



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TÚYO

OPCOT

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín



INFORME BREVE # 16
SEGURIDAD CIUDADANA
JUNIO DE 2013

Operado por:



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo



RESUMEN

La seguridad ciudadana es la concepción civil de la seguridad. Los ciudadanos se constituyen en el sujeto activo y propositivo junto a las estructuras institucionales de las políticas públicas de la ciudad. Ésta redefinición gira en torno a la idea avalada por Naciones Unidas desde 1994 en el marco del PNUD. Desde esta perspectiva incluyente se reconoce la seguridad ciudadana como una problemática articulada a los derechos humanos, la salud pública, la confianza entre ciudadanos y autoridades, las violencias, las percepciones ciudadanas e institucionales sobre la seguridad y la criminalidad en la ciudad. No obstante, haberse convertido la seguridad, estrictamente, en una preocupación de primer orden en el mundo, pensarla desde una óptica ciudadana implica hacerlo desde los contextos sociales, culturales, económicos y políticos particulares o locales. Los aspectos individuales de la inseguridad experimentada de manera diferenciada por cada ciudad a menudo aluden a las singularidades de su desarrollo y a las condiciones socio-económicas propias de cada contexto. Este Informe Breve, el número 16 del OPPCM, reconoce visiones ortodoxas y heterodoxas sobre la seguridad, en tal sentido, desde cinco grandes apartados problemáticos

-Seguridad ciudadana, Incidencia homicida, Economías ilegales, Protección violenta y Control territorial- propone una lectura crítica sobre el tema más allá de los tradicionales registros de índices de homicidios. Además, acudiendo a la articulación de metodologías de recepción de información y percepción - revisión de actas, entrevistas, grupos focales, encuestas y estadísticas, entre otras- recoge las opiniones y racionalidades de actores sociales y políticos que están pensando a Medellín como una ciudad de interés público y colectivo.

Abstrac

The safety of citizens is the primary focus in regards to security. The citizens serve as the active participants and purpose to institutional structures of the city's public policies. This redefinition revolves around the idea supported by the United Nations Development Plan (UNDP) since 1994. This perspective includes the recognition of citizen security as a problem articulated to: human rights, public health, trust between citizens and authority, violence, and citizen-institutional perceptions about the security and crime throughout the city. However, to develop security, a concern of the entire world, thinking from the citizen's point of view implies social context, cultural, and particular local economic and political players. The individual aspects of insecurity experienced differently by each city often allude to the singularities of their development and socioeconomic conditions of each context. This report, number 16 from the



OPPCM, recognizes the orthodox and heterodox views on security; in this sense, from the five major problematic areas – citizen security, incidences of homicide, illegal economies, violence protection, and territorial control—propose a critical lecture about the subject beyond the traditional records of homicide rates. In addition, by resorting to the methodologies for receiving information and perception—reviewing records, interviews, focus groups, surveys and statistics, among others—welcomes the views and rationalities of social and political actors who think of Medellín as a city of public and collective interests.

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del Informe, número 16 del OPPCM, *Seguridad Ciudadana*, es brindar un aporte teórico y metodológico a los corporados para la discusión y mejor comprensión del problema, sus manifestaciones, sus alcances y sus tendencias en Medellín sobre la *Seguridad Ciudadana* como uno de los factores contemplados en el Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015: Un Hogar para la Vida. De manera particular, pretende cualificar la lectura de los asuntos públicos y la aplicación de las políticas institucionales más concordantes con las soluciones y/o tratamiento democrático a ella que se diseñe y se decida en el espacio de representación democrática que es el Concejo de Medellín. Es por ello, que este informe está orientado desde una

visión que integra diferentes perspectivas de las aristas que confluyen en la configuración del problema de la seguridad en la ciudad. Otra visión, en tanto que, va más allá de las consideraciones tradicionales que se agotan en los índices de homicidios en una localidad al integrar una lectura social y cultural de los diferentes actores civiles y políticos como agentes que piensan, discuten, acuerdan, diseñan y aplican políticas públicas tendientes a solucionar o menguar los efectos del problema. En él se examinan diferentes racionalidades o posiciones de los actores gubernamentales, civiles o no gubernamentales que piensan y ejercen su vida social o política en y para la ciudad. Es así, como se busca proponer otro enfoque de estudio y análisis a las autoridades y a los ciudadanos en el tema de seguridad, ya que el establecimiento de la agenda política debe responder a “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982:25. En Roth, 2007: 57).

Las causas y los efectos de la violencia vivida en Colombia y en Medellín no se ve reflejada de manera exclusiva en los índices de homicidios. Son muchas otras dimensiones las que se deben tener en cuenta a la hora de estudiar las violencias en la ciudad,



tales como la protección violenta, las economías ilegales y la cooperación institucional, ordinariamente no incluidas en su comprensión Desde su nombre (más allá de la violencia homicida) este informe de investigación es una apuesta por visibilizar otras problemáticas de la seguridad y la manera como son percibidas por los diferentes actores institucionales de la ciudad. De esta manera, el Concejo de Medellín constituye una corporación de representación y formación de agenda pública de ciudad desde su propia dinámica y perspectiva, con el fin de mantener un diálogo constructivo y permanente con las iniciativas públicas de la Administración Municipal.

Para la realización de este Informe Breve se realizaron las siguientes actividades:

Revisión de actas de sesiones del Concejo de Medellín (2012).

Entrevistas a profundidad a seis (6) concejales de Medellín, a cuatro (4) funcionarios de la administración municipal y a cuatro (4) expertos en el tema de Seguridad Ciudadana de la ciudad.

Realización de tres (3) grupos focales con líderes de las comunas 4, 10 y 16.

Revisión de bibliografía, artículos académicos sobre el tema, informes periodísticos e informes de observatorios y ONG.

Recolección y análisis de información cuantitativa.

Encuesta de percepción del tema a 11 concejales de Medellín.

1. SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana en el ámbito colombiano ha sido un tema de frecuente preocupación y que se ha enmarcado en el itinerario de acción de los diferentes gobiernos locales y regionales desde finales de los años cuarenta. Asimismo, a nivel local, en el contexto que se ha desarrollado desde finales de los años ochenta y principalmente durante los años noventa, en el municipio de Medellín el tema de seguridad y, por supuesto, su contraparte la violencia han tenido un especial énfasis en el tratamiento que los gobiernos locales le han querido asignar y los diagnósticos con sus respectivos estudios y focos de atención que desde la comunidad, los medios y la academia se han generado.¹

¹ Cfr. Jaramillo, Ana María. (2011). *Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín (1985 – 2009)*. En: *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico*. Medellín. Universidad EAFIT.



Así pues, el concepto de Seguridad Ciudadana en este Reporte Breve, integra la visión de Seguridad Humana que se presentó en el Informe sobre Desarrollo Humano en el marco del PNUD de 1994 y el cual le da un carácter participativo y ciudadano a dicho tema, es decir, la seguridad ciudadana debe guardar especial relación con los atributos de comunidad que permiten que los ciudadanos generen aportes y se nutran de las oportunidades que la Seguridad Humana brinda desde el desarrollo humano. **Es así, como la seguridad ciudadana se debe presentar como “[...] la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales.” (Arriagada, 1999: 9)**

De esta forma, la seguridad debe ser entendida desde tres aspectos fundamentales que dan cuerpo al concepto. Estos tres aspectos son: territorios, poblaciones y recursos. Los territorios son entendidos como los espacios físicos que se ven influidos por otros territorios, como las ciudades. Las poblaciones son las agrupaciones humanas que tienden a encabezar las problemáticas que los representan; y los recursos son los medios que sirven para conseguir aquello que la población considere una necesidad. Así, la

seguridad se ve influida por elementos objetivos que se definen a través de tasas de homicidio, índices de criminalidad, número de hurtos, entre otros. Adicionalmente, se presentan los elementos subjetivos que hacen referencia a aspectos como la percepción ciudadana y el capital social. (Ogliastri, 2011: 42).

Por ello, la seguridad ciudadana se debe desarrollar a partir de la integración de cuatro esferas diferentes. Primero, la integración del carácter preventivo que hace alusión a una intervención disuasiva mediante el mejoramiento del entorno buscando la disminución de crímenes. Segundo, el direccionamiento de la seguridad hacia una gestión policial eficaz. Tercero, la articulación efectiva del sistema judicial y su adecuado desempeño. Y por último, la rehabilitación del infractor y su incorporación a la sociedad. (Ibídem).





Ahora bien, el concepto de Seguridad Humana es transversal a la seguridad con el fin de lograr una ciudadanía participativa y empoderada de las decisiones que se tomen y que los afecte directamente. Es por esta razón, que la Seguridad Humana tiene su correlato en el desarrollo humano en la medida que este último presenta el proceso de maximización de las opciones y capacidades de los seres humanos y de esta forma la Seguridad Humana se encarga de garantizar que dichas opciones se realicen de forma libre y segura.

En este sentido, la Seguridad Humana busca generar espacios donde se puedan desarrollar actividades de forma libre y segura en tanto se evidencien la convergencia de esferas que permitan, "la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean cubiertas) y la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.)" (OSHM, 2012: 17). Con lo anterior, si bien el enfoque de la Seguridad Humana acoge la perspectiva tradicional de la seguridad en términos de seguridad individual y personal, esta también le asigna otras seis dimensiones que la complementan, a saber: comunitaria, económica, en salud, alimentaria, ambiental y política. Por su parte, el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín –

OSHM – integra otra dimensión que es importante resaltar, esta es, seguridad para mujeres. (Ibídem).

"Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados." (OEA, 2009: 8)

De esta forma, la Seguridad Humana como eje fundamental de la seguridad ciudadana busca que la participación de la comunidad genere respuestas a los problemas de violencia e inseguridad que se crean al interior de los territorios donde la población se asienta. Así, las soluciones se forjan desde la base social con la priorización de temas y con los instrumentos que la comunidad considera necesarios para que sean encarados los entramados de la seguridad. "En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción,



donde la participación permitiría enfrentar los eventos sociales y naturales que tienden a socavar lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc.” (Carrión, 2002: 48).

Con base en este entendido, la Secretaría de Seguridad del Municipio de Medellín presentó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC –, el cual se reconoce como una herramienta de gestión que integra estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que buscan responder a las problemáticas y dificultades en materia de violencia y criminalidad en la ciudad y desde ello parte de un ejercicio que da cuenta de las iniciativas y estrategias de participación ciudadana, las cuales, a su vez, se ven traducidas en los Planes Locales de Seguridad y Convivencia que se adelantan en cada una de las comunas y corregimientos del municipio de Medellín. Estos Planes resaltan que la participación ciudadana “[...] es un punto de inflexión en la gestión de seguridad y convivencia en la ciudad, pues se abandonan modelos de planeación estratégica exclusivamente agenciados por las autoridades públicas (Secretaría de Gobierno y Policía Nacional) y se apuesta por un proceso en el cual la ciudadanía puede involucrarse de

manera directa en la planeación e incidir en el debate de las estrategias de seguridad.” (PISC, 2012: 26).

En consecuencia, el OPPCM con este Reporte Breve, le apuesta a una visión sobre el tema de Seguridad Ciudadana desde un enfoque diferente al tradicional y asume la Seguridad Humana como una perspectiva social y política que permite integrar y visibilizar otras dimensiones de la seguridad y sobre todo potenciar la participación de la población en la comprensión y tratamiento del problema, así como, en la construcción de las alternativas de solución.

2. INCIDENCIA HOMICIDA

La incidencia homicida es el primer factor que se observa para determinar el grado de violencia en una unidad político - administrativa, a nivel mundial se acepta el índice de homicidios como el ideal para la comprensión de la criminalidad, inseguridad y la situación de derechos humanos dentro de un Estado.

Se entiende por homicidio, “toda lesión intencional ocasionada por una persona a otra que causa la muerte y que excluye las lesiones de tránsito y



otras lesiones no intencionales.” (Aldana & Ramírez, 2012:89), es decir, la violencia homicida, hace referencia al uso de la fuerza con el fin de causar la muerte a la persona sobre la cual se ejerce.

La importancia de las estadísticas de homicidios, se da por la validez que se le reconoce, al ser avalada por las diferentes instituciones gubernamentales y organizaciones sociales a nivel mundial, las cuales consideran este índice como representativo y vinculante con otros tipos de delitos como lo son el hurto, el secuestro, la extorsión o el narcotráfico, además de tener un gran impacto social dentro de la población.

Al respecto, los estudiosos sobre el fenómeno, advierten que: “las cifras de homicidio tienden a ser presentadas de dos formas. En primer lugar, como un número absoluto: el número de muertos por homicidio durante un periodo de tiempo, usualmente un año. Esta opción tiene por lo menos una ventaja clara: muestra una dimensión exacta de cuántas personas murieron por homicidio durante el tiempo estudiado. Sin embargo, tiene una gran limitación. Un indicador de violencia y seguridad cuyo único componente sea el número total de muertes no permite

comparar con otros contextos... La segunda forma habitual de presentar las cifras de homicidio: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Ésta se halla por medio de un procedimiento sencillo: se divide el número de homicidios en un año entre la población promedio durante ese mismo año y se multiplica el resultado por 100.000. Esta tasa tiene la ventaja de que permite comparar a través de contextos disímiles y universos heterogéneos. Además, por supuesto, de que convierte la cifra de homicidios en una cifra más práctica y explícita comparativamente.” (Giraldo, Fortou 2012: 101)

Así, para Giraldo y Fortou (2012), las dos formas más comunes de medir el homicidio en un contexto determinado, permite mirar comparativamente los índices de seguridad en una ciudad, en nuestro caso en Medellín, indicadores representativos del número de víctimas que pretenden dar cuenta de la situación de un lugar determinado, por medio de este tipo de índices se plantean estrategias de seguridad en contextos heterogéneos, en los cuales se hace necesario atacar los fenómenos de la violencia, desde diferentes perspectivas.



Tabla 1. Homicidios Medellín 2004-2012, por mes.

MES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ENERO	108	60	65	68	92	104	239	171	71	91
FEBRERO	109	60	63	57	75	110	116	140	90	98
MARZO	104	57	65	57	69	114	148	164	94	105
ABRIL	98	64	64	53	76	186	173	177	94	30
MAYO	118	55	50	57	82	209	214	158	105	
JUNIO	124	79	79	67	85	167	172	138	126	
JULIO	94	76	79	60	94	207	183	137	107	
AGOSTO	100	73	73	54	82	209	198	137	103	
SEPTIEMBRE	78	71	59	69	88	190	136	96	120	
OCTUBRE	105	63	72	68	98	225	163	90	121	
NOVIEMBRE	82	69	61	84	109	235	142	121	116	
DICIEMBRE	67	55	74	77	95	231	139	120	106	
TOTAL	1187	782	804	771	1045	2187	2023	1649	1253	324

Fuente: Secretaría de Seguridad 2013

En la tabla anterior, se puede observar el número de homicidios en la ciudad de Medellín, entre el 2004 y 2013, discriminado por meses, las últimas cifras que se tienen son del mes de abril 2013, cifras dadas por la Secretaría de Seguridad de Medellín.

En ella, se puede observar que se presenta una tendencia decreciente de las cifras de homicidios en comparación con los 3 años anteriores. Para el final del año 2012, estas disminuciones con respecto a los años anteriores podrían interpretarse a la operación de las autoridades y consolidación de poderes de nuevos capos mafiosos en la ciudad de Medellín. Sin embargo, en el primer

trimestre de este año (2013), se puede observar una tendencia a la alta en la tasa de homicidios, situación comparativamente llamativa, ante la baja que se había logrado en el año anterior.

Es importante anotar que durante años las administraciones municipales en Medellín se han preocupado por disminuir las cifras de homicidios y de violencia, esto a través de un trabajo conjunto entre la Fuerza Pública y de la Administración Municipal. Al respecto, el Director de la Empresa para la Seguridad Urbana de Medellín (ESU), el ex-coronel Manuel Salgado, plantea que: "el fenómeno del



homicidio en Medellín es un tema muy grave pero que viene con un decrecimiento muy importante. En buena medida hemos logrado jalonar hacia abajo por parte del gobierno nacional. Medellín viene de unas cifras sumamente altas – estamos hablando de principios de los 90 – que hasta la fecha hemos pasado de 390 muertos por cada cien mil habitantes a una cifra que hoy tenemos de 33 homicidios por cada cien mil habitantes”²

A pesar de estos esfuerzos y de la disminución de las cifras e homicidios en Medellín, la percepción de la seguridad sigue representando un desafío para las instituciones en Medellín, como lo corrobora el profesor e investigador de la Universidad EAFIT, Andrés Julián Rendón, “ahora, la ciudad ha mejorado muchísimo en los temas de homicidios, los registros en cuanto a reducción son muy importantes, sin embargo son niveles muy altos.

Nosotros no solo en Colombia, sino en Antioquia y Medellín todavía estamos lejos de tasas de un solo dígito, tasas arriba de dos dígitos, es decir, por encima de 10, muestran un problema grave.”

**“En 2012 murieron en Medellín 40 personas a causa de balas perdidas, 14 de ellas menores de edad.”
(Concejal Juan Felipe Campuzano, Sesión de seguridad junio 12 de 2013)**

Ilustración 1. Comparativo primer trimestre 2012-2013, Homicidios por mes.

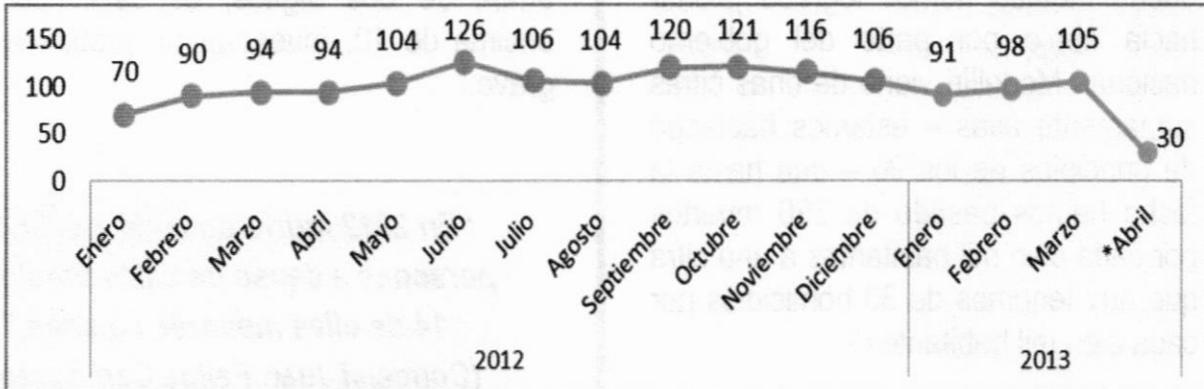


² Entrevista realizada en el 2012.

Fuente: Policía Metropolitana del Valle del Áburrá.



Ilustración 2. Homicidios Medellín por mes (Enero - Diciembre (2012) Enero 01 - Abril 09 (2013))

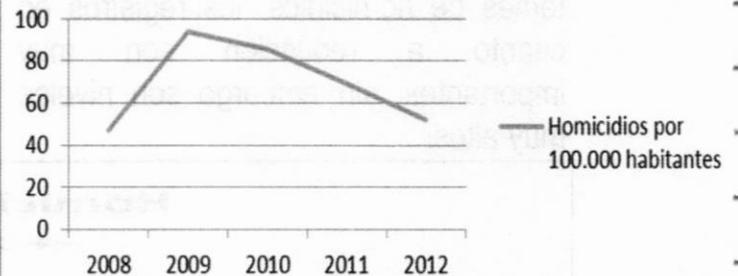


Fuente: Secretaría de Seguridad de Medellín. 2013

Como lo muestran la gráficas anteriores, en la actualidad Medellín presenta un índice de homicidios con un leve crecimiento, en comparación con el primer trimestre del año 2012, en el 2013 se da un aumento importante en el número de homicidios.

Es importante observar que no coinciden las cifras presentadas por la Policía y la Secretaría de Seguridad, esto se produce debido a lo que cada institución entiende por homicidio, lo cual hace que las cifras difieran, pero también puede ser entendido como una falta de coordinación entre las instituciones (tema del cual se hablara más adelante), que no comparan sus resultados, ni evalúan de manera conjunta las cifras.

Consolidado de homicidios por 100.000 habitantes



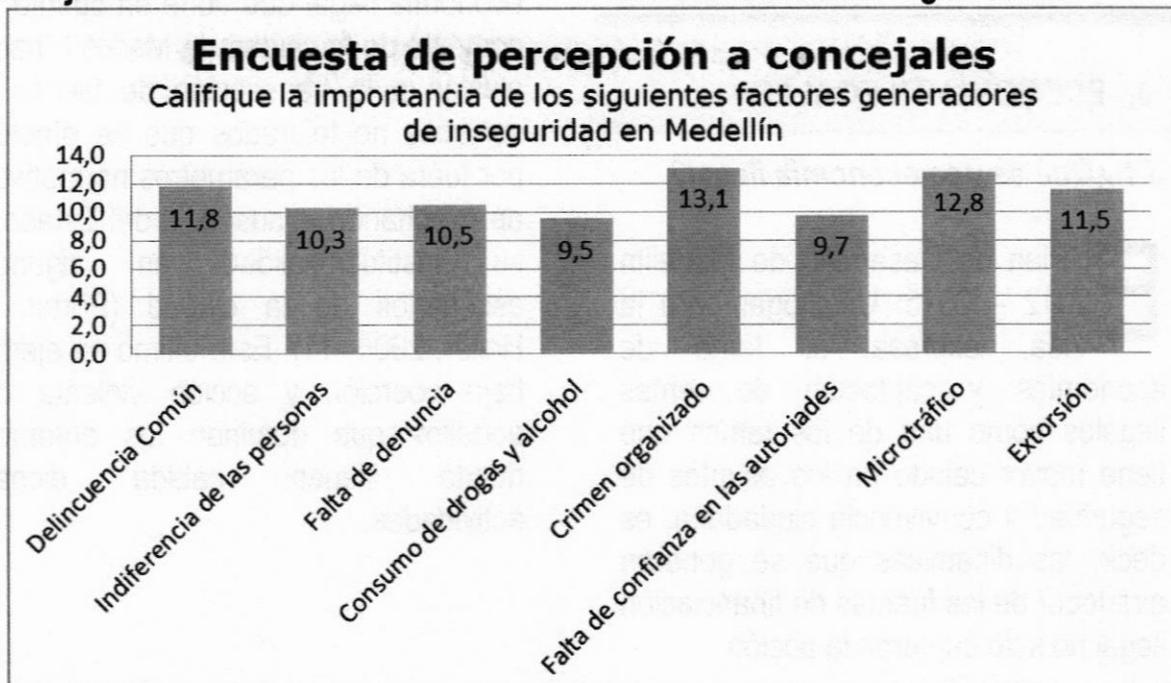
Fuente: Elaboración propia basada en datos de Medicina Legal



El análisis de las variables clásicas como los índices de homicidio, hurto y violencia en general, unido a variables nuevas que midan la seguridad ciudadana, como lo son la extorsión, la percepción de seguridad, desplazamiento intraurbano, entre otros, permitirán tener una panorámica más amplia de la situación de seguridad en Medellín, identificar los factores determinantes de la sensación de inseguridad y del crecimiento de índices que antes no se tenían en cuenta (desplazamiento intraurbano, extorsión, entre otros).

Los Concejales encuestados de Medellín, en el año 2012 consideraron que el principal factor de inseguridad en la ciudad es crimen organizado y que a pesar que los índices de homicidio y hurto, son indicativos de la inseguridad, se debe entender que la violencia es una problemática que tiene muchas perspectivas desde las cuales se puede estudiar y evaluar, pero para el caso de este trabajo, es necesario comprender que la violencias vividas en Colombia y en Medellín no es un fenómeno que se vea reflejado de manera exclusiva en los índices clásicos, sino que se debe **“hablar propiamente de violencias en la medida en que se presenta una confluencia del conflicto armado, con expresiones violentas propias de la criminalidad organizada”**.

Ilustración 3. Factores generadores de inseguridad – Encuesta a concejales.





Por lo anterior, es necesario mirar de manera más amplia la seguridad en una ciudad como Medellín, en donde aunque es representativa la tasa de homicidios, esta no se agota ni es un reflejo certero del contexto de inseguridad que se vive, pues como lo hemos planteado, es necesario emplear otras dimensiones que se deben estudiar, tales como la seguridad ciudadana, la protección violenta, las economías ilegales y la coordinación institucional en la ciudad.

Existen otras dimensiones las que se deben tener en cuenta a la hora estudiar la seguridad en Medellín, tales como la protección violenta, economías ilegales y coordinación institucional en la ciudad.

3. ECONOMÍAS ILEGALES:

3.1 ¿Qué es una economía ilegal?

El Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015: Un Hogar para la Vida, expresa el tema de economías y captación de rentas ilegales como uno de los temas que tiene mayor calado en los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana, es decir, las dinámicas que se generan alrededor de las fuentes de financiación ilegal no solo capturan la acción

económica de lo informal e ilegal sino que conllevan también a la actividad de otras modalidades delictivas que buscan ostentar, por una parte, el poder de territorios y la imposición de tributos ilegales paralelos a los dictados por el Estado, y por otra, la generación de redes de protección violenta que den forma a un cuerpo operativo que efectivamente logre ejercer la coerción y captación impositiva sobre estos territorios. Lo anterior crea factores de inseguridad que indefectiblemente llevan a “contextos de violencia y dificulta el desarrollo, la convivencia y la participación ciudadana en condiciones de institucionalidad” (Plan de Desarrollo, 2012: 60).

Así pues, una definición conveniente de economía ilegal que tiene en cuenta el contexto de la ciudad de Medellín hace alusión a la transacción de bienes y servicios no tolerados que se efectúa por fuera de los parámetros normativos aprovechando la ausencia del Estado y su institucionalidad en algunos escenarios de la ciudad (Portes y Haller, 2004: 11). Esto último se ejerce bajo coerción y acción violenta de aquellos que dominan los entornos donde tienen cabida dichas actividades.



En consecuencia, la informalidad se entiende desde su aspecto económico como la negociación de productos, la mayoría de las veces legales, que no tienen regulación estatal y que se desarrollan en esferas semejantes a las formales. **Es precisamente en este punto donde concurre la ilegalidad con la informalidad en tanto la informalidad le brinda los espacios de producción a la ilegalidad en los que el Estado no interviene (Misse, 2009: 109-110).**

es decir, en actividades ilegales. Investigaciones recientes en la ciudad han girado en torno a la participación de los criminales en la producción y distribución de productos de la canasta familiar y la incursión en el sector transporte, entre otros.

Tabla 2. Economías formales, informales e ilegales.

Procesos de distribución y producción*	Producto final	Tipo de economía
+	+	Formal
-	+	Informal
-	-	Ilícito

*Convenciones: Lícito: +, ilícito: -

Fuente: (Portes y Haller, 2004: 12)

Por su parte, el carácter cambiante de los grupos ilegales que buscan acoplarse a cualquier entorno que brinde rentabilidad les permite captar capitales de cualquier tipo, que en la ciudad se evidencian primordialmente en microtráfico, extorsiones, venta de armas ilegales, promoción de la prostitución y juegos de azar. El dinamismo de estos grupos los lleva no solo a actuar en la ilegalidad, sino que en el mismo afán de obtener ingresos se incorporan en la lógica de lo formal,

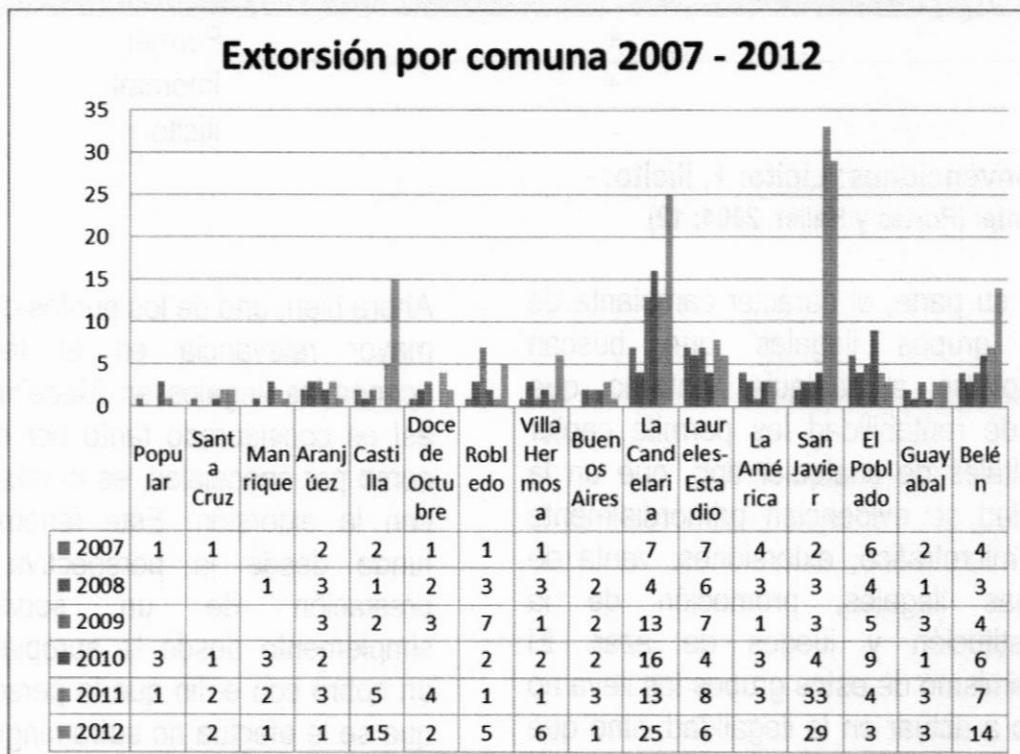
Ahora bien, uno de los puntos que tiene mayor relevancia en el tema de economías ilegales en Medellín y que así es considerado tanto por expertos como por concejales, es lo relacionado con la extorsión. Este fenómeno se funda desde la perspectiva de la prestación de un servicio o simplemente desde la apropiación de un cobro con el fin que la persona a la que se le efectúa no sufra ningún daño en su propiedad o integridad. Esto es, dada la incapacidad del Estado en



hacer llegar su institucionalidad en algunos sectores de la ciudad y con esto sus tres monopolios esenciales, a saber: seguridad, tributación y justicia; se da lugar para que los grupos ilegales o “combos” aprovechen esta falencia para prestar el servicio de seguridad dentro de la comunidad donde se afianzan, a cambio de un pago con la periodicidad que ellos establezcan. Por otra parte, otras formas de extorsión que se llevan a cabo por los grupos ilegales, es el cobro de rescates por vehículos robados o el cobro de dineros por dejar que transacciones de bienes raíces se realicen.

“Muchas veces el ciudadano es complaciente con la delincuencia. Es probable que la cuota de 2.000 ó 5.0000 pesos no sea mucho dinero, pero si lo sumamos en toda la ciudad, las arcas que están recibiendo las estructuras criminales es aterradora.” (Entrevista al Coronel Julio Alvarado, Director UNIPOL. El Colombiano, martes 25 de junio de 2013)

Ilustración 4. Denuncias por extorsión por comuna 2007 – 2012



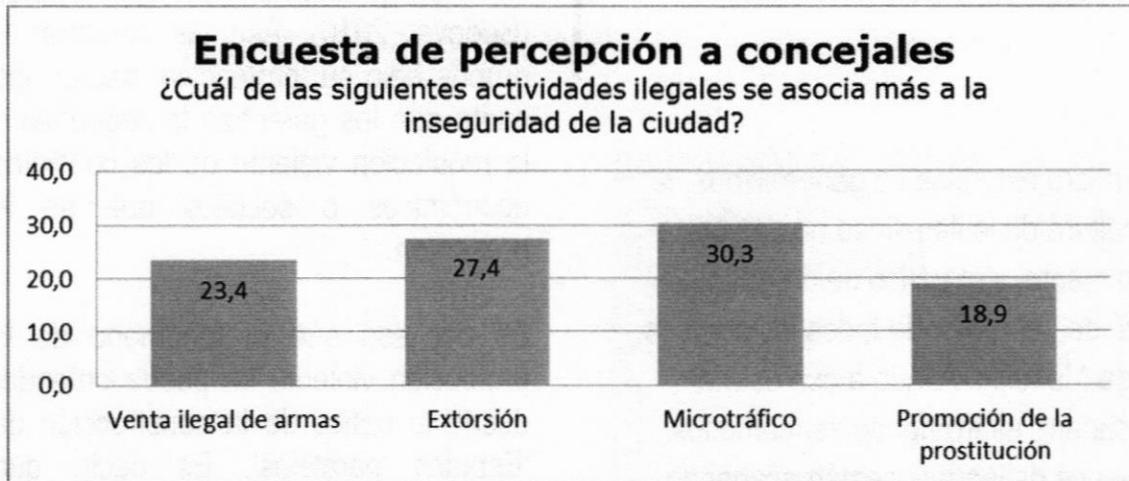
Construcción propia con datos de la Administración



Por su parte, el micro tráfico como forma de expendio sectorizado de estupefacientes se evidencia como uno de las principales fuentes de financiación de los grupos ilegales, asimismo, se presenta como una renta ilegal que se estructura mediante las redes de organizaciones más complejas que buscan a través de esta actividad consolidar grupos a su servicio que funcionen bajo la lógica de *outsourcing* y que recauden sus propios recursos para su funcionamiento, es decir, “el tema del

Micro tráfico y la necesidad de mantener una estructura de combos apelmazada con rentas criminales permite hacer uso de esa fuerza potencial que está ahí por parte de estructuras mayores, como las que están vinculadas con el narcotráfico, y las que pertenecen a la mal llamada oficina de Envigado” (Profesor e investigador entrevistado – Andrés Julián Rendón – EAFIT).

Ilustración 5. Actividades ilegales e inseguridad – Encuesta concejales.





Es así, como funcionarios y concejales coinciden en que las dos actividades de financiación ilegal con más influencia en la ciudad son la extorsión y el micro tráfico. A su vez, estas dos formas de captación ilegal de recursos se presentan como las que más relación tienen con la violencia en tanto que el control por las mismas lleva al choque entre organizaciones criminales. Según el concejal Juan Felipe Campuzano tanto la extorsión como el micro tráfico superan el 80% de los ingresos de la economía ilegal. Pero es claro que estas formas de economía criminal tienen su respaldo en otras dinámicas ilegales como el narcotráfico, la protección violenta y la corrupción.

“La micro extorsión es generalizada, la cultura de la ilegalidad nos afecta totalmente, y el tráfico de drogas, que quizá sea el motor de todos los combos de Medellín. Aliado a eso está el sicariato, es tremendo ver cómo los jóvenes delinquen y están acabando con su vida.” (Entrevista al Coronel Julio Alvarado, Director UNIPOL. El Colombiano, martes 25 de junio de 2013)

4. PROTECCIÓN VIOLENTA

4.1 ¿Qué es la protección violenta?

La protección violenta consiste en el acto de obligar a una persona o grupo a comportarse de cierta manera que el protector determine, esto último no siempre se ejecuta mediante la agresión física o la fuerza, sino con la amenaza de que estas se pueden llevar a cabo.

De esta manera, el negocio del protector violento consiste en la imposición criminal organizada de extorsión continua basada en la oferta, real o imaginaria, de protección forzada (Bedoya, 2010). Así, las personas o grupos bajo su ‘protección’ pagan una cuota que les garantiza la seguridad y la regulación violenta de los conflictos económicos o sociales que se le presenten.

Es por eso que el fenómeno de la protección violenta se puede entender desde la óptica de la construcción de ‘Estados paralelos’. Es decir, que aparece cuando el Estado legítimo está ausente o es ineficaz y es reemplazado por organizaciones casi siempre de vocación criminal. De esta forma, el “monopolio legítimo de la fuerza”,



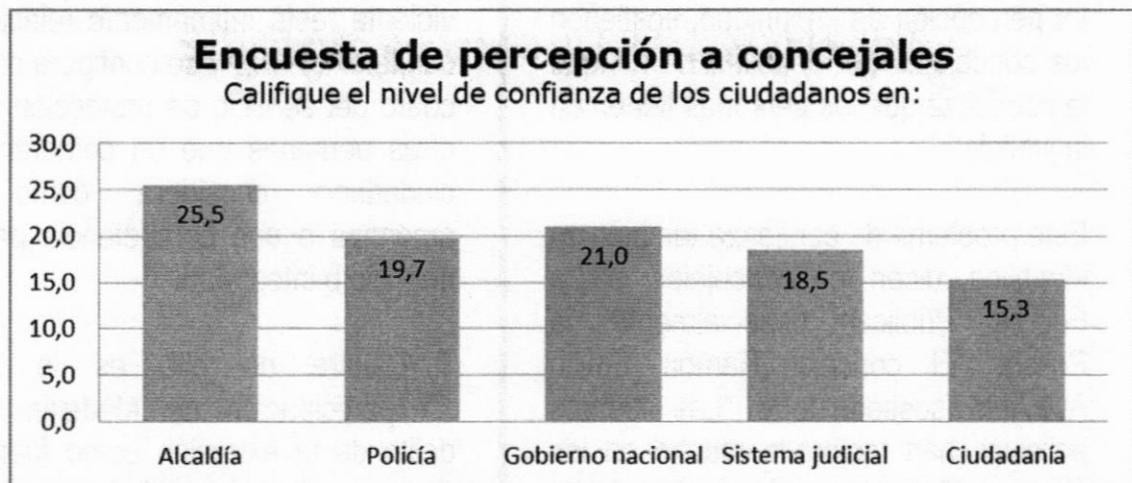
función básica del Estado moderno, es cooptado por organizaciones privadas, ilegales, violentas y en muchos casos criminales.

4.2 Protección violenta en Medellín

Las tendencias sobre el fenómeno de la denuncia pueden ser esperanzadoras. En efecto, la importancia que las personas le dan a la “efectividad de la denuncia” como parte del esfuerzo de la seguridad, según Medellín Cómo Vamos, se redujo de 11% a 7% entre 2011 y 2012 (MCV, 2012: 25). De igual manera, analizando las razones por las cuales

las personas denuncian, **la Encuesta de Percepción Ciudadana ubica en primer lugar la convicción de que los delitos deben denunciarse (43%), seguido por la expectativa de que la denuncia lleve a que el delito no ocurra de nuevo (35%) y finalmente, la recuperación de los bienes perdidos (31%).** Esto habla de cómo los ciudadanos de Medellín cuentan con valores morales, expectativas de efectividad de la autoridad y preocupación por sus bienes como principales motivaciones para denunciar.

Ilustración 6. Nivel de confianza de los ciudadanos– Encuesta concejales.





Respecto a la explicación para la no denuncia, la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2012 reporta un descenso en la desconfianza de las personas por las autoridades, aunque sigue ocupando el primer puesto con el 30%. Esto podría explicar una tendencia en la cual la mayor legitimidad de las autoridades lleve a superiores niveles de denuncia ciudadana.

Sin embargo, los desafíos prevalecen. Según los concejales entrevistados para este informe, el aparato de justicia en la ciudad cuenta con serios problemas de legitimidad entre los ciudadanos, particularmente frente al escepticismo que despierta su efectividad, eficiencia y transparencia. La percepción de impunidad, sostienen los concejales de Medellín, ha minado la confianza que las personas tienen en la justicia.

Este problema de confianza también se identifica, dicen los concejales, en la Fuerza Pública, especialmente la Policía. El concejal Ramón Emilio Acevedo sostiene que "Las fuerzas policivas han mejorado mucho en los últimos años, pero siguen sin tener toda la confianza de la gente". La transparencia y comunicación, más allá de los resultados puramente operativos, son clave, según el concejal Acevedo "la policía tiene que ser más

proactiva y a la vez más comunicativa de todos los logros que tiene, ser muy informativa de todas las investigaciones y depuraciones internas que hace".

Para el Concejal Jaime Cuartas, los combos que cuidan los negocios ilegales y mantienen un control territorial en algunas zonas de la ciudad son también los responsables de las llamadas "fronteras invisibles". Esta situación, sostiene el concejal Cuartas, también afecta la disposición de las personas a denunciar, ya que se sienten vulnerables a las amenazas y violencia de los grupos armados que funcionan en su comunidad.

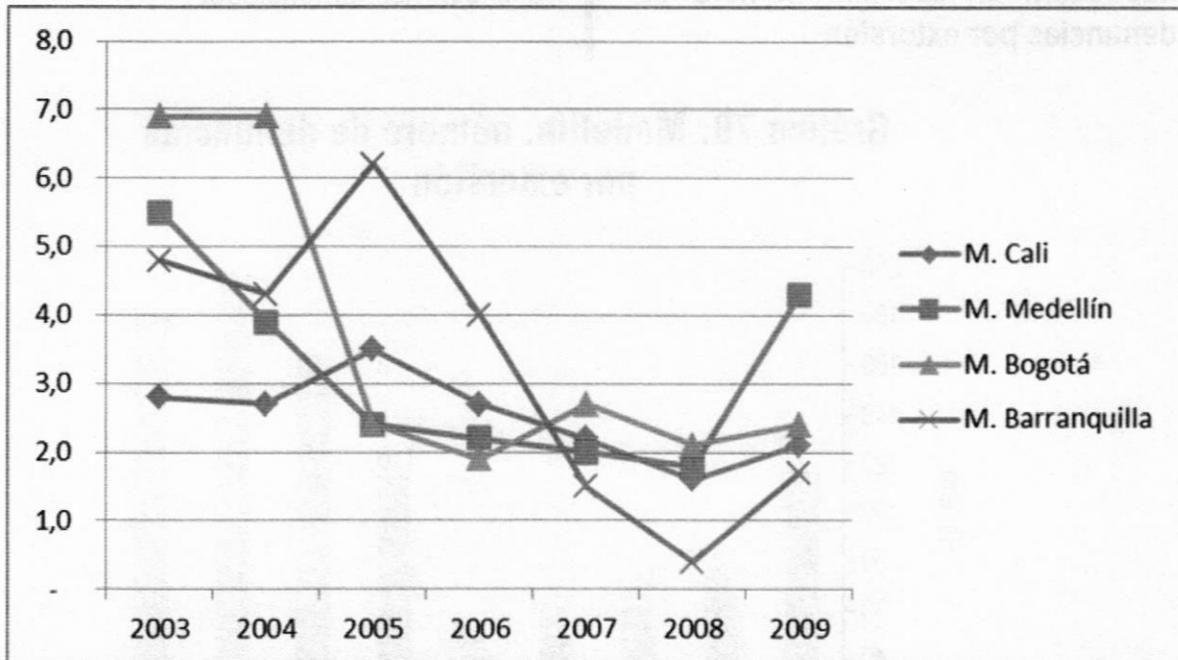
Para Ana María Jaramillo, de la Corporación REGIÓN, la protección violenta "está íntimamente relacionada con la extorsión" y se configura como el cobro del servicio de protección contra otras personas que un comerciante o ciudadano considera como una amenaza o una competencia para su negocio o integridad.

Muestra de ello es la mayor participación de Medellín en el delito de la extorsión como fuente de riesgos de seguridad. En el comparativo nacional es visible como Medellín toma la delantera en la extorsión registrada, aun cuando este por la forma del delito, es



particularmente subregistrada. Este fenómeno se debe a que la micro extorsión se presenta en combinación con cierto control territorial.

Ilustración 7. Comparativo de extorsión nacional.



Fuente: Policía Nacional – Sijin

La existencia de un fenómeno de protección violenta en la ciudad, considera el profesor e investigador de la Universidad EAFIT, Andrés Julián Rendón, significa que en algunas zonas de Medellín el Estado está compitiendo con grupos armados ilegales por mantener el monopolio de la fuerzas y proveer ciertos servicios que son responsabilidad legal de las autoridades.

La coordinadora de Medellín Cómo Vamos, Piedad Patricia Restrepo, resalta la importancia de la denuncia como insumo para el ejercicio de la seguridad que realizan las autoridades. Sostiene que la denuncia en la ciudad puede verse como baja o alta según el delito, pues mientras hechos como el hurto o el homicidio son denunciados con bastante frecuencia, la extorsión cuenta con altos niveles de subregistro.

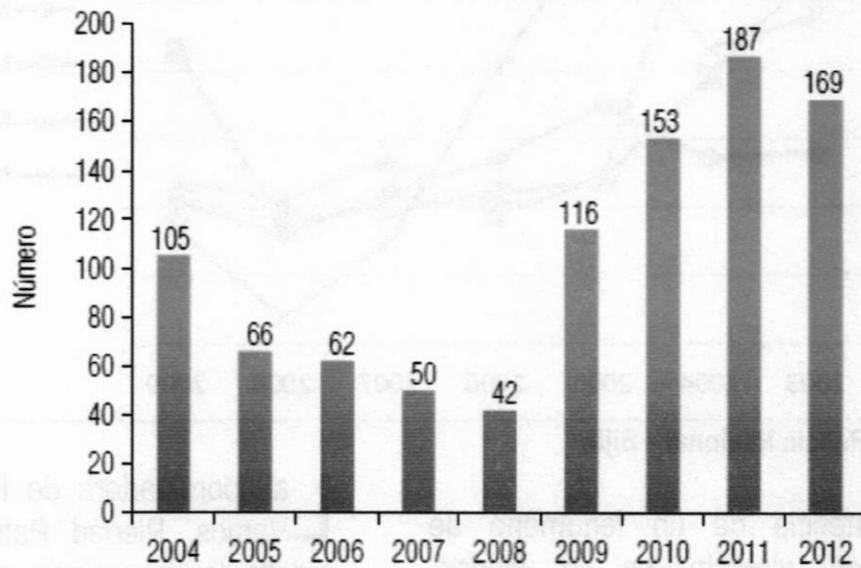


Según esto, “las autoridades dicen que falta denuncia para poder investigar y tienen toda la razón”.

Sin embargo, la denuncia cuenta con algunos problemas complejos como la falta de confianza en las instituciones, el escepticismo frente a la eficacia de las autoridades y el miedo a sufrir consecuencias por parte de los delincuentes denunciados.

Ilustración 8. Medellín: número de denuncias por extorsión

Gráfico 79. Medellín: número de denuncias por extorsión



Fuente: SIJIN

Tomado: Medellín Cómo Vamos. Informe de Calidad de Vida 2012. Pág. 72



De esta manera, los grupos armados se convierten en competidores del Estado en tanto proveen “justicia”, resuelven conflictos e incluso cobran impuestos en la forma de extorsión. La denuncia vuelve a ser clave en este respecto, pues “ante situaciones delictivas, las personas esperan que el Estado responda, que atienda el problema”, sostiene el investigador y politólogo Andrés Preciado.

Estos bajos niveles de denuncia pueden generar otros problemas, como el subregistro y la invisibilización de un fenómeno. “La extorsión por ejemplo es un fenómeno extendido en toda la ciudad, pero como muy pocas veces se denuncia, es como si no existiera”, sostiene el politólogo. Esta situación también puede llevar a que las autoridades tengan problema a la hora de diseñar políticas claras y eficaces, al apuntar a impactar problemas poco conocidos.

5. CONTROL TERRITORIAL

La conformación de grupos armados ilegales – bandas y combos – durante los años ochenta en las periferias de la ciudad de Medellín, crearon una suerte de conexión entre estos grupos delincuenciales y las zonas y barrios donde estos se asentaban y ejercían

sus actividades ilegales. De esta forma, la apropiación, cada vez mayor, del territorio de influencia permitió que estos grupos ilegales vieran en los habitantes de los barrios un elemento de propiedad y capital que finalmente se traduciría en fuente para el recaudo de recursos, esto es, se impone una relación de cliente – proveedor.

“Dichos grupos en la disputa y control de rentas, principalmente, ilegales, ejercen un control territorial mediante métodos como las amenazas directas, el reclutamiento de menores de edad, el control social, las barreras “invisibles” que generan miedo en la comunidad. De acuerdo con la Personería de Medellín (2013) las principales razones aducidas por quienes declararon desplazamiento en 2012 fueron justamente las amenazas, el intento de reclutamiento ilegal, el homicidio, las agresiones físicas, el control territorial y el control social, además de delitos contra la integridad y libertad sexual de las mujeres” (Medellín Cómo Vamos, 2013: 70)

Así pues, el control territorial se define claramente bajo parámetros geoespaciales, donde se establece una disputa directa entre grupos armados ilegales y el control legítimo del Estado de estos territorios.



Con lo anterior, se observa que esta lucha entre bandas delincuenciales y Estado radica en la asignación de bienes y servicios que puede proveer uno u otro con mayor capacidad de influencia y coerción. Asimismo, se puede inferir que el control territorial posee otras fuentes inmateriales como el control económico y social que generan un fuerte sustento en el ejercicio de dichas actividades. Lo anterior se logra a través del proceso de protección violenta que adelantan los grupos criminales, basados en su capacidad para “[...] forzar a otra, criminal o no, para hacer lo que ella determine sin tener que recurrir a continua agresión física o a depredación violenta (Finckenauer, 2005: 66,81), con el propósito de, bajo ciertas circunstancias, ganar y mantener el control monopólico de un mercado.” (Bedoya, 2010: 15).

Por ello, es importante señalar, en la línea que lo hace el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012), que el control territorial se encuentra provisto de un control social/político y otro económico, que de la mano de un proceso de coerción, impone reglas se institucionaliza mediante el remplazo de la triada estatal de los monopolios de la fuerza o violencia legítima, justicia y tributación.

En este sentido, el control social y político se logra imponer a través de herramientas de violencia y coerción que direccionan la forma de actuar y el tipo de actividades que pueden adelantar los habitantes que se encuentran en el redil de los grupos armados ilegales. ***Es así, como los grupos delincuenciales le apuestan a la “[...] imposición de prácticas, reglas y códigos morales que buscan establecer un orden social, autoritario y paraestatal que le genere seguridad al grupo ilegal.” (OSHM, 2012: 50).***

Con lo anterior, las dinámicas de los grupos ilegales en materia de control social y político pasan por lo siguiente: ataques contra la población con el fin de generar miedo; ley del silencio; toque de queda; establecimiento de organizaciones sociales; incursión en mecanismos de participación social y política; fronteras invisibles; entre otros. (Ibíd. 50 – 51).

Ahora bien, el control económico, al igual que el control territorial y social-político, se alcanza partiendo de acciones violentas y coercitivas que permiten que los grupos ilegales adquieran financiación para el soporte del resto de sus actividades delictivas. Asimismo, el control económico canaliza las lógicas económicas de carácter legal, informal e ilegal.

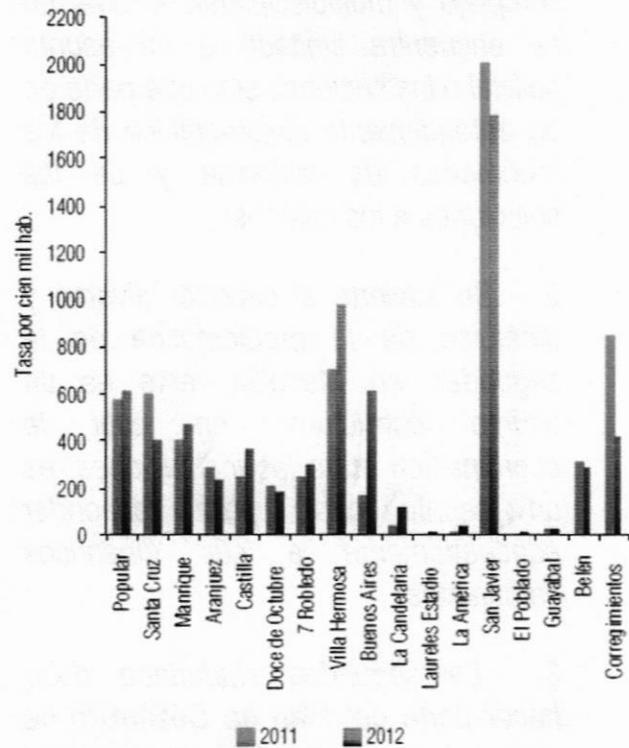


Esto último, se logra a través de la extorsión a comerciantes, trabajadores y habitantes de la zona; apropiación de las plazas de micro tráfico; incursión en actividades económicas legales como las del sector transportador y comercial; producción y distribución de elementos de la canasta básica familiar; usurpación de recursos estatales como los de Presupuesto Participativo; entre otras. (Ibíd. 51 – 52).

Por último, el control del territorio entrelaza la potestad de propiedad sobre el espacio público, y sobre lo que se desarrolle en éste, y la protección violenta que se enmarca en la zona, es decir, el control territorial por parte de las bandas delincuenciales se alcanza cuando a través del uso de la violencia o la amenaza de que ésta será utilizada, se crean una serie de normas no institucionales que deben ser obedecidas so pena que se castigue mediante medios que se encuentran por fuera del marco legal, tales como, el “Uso sistemático del desplazamiento forzado masivo y colectivo como estrategia para la expansión y conservación del poder sobre el territorio.” (Ibíd. 54).

Ilustración 9. Medellín: desplazamiento forzado intraurbano, comunas expulsoras, 2011-2012

Gráfico 78. Medellín: desplazamiento forzado intraurbano, comunas expulsoras, 2011- 2012



Fuente: Cálculos propios con base en Personería de Medellín

Tomado: Medellín Cómo Vamos. Informe de Calidad de Vida 2012. Pág. 70

“Una ciudad (Medellín) que más del 70% está bajo control de la llamada Oficina o de los mal llamados Urabeños. Teniendo claro que los mal llamados Urabeños están más en las partes altas; una Oficina dividida pero con mucho poder, estamos hablando entre 10.000 a 13.000 hombres en armas” (Fernando Quijano Director de Corpades– Entrevista Hora 13 Noticias)



CONCLUSIONES

1. *La seguridad es un asunto complejo y multidisciplinar, el cual no se encuentra limitado a un asunto policial o institucional, sino que parte de un entendimiento cívico-político de los fenómenos de violencia y de las soluciones a los mismos.*
2. *Se advierte el carácter diverso y dinámico de la problemática de la seguridad en Medellín, este es un asunto estructural, en cual la coordinación entre las instituciones, es un asunto clave para responder adecuadamente a sus dinámicas cambiantes.*
3. *La seguridad ciudadana debe hacer parte del Plan de Desarrollo de una ciudad como Medellín, teniendo en cuenta que su importancia radica en que, de manera efectiva construya un dialogo permanente entre la Administración Municipal y los ciudadanos, que sea permanente y evaluativo de los fenómenos de violencia y de las programas y proyectos que surjan, para responder a ellos.*
4. *La seguridad ciudadana, es una problemática que demanda un replanteamiento en las visiones sobre la seguridad, en la medida en que este no es un asunto que se pueda reducir a bajas o altas en los índices de homicidio, sino, que exige incorporar y articular el elemento cultural e institucional de la percepción ciudadana a los procesos de construcción de políticas públicas en el tema.*
5. *La seguridad ciudadana, es un asunto social y político, en tanto que se vuelve transversal de elementos como: la situación de derechos humanos, calidad de vida de la ciudadanía, salud pública y confianza institucional.*



Bibliografía

Aldana, Sayra & Ramírez, Gabriela. (2012). "Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas". En: Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina: Nueva York. CORPOVISIONARIOS.

Arriagada, I. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Santiago de Chile. CEPAL.

Bedoya, J. (2010). La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa. Medellín: IPC.

Carrión, F. (2002). Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad? Quito. FLACSO.

Corpovisionarios (2011). Encuesta de Cultura Ciudadana 2011.

"Combos de Altavista y La Sierra son el reto de los 1.200 hombres de Unipol". El Colombiano, martes 25 de junio de 2013

Concejal Juan Felipe Campuzano. Presentación, Sesión análisis de la seguridad en Medellín. 12 de junio de 2013.

Duncan, G. (2011). Drug trafficking and political power: an oligopoly on the means of coercion in Colombia y Mexico.

Gambetta, Diego (2000) 'Mafia: The Price of Distrust', in Gambetta, Diego (ed.) Sociology, University of Oxford, chapter 10, pp. 158-175, (Disponible en <http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta158-175.pdf>)

Gambetta, Diego (2007) La mafia siciliana. El negocio de la protección privada. Fondo de Cultura Económica.

Giraldo, Jorge. (2008). *La Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín*. En: Urvio: revista latinoamericana de seguridad ciudadana, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Estudios de la Ciudad, (n. 5, septiembre 2008): pp. 99-113.

Giraldo, Jorge & Fortou, José. (2012). *Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio*. En: Urvio: revista latinoamericana de seguridad ciudadana, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Estudios de la Ciudad, (n. 11, Marzo 2011): pp. 99-113.

Medellín Cómo Vamos (2012). Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008-2011.



Medellín Cómo Vamos (2012). Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2012.

Misse, M. (2009). *El delito como parte del mercado ilegal: violencia, mercancía política y narcotráfico en Rio de Janeiro*. En: R. Stanley (2009). *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*. Madrid: Entimema

Roth, A.N. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Aurora.

Ogliastri, E. (2011). Seguridad ciudadana. En: El precio de sentirse protegido. DEBATES IESA. Volumen XVI. Número 3.

OEA. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. (2012). Control territorial y resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana. Medellín. OSHM.

Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015: Un Hogar para la Vida.

Portes, A. Haller, W. (2004). *La economía informal. Serie de Políticas Sociales*. En: Naciones Unidas, CEPAL, Dirección de Desarrollo Social. (Noviembre).

ONU-Habitat y Universidad EAFIT (2011) "Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín" Medellín: Pregón.