugares parecían impenetrables e imposibles de ser transformados. No obstante, la decisión política de intervenirlos en 1998 resultó no solo beneficiosa en términos estéticos, sino que se constituyó en una propuesta de intervención integral e interinstitucional para afrontar temas álgidos en la ciudad, tal es el caso de San Victorino, cuyos antecedentes se remontan a 1793, donde se encontraba una de las tres pilas que abastecían de agua a la ciudad de entonces, que llegó a convertirse en uno de los lugares de mayor concentración de vendedores informales de lo legal y lo ilegal; al igual que la carrera décima, entre las calles 19 y la Avenida Jiménez que fueron recuperadas para los ciudadanos. Así mismo, la Avenida Caracas que se había convertido en uno de los ejes viales con mayores conflictos por la inseguridad y el desorden, también fue recuperada, con la puesta en marcha del proyecto de transporte masivo "Transmilenio".

Las intervenciones realizadas en estos lugares impactaron rápidamente los comportamientos delictivos, alcanzando reducciones hasta del 80% en la violencia y la delincuencia, como ocurrió en La Caracas.

En esta misma línea, a través del programa Renovación Urbana, desde el año 1998 se intervino el sitio más violento de la ciudad conocido como "El Cartucho", donde se expendía y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio, similar a los conocidos en otras ciudades como "ollas", se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delictivas sin que las autoridades Distritales y Nacionales pudiesen hacer algo, hasta que se tomó la decisión de acabarlo de raíz para construir allí un parque.

La intervención se ha realizado desde los ámbitos social, policivo y administrativo y los resultados han sido importantes en materia de reducción de los índices de violencia y delincuencia de la ciudad y de reinserción social de los ciudadanos que habitaban esta zona. Algunos de ellos son:

- Resocialización y traslado de negocios de acopio y comercialización de material reciclable, proceso coordinado por el Departamento Administrativo del Medio ambiente DAMA pero que recoge el esfuerzo de diversas entidades del Distrito.
- Plan de Gestión social que favoreció la formulación e implementación de una serie de proyectos y estrategias interinstitucionales que permitieron la atención y reubicación de diversos grupos poblacionales asentados en la zona (más de 14.000 personas). La coordinación estuvo bajo la tutela del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito DABS.

4.3. Misión Bogotá

Desde 1999, el Proyecto Misión Bogotá busca, a través de un enfoque pedagógico, de logro visible, contribuir a la generación y al fortalecimiento de vínculos por la vida y relaciones sociales solidarias; la apropiación por parte de los ciudadanos de formas básicas de convivencia y la inclusión social de grupos en alto riesgo y de otros ciudadanos, que como "Guías Cívicos" trabajan en el programa.

Sus objetivos generales son hacer visible el tema de la seguridad como un eje importante y contribuir a restituir la confianza entre los ciudadanos. Las áreas de trabajo son: convivencia, gestión local, generación de espacios de orden y comunicaciones.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, Misión Bogotá cuenta con un potencial humano de guías cívicos, quienes son los agentes sociales del proyecto. Su función, en la vía pública, es invitar a los ciudadanos a la autorregulación y al acatamiento voluntario de normas básicas de convivencia con el fin de mejorar la percepción de seguridad en las zonas en las cuales han sido ubicados. Entre 1999 y 2002 se han vinculado 3.995 guías cívicos.

Misión Bogotá ha logrado consolidarse como una propuesta para la generación de confianza entre los ciudadanos, hecho fundamental para mejorar la percepción de seguridad. Asimismo, ha posicionado el tema de la seguridad como una responsabilidad entre los ciudadanos y sus gobernantes, en la que sea posible ejercer los derechos, libertades y deberes sin sentirse amenazados.

5. Justicia cercana al ciudadano

Atender los trámites médicos o de servicios públicos es algo que la gente suele hacer directa o personalmente, y a pesar de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad del servicio, aún son actividades que por principio no producen ninguna alegría. Con las diligencias judiciales pasa algo similar, pero su gestión produce aún menos alegría, y eso que no resulta necesario hacerlo directamente (sino para la presentación del poder y una que otra diligencia que debe atenderse personalmente), casi todo puede surtirse por medio de un abogado.

Generalmente, la sensación de angustia que vive el usuario es por temor a lo desconocido, a aquello que pueda resultar del proceso. A veces es suficiente este temor que naturalmente se causa, para que una persona utilice el juicio como "arma" en contra de otra.

Salvo contadas excepciones, entre las que se encuentran los delitos culposos y aquellos cometidos por premeditación, la mayor parte de los procesos judiciales que se tramitan en los despachos son el resultado de un conflicto de proporciones mucho menores que no fue tratado adecuadamente. Conflictos que ponen a los ciudadanos en contradicción irreconciliable y que no pocas veces, ante la imposibilidad de soluciones pacíficas, terminan con hechos violentos.

En el caso de Bogotá, los problemas creados por la intolerancia, la violencia cotidiana, la delincuencia y las deficiencias de aparato de justicia habían facilitado la ejecución de soluciones de estos problemas por fuera de la ley. Es la "justicia por mano propia", inapelable y sin ninguna consideración a los principios del debido proceso. Una justicia amparada en la violencia, que minaba los fundamentos del *estado de derecho*.

Ante esta situación, la Administración Distrital viene promovió el programa de Justicia Cercana al Ciudadano, basado en la resolución pacífica de los conflictos, a través de la creación y fortalecimiento de Centros de Mediación y Conciliación, Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía.

5.1 Creación y fortalecimiento de las Unidades de Mediación y Conciliación

En los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no existen ni vencedores ni vencidos, como suele acontecer en un juicio, sino partes negociadoras de un acuerdo, como resultado de un diálogo que vincula y compromete. El objetivo de los 12 centros de mediación y conciliación creados desde 1998 es el de constituirse en el espacio y en el eje que impulse la resolución de conflictos en la comunidad, iniciando un proceso para la construcción de estructuras de paz desde la sociedad civil.

Por lo tanto, las funciones de los Centros de Mediación y Conciliación están dirigidas a analizar y comprender el conflicto, a difundir las figuras de la conciliación y la mediación, a fomentar las prácticas comunitarias de tratamiento del conflicto y a promover al conciliador en equidad, el mediador y los profesionales del Centro como figuras para el tratamiento de conflictos.

El Centro de Mediación y Conciliación está compuesto por un coordinador del Centro, un conciliador en equidad, dos profesionales con experiencia en el área comunitaria, en resolución de conflictos y/o de construcción de paz y derechos humanos, un conciliador en equidad de la comunidad y una secretaria.

Anualmente estas unidades atienden más de 25.000 conflictos, que tienen que ver con los problemas de arrendamientos (55.6%), contrato civil (18.9%), conflictos intrafamiliares (8.5%) y conflictos entre vecinos (5.5%).

5.2 Comisarías de familia y prevención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil

En la violencia intrafamiliar se conjugan la historia personal de los protagonistas y determinadas condiciones sociales que propician la impotencia y la frustración. El hecho de que el proceso de socialización de los individuos se realice en un medio familiar violento es determinante en la reproducción de la violencia.

Se puede asegurar que la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil son la causa más importante de la violencia en todos sus órdenes, en la medida en que en los procesos de socialización, que se llevan a cabo en el interior de los hogares, el valor de la no violencia se quebranta con prácticas violentas, se establece por norma que la violencia es un mecanismo de interrelación entre las personas y que se ejerce sobre los más débiles. Esta observación se puede corroborar, cuando se analizan las historias de vida de muchos actores que ejercen en la actualidad violencia y se encuentran antecedentes de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Frente a esta problemática, la Administración Distrital paso de cinco comisarías en 1995 a 20 en año 2002. Las Comisarías de Familia son un espacio para conversar y concertar, con el fin de proteger, asesorar y guiar a la familia acerca de sus derechos fundamentales y de las posibles formas para solucionar los conflictos que se presentan en su interior. Fueron creadas para contribuir con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, buscando la protección de los derechos del menor y promocionando la convivencia pacífica en familia.

En Bogotá, las Comisarías de Familia están compuestas por un comisario (a) de familia, un médico, un psicólogo, un trabajador social, un secretario y un escribiente. Los casos que atiende son violencia intrafamiliar, maltrato infantil e incumplimiento de obligaciones.

Los mecanismos que ofrece la Comisaría de Familia para encontrar soluciones son la conciliación, la psicoterapia, las labores de prevención, acciones coercitivas, actas de Compromiso y visitas domiciliarias.

Las Comisarías de Familia atienden casos de conciliaciones, compromisos, medidas de protección, violencia intrafamiliar, abuso sexual y desarrollan actividades de prevención, así:

| Año | Personas atendidas | Casos atendidos |
|---------------------|--------------------|-----------------|
| 2000 | 53.323 | 41.017 |
| 2001 | 60.533 | 52.880 |
| 2002 (a septiembre) | 64b.374 | 55.980 |

Por otro lado, las Comisarías realizan un importante trabajo preventivo a nivel comunitario, del cabe destacar la formación de multiplicadores en detección y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil y en métodos alternos de resolución pacífica de conflictos. Para tal efecto, han sido capacitados más de 1500 docentes del Distrito, quienes fueron capacitados en estos temas, así mismo se concretaron acciones para incorporarlos a los respectivos Proyectos Educativos Institucionales.

5.3. Conflicto ciudadano e Inspecciones de Policía.

Las Inspecciones de Policía, además de su trabajo en el campo jurídico, están encaminadas a abrir espacios de convivencia y conciliación en la comunidad, a la desjudicialización de los problemas y a la prevención de éstos. La Subsecretaría de Gobierno para la Convivencia entiende a las Inspecciones de Policía como formadoras permanentes de convivencia y seguridad ciudadana, con un carácter dinámico y de relación directa con la ciudadanía.

Se ha venido trabajando en las Inspecciones de Policía, ubicadas en las 20 localidades de la ciudad, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el servicio que prestan. Por este motivo se implementó un programa de mejoramiento institucional con el arreglo de las instalaciones locativas en las 63 existentes en la ciudad. A finales de 1999 se inicio un programa de sensibilización de los funcionarios de éstas, con el objetivo de acercarlos a los problemas de sus comunidades y convertirlos en promotores de la convivencia en sus localidades.

6. Justicia punitiva

Con el objetivo de mejorar la acción de la justicia y reducir la impunidad, la administración distrital oriento sus esfuerzos a fortalecer la justicia punitiva con la reconstrucción de la Cárcel Distrital, la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Permanente de Justicia UPJ el fortalecimiento técnico de las policías judiciales para mejorar la investigación criminal

6.1. La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres

La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres es una institución pública que fue creada por medio del Acuerdo No. 19 de 1934, expedido por el Concejo de Bogotá, reglamentado por el decreto No. 227 de 1934, como una dependencia adscrita a la Secretaría de Gobierno.

Hasta el año 2000 funciono en unas instalaciones viejas con capacidad para 450 internos. Hoy la Cárcel cuenta con una infraestructura moderna de mil veintiocho (1.028) cupos. El 12% aproximado de la

población carcelaria de la Cárcel Distrital ostenta la calidad de condenados, el 88% restante tienen el carácter de sindicados. El nivel de formación académica es bajo y se desenvuelve en la órbita de la terminación del ciclo básico de la primaria y el curso y aprobación de dos (2) o tres (3) años de bachillerato. El rango de edad de los internos fluctúa entre los 18 y 30 años.

Programas que desarrolla

- ◆ **Salud y alimentación:** La Cárcel proporciona una nutrición balanceada, acorde con las necesidades de los internos; presta el primer nivel de atención médica básica, servicio odontológico y desarrolla programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades de transmisión sexual.
- ◆ **Bienestar Psicosocial:** Tiene programas en psicológica familiar, social y programas preventivos en fármaco - dependencia y enfermedades de transmisión sexual.
- ◆ **Educativo y Formativo:** Promueve la terminación de estudios primarios y secundarios, estimula la lectura, escritura y motiva a las personas sindicadas a ampliar sus conocimientos.
- ◆ **Laboral:** Inicia a los internos en el conocimiento de algunos oficios como panadería, lavandería, ebanistería, cocina, repostería, helicultura, lombricultura y artesanías, entre otros, donde se persigue que los internos una vez vinculados al programa de capacitación, ocupación y formación accedan a cada módulo, por un lapso de quince (15) días a un (1) mes, durante su término de detención, para que descubran sus habilidades y preferencias ocupacionales que les permitan tomar una decisión, en concordancia a sus posibilidades y alternativas laborales.
- ◆ **Jurídico:** Este organismo carcelario es proveedor de herramientas legales con el fin de no vulnerar el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho de contradicción, entre otros, derechos de primera generación, los cuales adquieren su importancia y dimensión sustancial al materializar la realidad normativa en la Oficina Jurídica, dispuesta a colaborar, dentro de la limitación del ordenamiento positivo, en el proceso penal que cursa contra el interno.

Un elemento exógeno que contribuye a la transparencia del proceso punitivo es el Consultorio Jurídico, en el cual se apoya al sindicado de escasos recursos, cuando invoca el amparo de pobreza, con funcionarios de la Defensoría del Pueblo y Estudiantes del último año de las facultades de Derecho.

- ◆ **Seguridad y Disciplina:** Mejora permanente, tras definir y desarrollar programas de reentrenamiento al personal de custodia y vigilancia.
- ◆ **Recreación, Cultura y Deporte:** Fomenta la práctica de estas actividades, disminuir los niveles de ocio nocivo y al tiempo favorecer otros aspectos personales como la autodisciplina, la aspiración de progreso y mejorar la convivencia dentro de los pabellones, para disminuir los efectos de la *reclusión*, que constituyen un obstáculo para la posterior integración de los individuos, una vez liberados, a su medio social, familiar y laboral.

6.2. Unidad Permanente de Justicia - UPJ-

Esta es una instancia de coordinación interinstitucional de apoyo a la justicia que fue creada mediante convenio celebrado en 1999 por el Distrito Capital-Secretaría de Gobierno, con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Humanas.

El objetivo de la UPJ es aunar acciones y recursos físicos, humanos y técnicos entre las diferentes entidades para garantizar una pronta y cumplida justicia bajo los criterios de cooperación celeridad e inmediatez, promoviendo la solución de los conflictos y una convivencia pacífica en la ciudad.

Operativamente, la UPJ es un centro de retención transitoria que funciona las 24 horas del día, los siete días de la semana. A este lugar son conducidos los ciudadanos capturados en flagrancia. En ella, la Fiscalía y Medicina Legal, definen en menos de dos días la situación de personas sindicadas de delitos. En la Unidad Permanente de Justicia, en los dos últimos años se han logrado poner a disposición de la justicia más de veinte mil personas que habían cometido delitos. Igualmente existen espacios en donde en los últimos dos años se han sancionado con retención, de no más de 36 horas, a más de 120.000 infractores, a quienes se les han decomisado armas de fuego y cortopunzantes.

Cuando no se contaba con esta Unidad, la Policía, en la mayoría de los casos, tenía que dejar libre a los infractores y la máxima sanción era el decomiso de los elementos y un llamado de atención verbal ya que no existían espacios para la retención temporal. En el caso de los delincuentes, o de las personas que cometían delitos, la Fiscalía se demoraba varias semanas en definir la situación de los sindicados, hoy lo hace en dos días.

Durante el periodo comprendido entre enero de 1999 y junio de 2001, las retenciones por contravención de policía en la Unidad, ascienden a 142.450 casos.

ATENCIÓN INTERINSTITUCIONAL ENERO - JUNIO DE 2002

| | |
|--|--------|
| Ingresos por contravención Código de Policía | 37.508 |
| Hombres | 33.579 |
| Mujeres | 3.929 |
| Personas judicializadas | 7.917 |
| Casos judicializados | 6.152 |
| Diligencias de inspección de cadáver | 788 |
| Denuncias decepcionadas | 4.316 |
| Dictámenes médico legales | 8.346 |
| Personas atendidas por 1ra. Vez en Inspec. de Policía | 1.044 |
| Casos atendidos en audiencia en Inspec. de Policía | 415 |
| Atención en salud por T.S. A Habitantes de calle | 595 |
| Aseo personal de habitantes de calle, refrigerio, talleres | 1.715 |

6.3 Fortalecimiento de la investigación criminal

En el campo de la investigación criminal se fortalecieron con equipos técnicos la investigación criminal y junto con el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional, en la actualidad, se actualizan los conocimientos de policía judicial y se estandarizarán los procedimientos de policía para la inspección del lugar de los hechos delictivos buscando dar mayores elementos a los fiscales para iniciar una investigación y llevarla a buen término. Con estas instituciones se conformo el Comité de Política Criminal que busca diseñar y aplicar de manera interinstitucional la política criminal del Distrito.

7. Atención a grupos vulnerables.

Dentro de los programas y proyectos de carácter preventivo se destacan la atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, jóvenes, que en la mayoría de los casos pertenecen a bandas y pandillas y ejercen alguna actividad delincencial y/o violenta. Este campo se destaca también la atención de la población desplazada por la violencia, no como una población que produzca o genere inseguridad, sino como un grupo vulnerable que debe ser atendido y beneficiado de

las políticas social, de tal manera que se vincule rápidamente a la dinámica de seguridad y convivencia que requiere la ciudad.

7.1 Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas

Desde el año de 1998 la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, el cual ha atendido más de 20.000 jóvenes. En este sentido ha actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, capacitación para el trabajo, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares.

Finalmente, están los programas de Jóvenes Tejedores de Sociedad y el apoyo de iniciativas juveniles para la convivencia, a través de concursos como "los jóvenes conviven por Bogotá" entre otros, los cuales buscan reinsertar jóvenes a procesos educativos, laborales y sociales.

7.2 Atención a la Población Desplazada por la Violencia

Para atender a la población desplazada hacia Bogotá, y con el fin de cumplir con lo ordenado por la ley, la Alcaldía Mayor creó en 1999 la primera Unidad de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el país, con el propósito de restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, prevenir las causas del desplazamiento y generar propuestas de estabilización y consolidación socioeconómica. Hasta la fecha se han atendido algo más de 20.000 desplazados por la violencia.