



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TU YO



Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín

OPPCM

Informe de Seguridad Ciudadana

Más allá de la violencia homicida



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN

Operado por:

Este Informe de investigación presenta un análisis de tres temáticas que rodean al tema de Seguridad Ciudadana en Medellín. Su construcción ha sido un ejercicio participativo en el que han sido protagonistas la academia, los concejales, la administración municipal y las organizaciones sociales, por medio de sus percepciones, opiniones informadas e investigaciones. El objetivo principal del Informe es señalar algunos puntos clave para la discusión sobre Seguridad Ciudadana en la ciudad, particularmente en el espacio de representación democrática que es el Concejo de Medellín. Esto último va dirigido a construir una visión plural de los asuntos de seguridad que se examina desde las diferentes proposiciones de los actores que participan en el Informe y confluyen en el entorno social. Es así como se busca constituir un nuevo foco de atención por parte de las autoridades y ciudadanos en el tema de seguridad, ya que el establecimiento de la agenda política responde 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).

La violencia vivida en Colombia y en Medellín no es un fenómeno que se vea reflejado de manera exclusiva en los índices de homicidio. Son muchas otras dimensiones las que se deben tener en cuenta a la hora estudiar la violencia en la ciudad, tales como la protección violenta, las economías ilegales y la cooperación institucional. 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 de la ciudad. De esta forma, el Concejo de Medellín puede contribuir a la formación de agenda en la ciudad desde su propia perspectiva con el fin de tender puentes de diálogo constructivo con las posturas de la Administración Municipal.

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

- Revisión de actas de sesiones del Concejo de Medellín.
- 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.
- Realización de tres (3) grupos focales con líderes de las comunas 4, 10 y 16.
- Revisión de bibliografía disponible. Textos académicos y notas de prensa. Productos de universidades, observatorios y ONG.
- Recolección y análisis de información cuantitativa.
- Encuesta de percepción del tema a 11 concejales de Medellín.

1. Violencia homicida

"La Tasa de Homicidio es el peor indicador para medir la seguridad, es el más engañoso, el más elusivo, porque se puede manipular de muchas maneras, incluso por los controles violentos de los criminales y se puede convertir en un incentivo para 'apaciguar' el fenómeno".

Jesús María Ramírez – Asesor de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia

1.1. ¿Qué es la violencia homicida?

Para comprender que es la violencia homicida, es importante definir qué 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.

El homicidio, de manera tradicional ha sido el principal factor evaluado de manera estadística para medir la violencia a nivel mundial, respecto a la criminalidad, inseguridad y la situación de los derechos humanos que se tienen en un Estado. Su importancia radica en que es un indicador medido por varias instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, se le puede involucrar con otro tipo de delitos como el robo o el narcotráfico, es de un gran impacto social y de una importante demanda en todos los entornos sociales (periodistas, políticos, etc.).

Este reclamo de información, hace que se usen las estadísticas de homicidios para el análisis y la generación de políticas públicas contra la inseguridad (Giraldo & Fortou, 2012: 102) y con la idea de ser transversales a los problemas de las ciudades, unido a ello es una cifra que está en constante medición ya que la baja de la estadística de homicidio legitima las políticas tanto del gobierno como el accionar de la fuerza pública.

Durante años en Medellín se ha luchado por disminuir las cifras de homicidios, esto a través de un trabajo conjunto de la Fuerza pública y de la administración municipal, para el director de la Empresa para la Seguridad de Medellín (ESU), el ex-coronel Manuel Salgado, "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".

A pesar de estos esfuerzos y de la disminución de las cifras, la percepción de la seguridad sigue representando un desafío para Medellín, como lo manifiesta 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."

Gracias a la mayor operatividad de las autoridades sobre las manifestaciones, asociada a la mayor conflictividad y fraccionamiento del poder de las estructuras ilegales, han hecho que la violencia homicida en Medellín, tome cifras que las autoridades esperaban superadas. Es así como, medicina legal informó que en

Medellín se presentaron en el año 2008, 47 homicidios por cada 100 mil habitantes, en el 2009: 94, en el 2010: 86 y en el 2011: 69.

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

MES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ENERO	108	60	65	68	92	104	239	171	71
FEBRERO	109	60	63	57	75	110	116	140	90
MARZO	104	57	65	57	69	114	148	164	94
ABRIL	98	64	64	53	76	186	173	177	94
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	118
OCTUBRE	105	63	72	68	98	225	163	90	
NOVIEMBRE	82	69	61	84	109	235	142	121	
DICIEMBRE	67	55	74	77	95	231	139	120	
TOTAL	1187	782	804	771	1.045	2.187	2.023	1.649	908

Fuente: Secretaría de Seguridad 2012

Es evidente una tendencia decreciente de las cifras de homicidios en comparación con los 3 años anteriores. Estas disminuciones con respecto a los años anteriores son una combinación de operatividad de las autoridades y consolidación de poderes de nuevos capos mafiosos en la ciudad de Medellín.

Ilustración 1. Factores generadores de inseguridad - Encuesta a concejales.

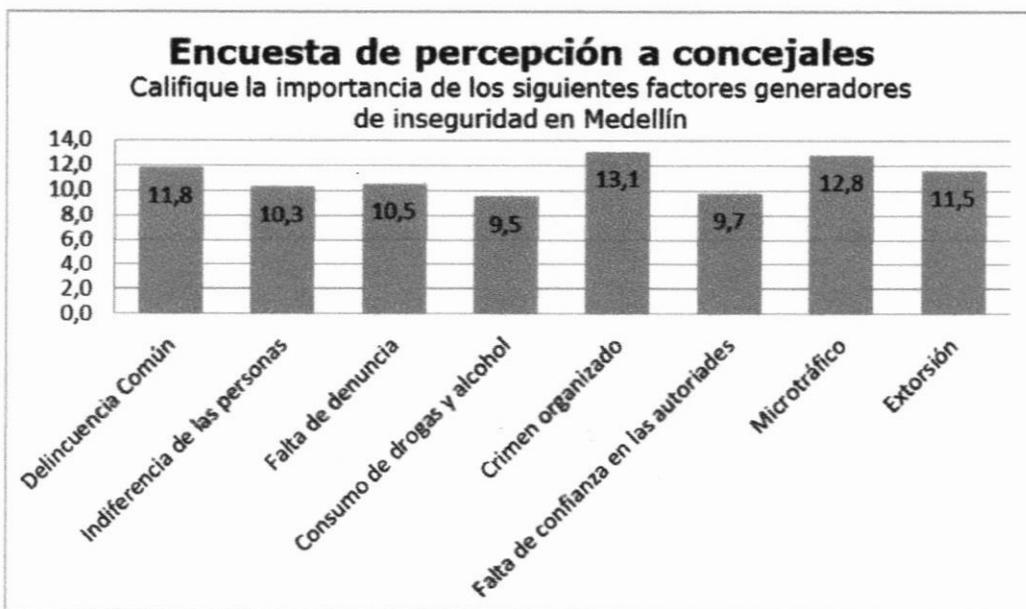
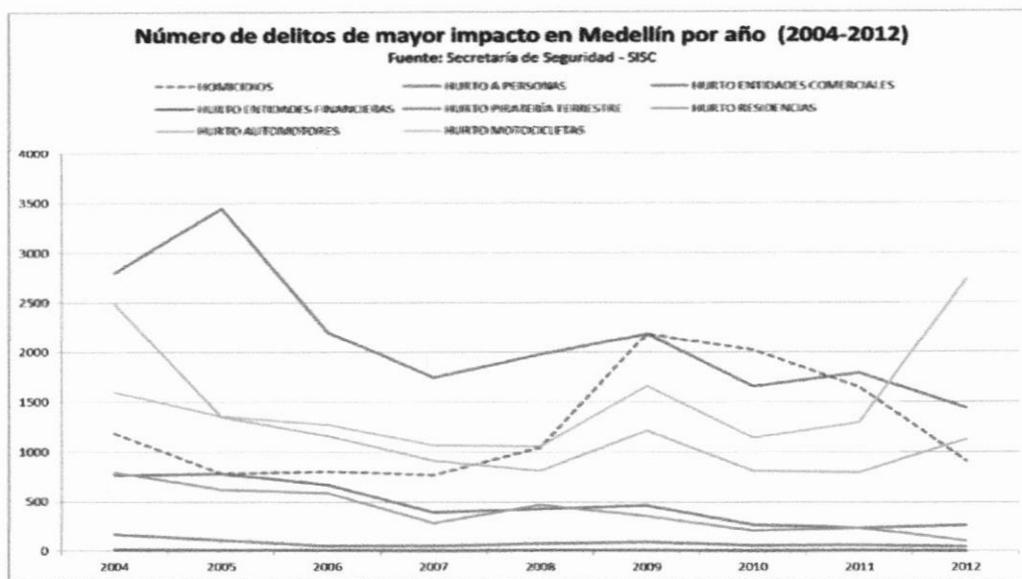


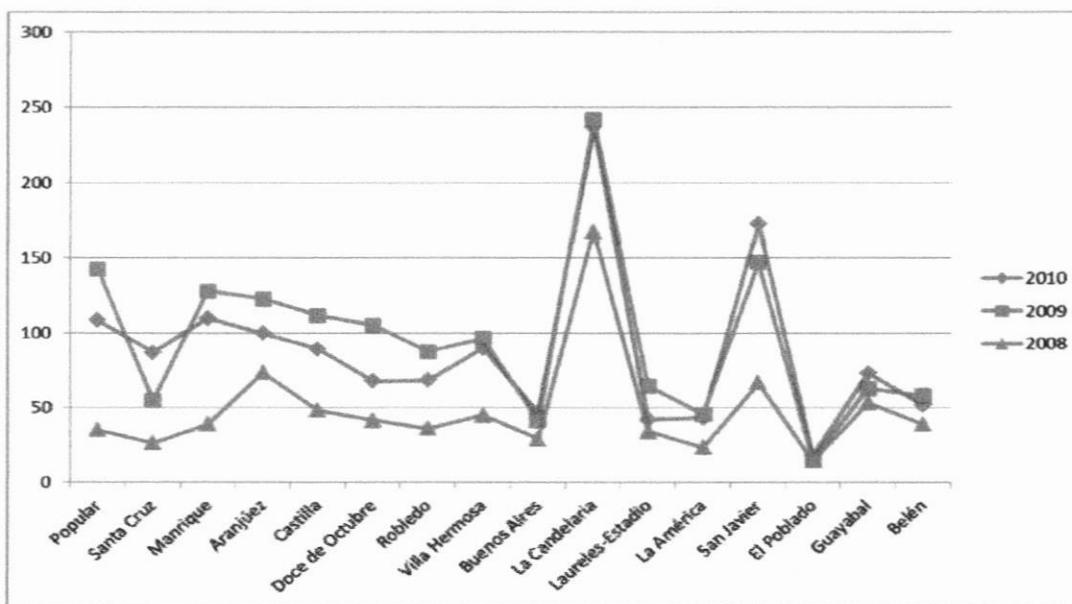
Ilustración 2. Delitos de alto impacto en Medellín (2004-2012)



La violencia es una problemática que tiene muchas perspectivas desde las cuales se puede estudiar y evaluar, pero para el caso de esta investigación, es necesario comprender que la violencia vivida en Colombia y en Medellín no es un fenómeno que se vea reflejado de manera exclusiva en los índices de homicidios, 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" (Giraldo, 2008).

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

Ilustración 3. Muertes Violentas por cada 100 mil habitantes por Comuna 2008-2010

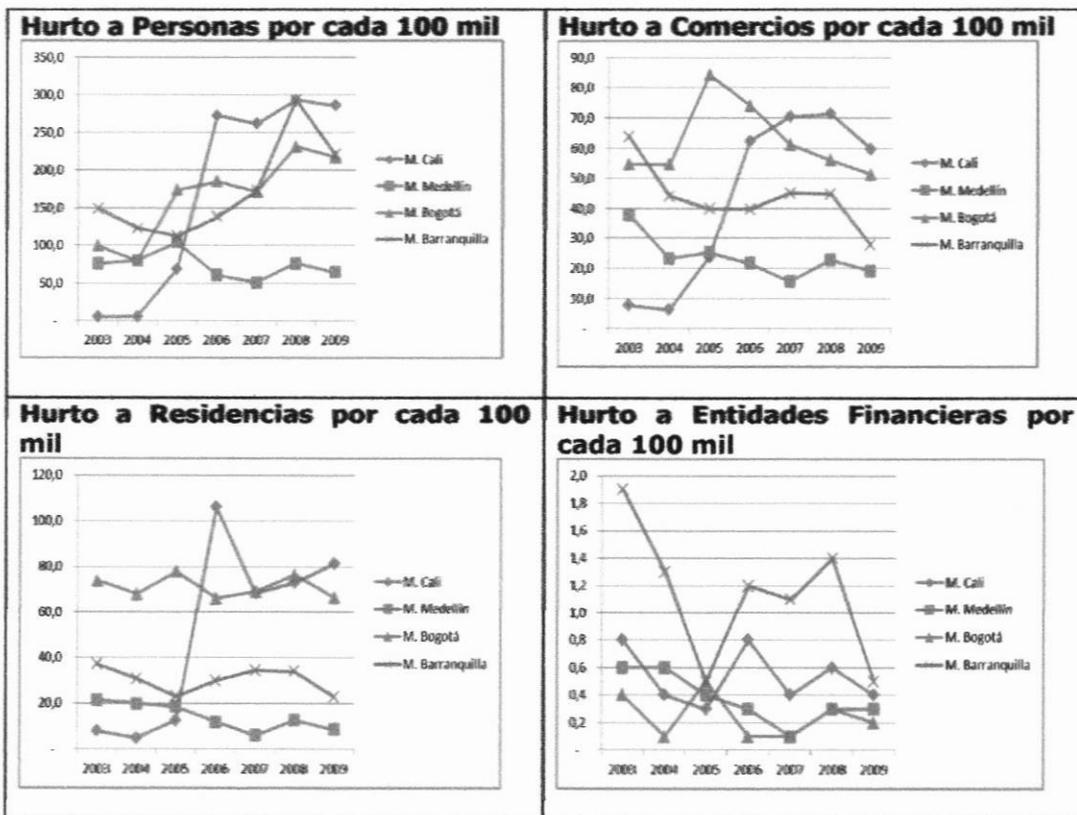


Fuente: Medellín Cómo Vamos

“La violencia en Medellín es permisividad del Estado, falta de instrumentos, fallas en las judicializaciones, la vinculación de los infantes a todos estos fenómenos: narcotráfico, prostitución, tráfico de armas y los robos.” Santiago Martínez, Concejal.

1.2. Delitos de alto impacto

Ilustración 4. Delitos de alto impacto



Tal como lo muestran las estadísticas del Ministerio de Defensa Nacional, Medellín es una ciudad que tiene comparativamente hablando, niveles de hurto relativamente bajos. Sobre todo en indicadores de hurto a personas, comercios, residencias y entidades financieras. Este indicador refuerza dos cuestiones en relación a la generación de riesgo contra la seguridad, la primera un mayor control territorial de ciertos grupos delincuenciales, y una mayor complejidad de las organizaciones ilegales que diversifican las fuentes de rentas ilegales asociadas a dos cuestiones: el narcotráfico y cierto control territorial de las actividades ilegales.

Con respecto a la primera, las organizaciones de hurtos a personas, comercios, residencias y entidades financieras que pueden verse en Bogotá o Barranquilla, suelen tener altos niveles de especialización en la tarea específica, y responden a bandas delincuenciales sin pretensiones ni de control territorial más allá de la actividad específica. El prototipo de estos delitos son las bandas de "Apartamenteros" de Bogotá o Cali, que son altamente especializadas y sectorizan las ciudades y expanden la misma actividad a otras zonas del país o del mundo.

Estas bandas suelen tener redes de inteligencia, redes para sobornar o infiltrar la vida de las personas u organizaciones y a partir de dicha información realizar golpes más o menos medidos. Requieren bajo perfil, y sus objetivos son esencialmente financieros. Este tipo de organizaciones ha migrado hacia actividades de delitos informáticos u otro tipo de delitos contra el patrimonio que requieren relativamente poco poder de fuego.

2. Economías ilegales

2.1. ¿Qué es una economía ilegal?

El Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015: Un Hogar para la Vida, observa 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 este sentido, 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).

Por su parte, el carácter cambiante de los grupos ilegales que intenta 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, es decir, en actividades legales. Discusiones 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, adquisición de tiendas y supermercados, incursión en el sector transporte, entre otros.

Tabla 2. Economías formales, informales e ilegales.

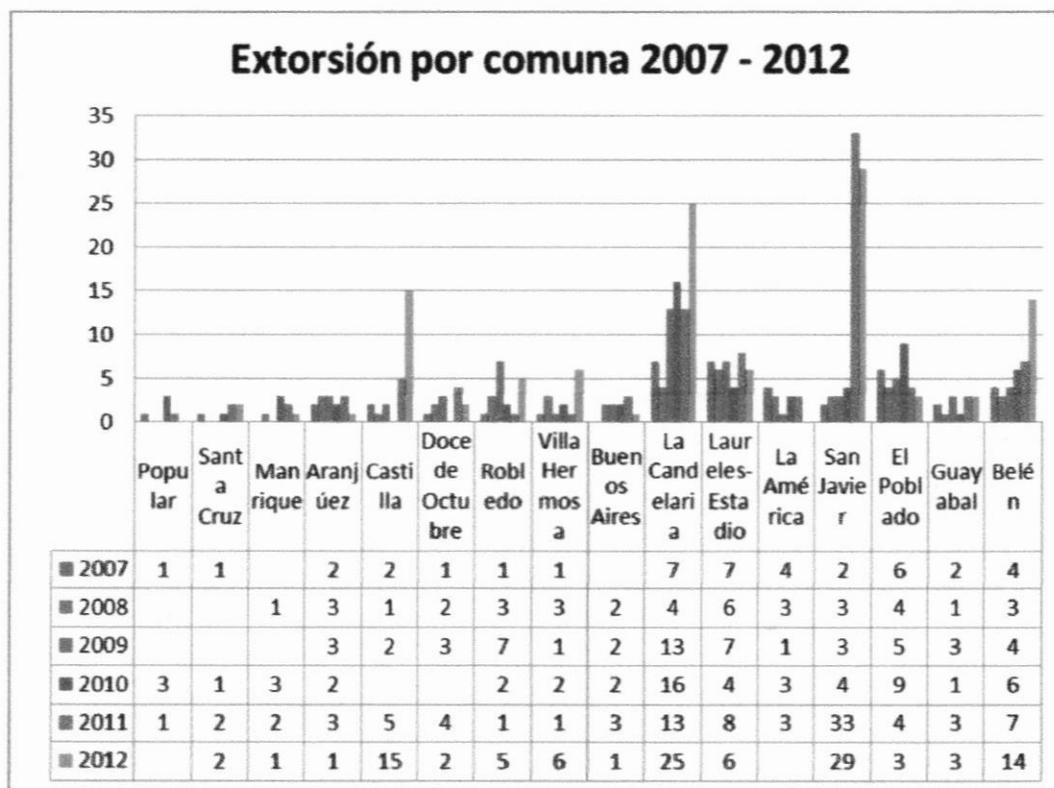
Procesos de distribución y producción*	Producto final	Tipo de economía
+	+	Formal
-	+	Informal
-	-	Ilícito

***Convenciones: Lícito: +, ilícito: -**

Fuente: (Portes y Haller, 2004: 12)

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, la extorsión que se lleva a cabo por los grupos ilegales sin la prestación de un servicio radica, por ejemplo, en el cobro de rescates por vehículos robados o el cobro de dineros por dejar que transacciones de bienes raíces se realicen.

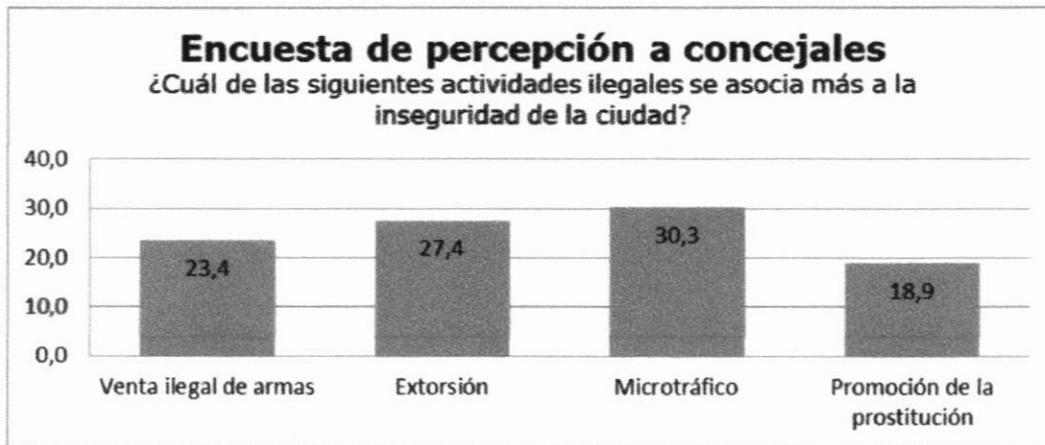
Ilustración 5. Denuncias por extorsión por comuna 2007 – 2012.



"Las rentas que representan la 'caja' de las organizaciones criminales son: el microtráfico, las maquinitas, el chance ilegal, las apuestas y rifas, la vacuna a los comercios pequeños, cobro de la vigilancia ilegal, la parcelación de los límites de la cota de urbanización de la ciudad y el pago de servicios públicos obtenidos de manera fraudulenta. Pero existen grandes rentas, como el narcotráfico y su relación con el lavado de activos". (Funcionario entrevistado – Jesús María Ramírez – Asesor Gobernación de Antioquia)

Por su parte, el microtráfico 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 microtráfico 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" (Experto entrevistado – Andrés Julián Rendón – EAFIT).

Ilustración 6. Actividades ilegales e inseguridad – Encuesta concejales.



Es así, como funcionarios y concejales llegan a la conclusión de que las dos actividades de financiación ilegal con más influencia en la ciudad son la extorsión y el microtráfico. 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 microtráfico superan el 80% de los ingresos de la economía ilegal. Pero es claro que estas formas de economía criminal no se conciben fortuitamente, por el contrario tienen su respaldo en otras dinámicas ilegales como el narcotráfico, la protección violenta y la corrupción.

2.2. Rutas del capital e inversiones legales de los ilegales

Medellín es concebida como una de las ciudades en las que recae con mayor peso las acciones del narcotráfico. Pero no existe un diagnóstico claro que especifique a la ciudad como una ruta clave para el transporte de drogas y armas. Lo anterior viene dado por el imaginario que se construyó alrededor de Medellín desde las décadas de los ochenta y noventa con la consolidación del Cartel de Medellín el cual creó dinámicas económicas ilegales que permearon el orden social de diferentes zonas de la ciudad. Esto se presentó debido a que "los únicos lugares vulnerables en las grandes ciudades de un orden social por parte de los narcotraficantes son aquellos barrios marginales como comunas y colonias (la versión local de los ghettos americanos) y aquellos mercados públicos especializados en el lavado de

dinero (principalmente tráfico de bienes, juegos de azar y prostitución)" (Duncan, 2011: 29). Es por esta razón que Medellín ha sido observada como un escenario factible para la consolidación de rutas del narcotráfico. En este sentido, el concejal Jaime Cuartas argumenta que la ciudad hace parte de estos canales de transporte de drogas y es precisamente por esta razón que se edifican grupos criminales como Los Rastrojos y Los Urabeños alrededor del Área Metropolitana con el fin de proteger dichas rutas.

Entre tanto, expertos y funcionarios opinan que Medellín no es un espacio estratégico geográficamente para que los grupos ilegales instalen un viaducto de armas y drogas. Por el contrario a la ciudad "solo llega lo necesario para atender la demanda del microtráfico" (Experto entrevistado - Andrés Preciado - Universidad EAFIT).

En este sentido, se puede observar a Medellín como un punto indispensable para instaurar rutas de capital, ya que las ventajas competitivas de la ciudad frente a otras en materia de lavado de activos e inversión de dineros ilícitos la posiciona como uno de los principales centros, esto es, "Medellín cuenta con un mercado muy grande que permite, de cierta manera, pasar desapercibidas las inversiones de estos dineros. También genera muchas oportunidades de inversión que otros sitios en la región simplemente no tienen" (Funcionario entrevistado - Jesús María Ramírez - Gobernación Antioquia).

De esta forma, las rutas de capital no solo se presentan como la forma de inversión y ciclo de los dineros ilícitos, sino que también se evidencian como una de las vías de inyección en actividades legales y de blanqueo de capital, es decir, la introducción en las actividades legales de los ilegales busca el dinamismo del mercado el cual ofrece otras fuentes de rentabilidad que son atractivas para los grupos delincuenciales.

"Donde hay unas rentas capturadas por los bandidos siempre hay una necesidad muy grande de lavar esos dineros, y por eso esos dineros buscan llegar donde hay mayor concentración de negocios, donde hay mayor concentración de inversión, donde hay mayor población porque es donde más fácil pueden mimetizar el lavado de esos activos. Por donde hay una mayor actividad económica legal que les pueda ser útil para lavar ese gran número de activos ilegales" (Experto entrevistado - Andrés Julián Rendón - Universidad EAFIT).

Ilustración 7. La ruta del dinero. Características que hacen de Medellín un destino atractivo para los dineros ilegales.



2.3. *Alternativas de política*

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín pretende en este informe recoger algunas de las alternativas y opciones de política que fueron identificadas durante la investigación como un aporte a la discusión sobre las problemáticas abordadas en este texto.

1. Resulta fundamental emprender alrededor de las economías criminales una labor rigurosa de identificación; con esto se pasa a la respuesta estatal que puede ser, según el caso, de prevención, persecución o control. Entender el problema, coinciden la mayoría de los involucrados en esta investigación, supone el primer paso para abordarlo.
2. Cualquier política que se busque implementar a la hora de atacar las economías ilegales debería acompañarse de un proceso de educación que se formaliza tanto desde la familia como desde las aulas, con el fin de generar conciencia en los ciudadanos del valor de la legalidad del dinero, el trabajo y la honestidad.
3. Es fundamental el compromiso por parte del gobierno local para ejercer más control sobre los espacios públicos y con esto la organización y regulación del sector informal e ilegal de la economía, ya que estas acciones institucionales no solo ayudan en los asuntos de política económica sino que se convierten en generadores de seguridad.

3. Protección violenta

3.1. ¿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.

El uso de la protección por parte de las organizaciones se da más bien cuando logran intimidar, "constituyendo una asociación forzada cliente – proveedor solamente basados en su reputación como productores de violencia" (Bedoya, 2010: 35)

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.

3.2. Desconfianza y violencia

El sociólogo italiano Diego Gambetta (2000) sostiene que en las sociedades con bajos niveles de confianza, los ciudadanos tienden a buscar en las mafias los medios para proveerse de protección. Una situación alimentada por la desconfianza general en las instituciones públicas y en las personas con las que viven.

Los mafiosos también inyectan dosis de desconfianza en la sociedad, de tal forma que su negocio de protección sea más demandado. Gambetta identifica otros elementos como el caldo de cultivo para la desconfianza: el predominio del interés privado sobre el público, la falsedad, el engaño y la mentira, el favoritismo sobre el mérito y la justificación social del crimen como medio para conseguir los fines personales.

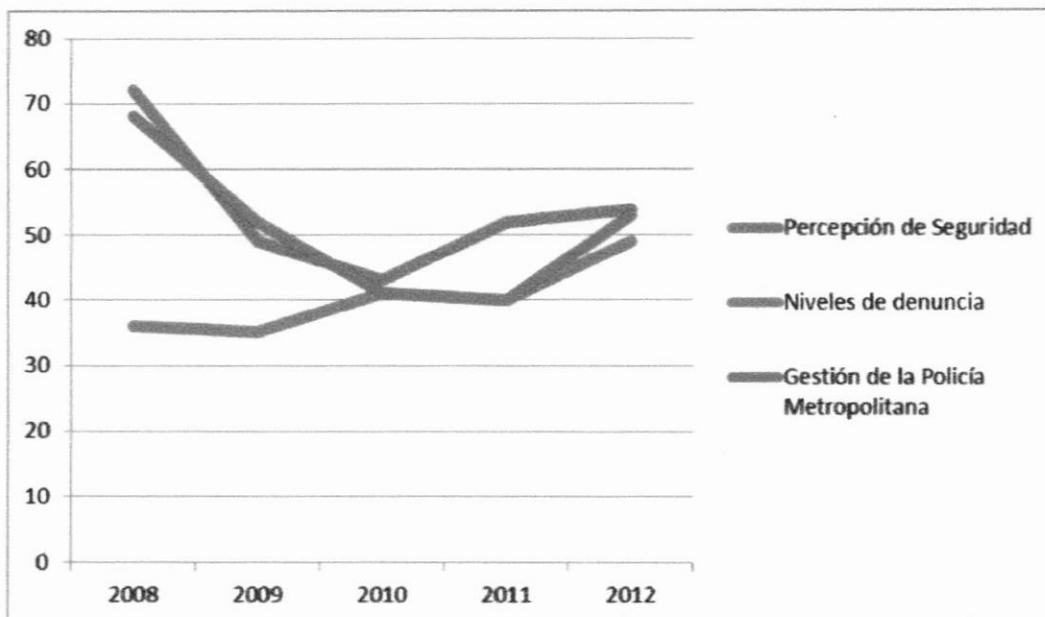
La desconfianza que fortalece a la mafia se relaciona entonces con dos escenarios. El primero es la desconfianza de las personas frente a las instituciones públicas de gobierno y justicia. Según la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2011 el 13% de las personas confían en los políticos, el 35% en la Policía, el 31% en la Alcaldía y el 27% en el Gobierno Nacional. De igual manera, solo el 19% de los encuestados confían en los órganos judiciales y los jueces.

Para Gambetta, la desconfianza frente a las instituciones públicas se transforma rápidamente en una fuente de desconfianza generalizada frente al resto de las personas. Es decir, que desconfiar de la policía o la alcaldía lleva a los ciudadanos a ser más precavidos con los demás. En Medellín, solo el 8% de las personas estarían dispuestas a realizar acuerdos con desconocidos y menos de la mitad de los ciudadanos consideran que en general se puede confiar en la gente.

Estos dos fenómenos de desconfianza (en las instituciones y en la gente) pueden desencadenar en la justificación social de sistemas de justicia ilegales paralelos que operan bajo normas particulares y desencadenan en la justicia por mano propia, la

resolución violenta de conflictos económicos y sociales y la degradación del valor de la vida e integridad ajena.

Ilustración 8: Comparativo entre tendencias de seguridad y denuncia.



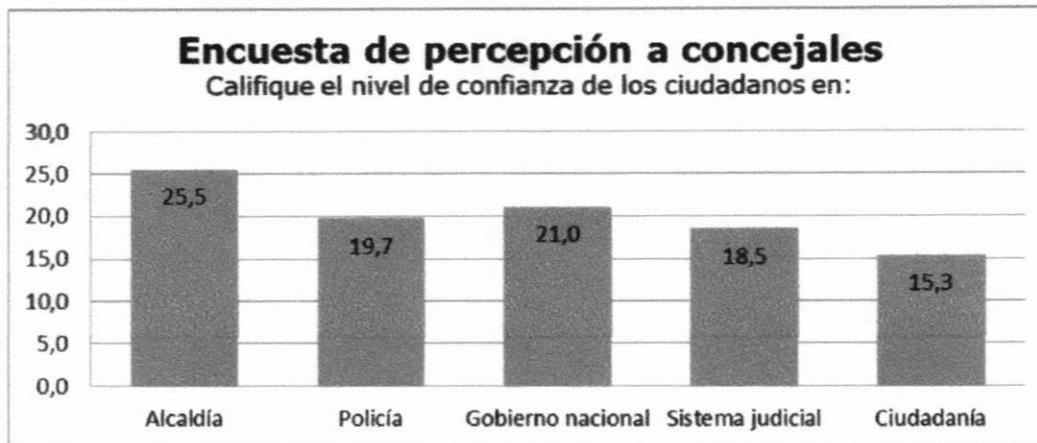
Fuente: Medellín Cómo Vamos (2012).

3.3. Protección violenta en Medellín

Según la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2011, el 21% de los ciudadanos cree que la ciudad es más segura cuando la Policía es confiable, de igual manera, el 32% cree que la ciudad es más segura porque la gente colabora con las autoridades. El 10% de los medellinenses considera que la desconfianza en el Fuerza Pública supone una de las principales razones de la inseguridad en la ciudad.

Aun así, 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 9. Confianza – Encuesta a 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 demostrar una tendencia en la cuál 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".

Por su lado, la concejala Aura Marleny Arcila sostiene que las organizaciones delincuenciales de la ciudad que siguen dinámicas de protección violenta sustentan su accionar en la extorsión, el chantaje y el "boleto". Así, afectan las actividades comerciales y sociales de algunos barrios y sectores de la economía de la ciudad. La concejala Arcila señala que los problemas de efectividad, confianza y acompañamiento constante de las autoridades a la comunidad han afectado la manera como las personas las perciben y su disposición a denunciar.

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.

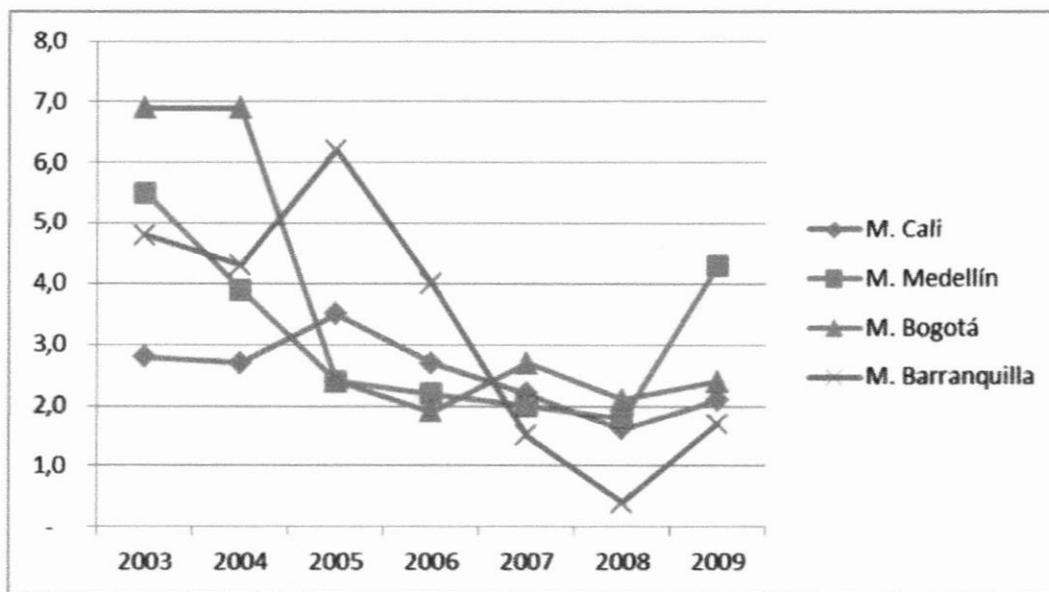
Para Ana María Jaramillo, de la Corporación REGIÓN, la protección violenta "está íntimamente relacionada con la extorsión" y se configura como el cobro del servicio

de protección contra otras personas que un comerciante o ciudadano considera como una amenaza o una competencia para su negocio o integridad.

De hecho, organizaciones grandes con control centralizado y utilización de bandas con control territorial, administraban rutas y rentas ilegales tradicionales asociadas al hurto de vehículos, la prostitución y por su puesto el tráfico de estupefacientes. En la medida que el poder se ha fraccionado, las facciones luchan por el poder unificado de manera más o menos atomizada las rentas ilegales han venido pasando de los grandes cargamentos de los 80, al microtráfico y a la microextorsión.

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 microextorsión se presenta en combinación con cierto control territorial.

Ilustración 10. Comparativo extorsión nacional



Fuente: Policía Nacional - Sijín

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 las fuerzas y proveer ciertos servicios que son responsabilidad legal de las autoridades.

El director de la Empresa de Seguridad Urbana, Manuel Salgado, asegura que la creación de estos grupos dedicados a la protección violenta tiene sus raíces en el abandono histórico del Estado en algunos espacios del país y la ciudad. Así, dice Salgado, "muchas organizaciones que asumen la autoridad y la seguridad (...) ese fenómeno está asociado a la protección".

Según la coordinadora del programa Medellín Cómo Vamos, Piedad Patricia Restrepo, en algunos casos, los cambios drásticos en las cifras de homicidio de algunas comunas parecen sugerir que el responsable no es el accionar del Estado, sino los pactos o hegemonías de los grupos criminales. Esto puede traer muchos problemas, pues sostiene Restrepo que cuando "un solo grupo o banda tiene el

poder, bajan las tasas de homicidio, pero para poder tener y mantener el poder lo que hacen es sembrar el terror en las comunidades".

La coordinadora de Medellín Cómo Vamos también 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.

Para el Politólogo Andrés Preciado, investigador de la Universidad EAFIT, la protección violenta es una expresión natural de la racionalidad económica de los grupos delincuenciales. En esencia, es la actividad que los introduce al crimen y se convierte rápidamente en la que les procura la legitimidad necesaria para mantener el control en un territorio. Jesús María Ramírez, asesor de la Gobernación de Antioquia sostiene que "El fenómeno de protección violenta es la razón de ser de la actividad criminal".

Los fenómenos de protección violenta y de economías ilegales en la ciudad convergen necesariamente en el reconocimiento de algunas expresiones de control territorial. En efecto, la provisión de protección y la captación de rentas por parte de los grupos delincuenciales los lleva a ejercer control coactivo de algunas zonas de Medellín.

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 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.

Para Camilo Arango, director del SISC, el fenómeno de la protección violenta existe en Medellín, pero ha perdido espacio en los últimos años. Sostiene también que "la falta de lugares y la dificultad del proceso de denuncia desincentiva que las personas se tomen el trabajo de hacerlo". Otro asunto que dice, desestimula la denuncia de los ciudadanos son las trabas y lentitud a la hora de proveer protección a los testigos que se acercan a las autoridades.

Según el subsecretario de planeación de la seguridad, Luis Fernando Echavarría las redes de protección violenta en Medellín "si existen, pero no son muchos los casos, es decir, no existen como existían hace ocho o diez años en donde había un delincuente que regulaba las relaciones sociales de un barrio". Para el subsecretario Echavarría es evidente que en algunos lugares de la ciudad el fenómeno está arraigado culturalmente y que se sustenta en el escepticismo de algunos ciudadanos en la institucionalidad.

3.4. Alternativas de política

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín pretende en este informe recoger algunas de las alternativas y opciones de política que fueron identificadas durante la investigación como un aporte a la discusión sobre las problemáticas abordadas en este texto.

La protección violenta se nutre de la desconfianza institucional e interpersonal de los ciudadanos. Existen algunas maneras como la ciudad puede abordar estos desafíos con acciones que busquen ajustar los espacios de participación ciudadana, rescatar valores sociales positivos a través de las instituciones educativas, una mayor eficacia en la provisión de justicia y seguridad por parte del Estado, mejores herramientas de rendición de cuentas y transparencia pública y fomento a los aspectos reguladores de la cultura ciudadana.

1. La confianza institucional puede verse como un asunto de comunicación pública. Tanto en la transparencia de las autoridades y la manera como comunican sus resultados, procesos de depuración y acciones de mejoramiento, como en la educación en temas de seguridad de los ciudadanos, particularmente a la hora de conocer las maneras de denunciar y ayudar a las autoridades.

2. El aspecto cultural de la protección violenta se asume como un frente por el que las autoridades y la ciudad deben preocuparse. Los esfuerzos por invertir más en fortalecer la idea de que el monopolio de la fuerza y protección es potestad del Estado. Todas las acciones que aumenten la confianza, legitimidad y apoyo de los ciudadanos a las autoridades y agencias de seguridad suponen un logro importante para romper las redes de protección violenta y promover la denuncia ciudadana.

3. Una de las principales recomendaciones del Libro Blanco de la Seguridad (2011) resalta el esfuerzo por mejorar los mecanismos de control institucional y ciudadano que ayuden a fortalecer la credibilidad y confianza pública en la justicia, la policía y la administración municipal.

4. Los entrevistados coinciden en que las herramientas de rendición de cuentas y transparencia de las autoridades municipales y la Policía Metropolitana existen y funcionan bien, aunque la comunicación se puede llegar a quedar en simples informes de resultados operativos. Respecto a esto, se resalta que la Policía debe aprovechar el potencial para rendir cuentas que le proporciona su propio Plan Cuadrantes.

Le legitimidad institucional se cultiva a partir de un mejor control interno por parte de los miembros de una organización y la mayor coordinación institucional, a partir de una apuesta por un enfoque integral de intervención.

5. El Plan Cuadrantes le ha permitido a la policía tener planes de trabajo definidos que les permiten rendir cuentas a la comunidad. Para mejorar la confianza en las autoridades, la depuración permanente y el control interno son fundamentales.

6. El aumento en la denuncia ciudadana en los últimos años supone una fortaleza que las autoridades bien pueden utilizar como puente para construir mejores relaciones con la ciudadanía. En efecto, según la Encuesta de Percepción Ciudadana 2012 realizada por Medellín Cómo Vamos, las personas que usaron la línea 123 aumentó de 10% de los afectados por un delito en 2009 a el 31% en 2012. La principal razón para no denunciar continúa siendo la desconfianza en las autoridades, pero se ha

mantenido un descenso sostenido en esta respuesta en los últimos años.

- 7. El Plan de Desarrollo 2012-2015: "Medellín un hogar para la vida" cuenta con programas como Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano, Educación y formación ciudadana para una ciudadanía viva, Legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad y Transparencia como garantía de Buen Gobierno cuyo enfoque de institucionalidad, transparencia y fortaleza de la justicia pueden lograr grandes avances en la lucha contra la protección violenta como fenómeno de inseguridad en Medellín.



Ilustración 11: Denuncia ciudadana

4. Coordinación Institucional

4.1. ¿Qué entendemos por coordinación institucional?

Se puede entender la coordinación institucional como el conjunto de acciones realizadas por las agencias estatales que busquen generar sinergias de sus intervenciones individuales. En términos de la investigación de Seguridad Ciudadana, la preocupación principal de esta sección será determinar qué tipo de acciones coordinadas pueden ayudar a una mejor provisión de justicia en Medellín.

Dentro de la línea de seguridad del Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellín Un Hogar para la vida", se plantea como estrategia y como meta de gobierno, "la creación de un cuerpo elite de objetivos de alto valor, nosotros tenemos muy claro que aquí el tema no es meter a la gente a la calle, es un tema de política criminal, tenemos un asesor en política criminal que fue director de Fiscalías, aquí no es de capturar y decir que capturamos mucha gente, sino de a quién capturamos, aquí no estamos hablando del jíbaro, sino del jefe, del grande del barrio, del grupo delincencial, los objetivos claros son ellos. Se están organizando los recursos para ello. Es un equipo interinstitucional compuesto por la fiscalía, Sijin y policía de vigilancia, que será exclusiva para Medellín, y el objetivo es golpear las estructuras criminales, la estructura económica. (Luis Echavarría, Subsecretario de Planeación de la Seguridad de Medellín)

Para Piedad Patricia Restrepo, coordinadora de Medellín Cómo Vamos, la justicia en la ciudad enfrenta un problema de confianza dentro de la comunidad, una situación que se puede apreciar en el escepticismo general sobre la denuncia, particularmente por una percepción de impunidad.

Ilustración 12. Inversión en proyectos relacionados con seguridad 2008 - 2012

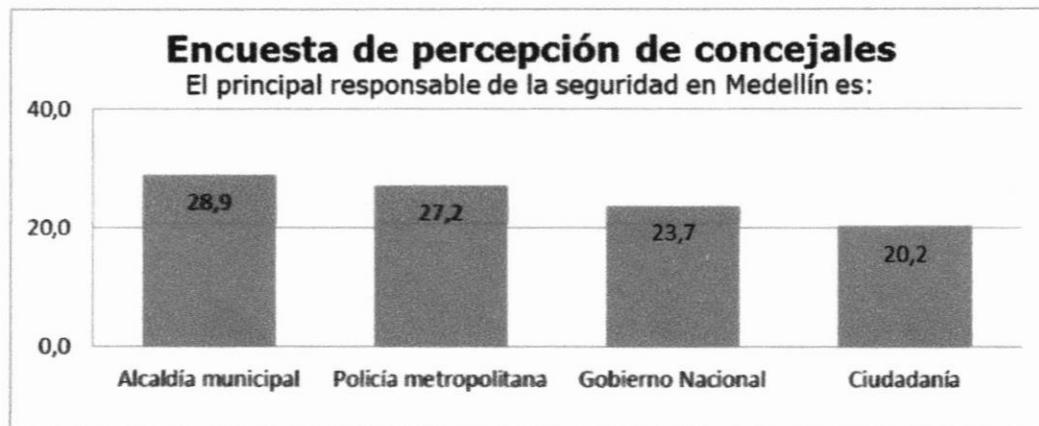


Según el politólogo Andrés Preciado, la coordinación institucional para la justicia y la seguridad en la ciudad también pasa por la manera cómo se invierten recursos conjuntos. Sostiene que deben realizarse mejoras en los planes de acción de articulación para los recursos que el municipio da como apoyo a la justicia, pues considera que se pueden dejar de lado las metas claras y el control de su inversión efectiva y eficiente.

Para Jesús María Ramírez, asesor de la Gobernación de Antioquia, los problemas de la provisión de justicia en la ciudad pueden abordarse "desde el mayor apoyo a la

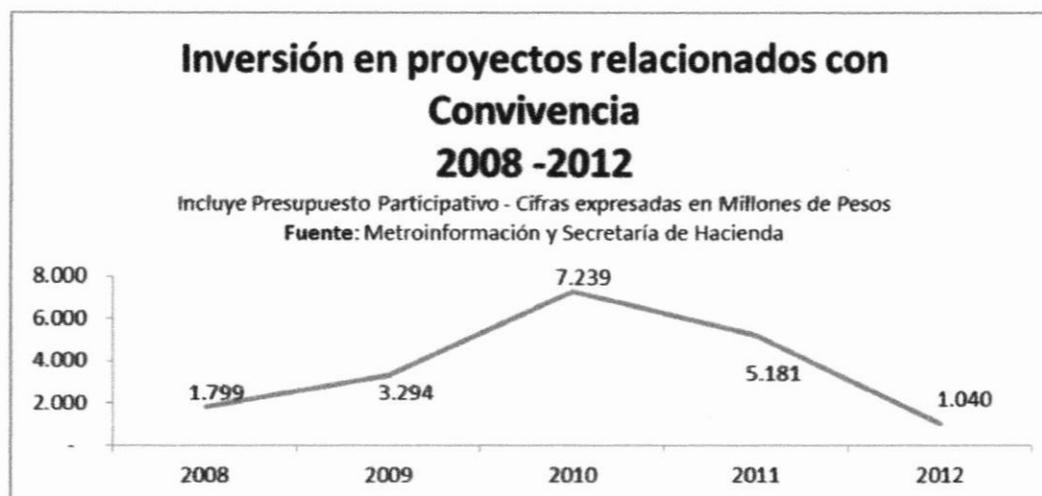
investigación, particularmente recursos tecnológicos, la reducción de la congestión y la intervención de las prácticas corruptas”.

Ilustración 13. Principal responsable de la seguridad – Encuesta a concejales.



Por su parte el Concejal Juan Felipe Campuzano, en relación con esta coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad de Medellín plantea que, “la administración municipal debe exigir, exigir jueces especializados en Medellín sólo hay 7 jueces especializados y a cada uno de ellos les toca, Bacrim, Odín, paramilitares, sicarios y realmente no salen haciendo nada, hay jueces especializados para lavado de activos, por qué Medellín no tienen ni uno, para que comience a desarticular las estructuras del lavado de activos, por qué no tienen un fiscal especializado contra secuestro, un fiscal en homicidios, entonces, uno (como administración municipal) tiene que proveer los recursos físicos y exigir,” es decir, se debe colaborar a las instituciones como la Fiscalía y la Policía con infraestructura para su trabajo, pero en esa misma medida exigir jueces, fiscales y pie de fuerza para la ciudad, teniendo en cuenta los fenómenos de criminalidad tan particulares.

Ilustración 14. Inversión en proyectos relacionados con Convivencia 2008 – 2012.



Para el Concejal Jaime Roberto Cuartas, uno de los principales problemas que se dan en la generación de coordinación institucional es que "hay una baja percepción en cuanto a su funcionamiento, esto debido a que los organismos de control además de que no pueden rendir cuentas y que se encuentran limitados en la forma en la que se comunican con la ciudadanía, exceptuando las campañas que se puedan sacar por televisión, por ello siento que la percepción de los organismos de control en la vida real no es favorable, no tanto como se quisiera".

Mirar los factores generadores de inseguridad y sus posibles soluciones y estrategias se logran a través del esfuerzo implementado por las diferentes entidades institucionales. Es así, como la articulación entre instituciones es fundamental para llegar a acciones que contrarresten las actividades ilegales que igualmente buscan conectarse entre ellas. Es por esta razón que debe existir una "coordinación fluida entre la fuerza pública y las autoridades civiles. No funciona mucho en el tema de la justicia. Cuando hablo de la justicia no me refiero a la tarea que acometen los jueces sino a la tarea de investigación y acusación que emprende la Fiscalía General de la Nación". (Experto entrevistado - Andrés Julián Rendón - Universidad EAFIT).

"Desde el lado de la seguridad y de la operatividad se ha hecho mucho, por supuesto siempre hay campos en los que puede haber un margen de mejora. Yo creo que desde el punto de vista operativo de la fuerza pública debe haber una mejor investigación, uso de las tecnologías de información, hay que dotar a los cuerpos técnicos de investigación precisamente de elementos técnicos, elementos innovadores, elementos que permitan dar el salto de información de inteligencia, a construcción de pruebas en contra de los distintos grupos armados ilegales".

(Experto entrevistado - Andrés Julián Rendón - Universidad EAFIT).

Ilustración 15. Inversión en proyectos relacionados con la Justicia 2008 - 2011.

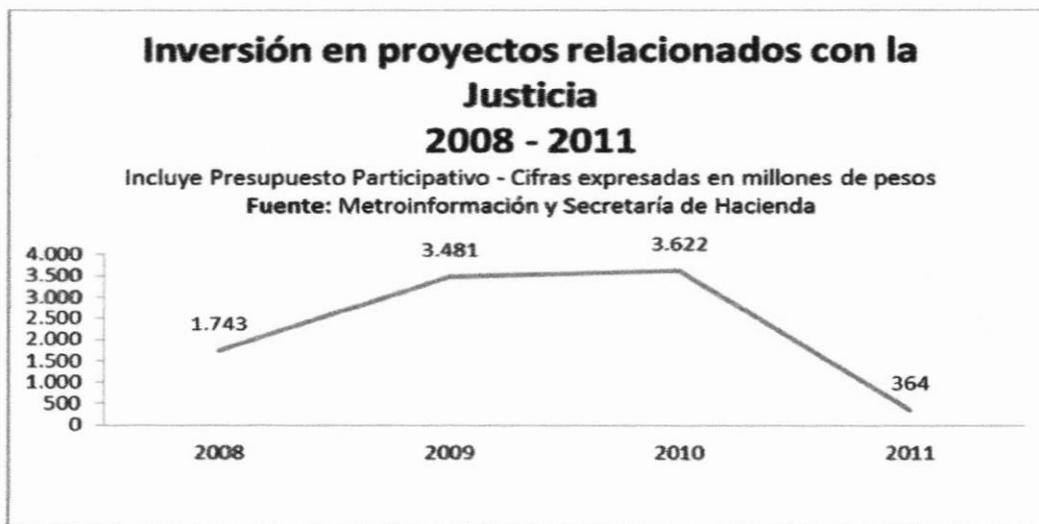
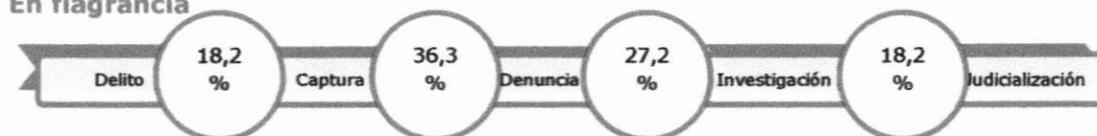


Ilustración 16. Sumatoria de inversión en Seguridad, Convivencia y Justicia 2008 - 2012.



Según la encuesta de percepción de los concejales los puntos críticos (en donde puede haber rupturas, ineficiencias o cortos) de los procesos de entrada y trámite de delitos en Medellín son los siguientes:

En flagrancia



Por denuncia



4.3. Alternativas de política

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín pretende en este informe recoger algunas de las alternativas y opciones de política que fueron identificadas durante la investigación como un aporte a la discusión sobre las problemáticas abordadas en este texto.

1. Para el Libro Blanco de la Seguridad, fortalecer los acuerdos institucionales, en el marco de una aproximación regional de los problemas de seguridad, y mejorar las condiciones de acceso y administración de justicia, particularmente respecto a las capacidades de inteligencia e investigación de la Policía, resultan fundamentales para el esfuerzo institucional por la seguridad de Medellín.
2. En términos operativos, la fuerza pública debe concentrarse en tener una mejor capacidad de investigación, uso de las tecnologías de la información, y la dotación de los cuerpos técnicos de investigación. La descongestión del sistema de justicia también pasa por la mayor eficacia de los órganos investigativos.
3. La articulación entre instituciones es fundamental para llegar a acciones que contrarresten las actividades ilegales que igualmente buscan conectarse entre ellas. Es por esta razón que debe existir una coordinación fluida entre la fuerza pública y las autoridades civiles. Sustentada en la utilización efectiva de los recursos de cada actor sobre el entendido de la coordinación de esfuerzos.
4. La cooperación institucional con agentes como la Fiscalía y la Policía con infraestructura para su trabajo, puede sustentarse en la exigencia de más jueces, fiscales y pie de fuerza para la ciudad, teniendo en cuenta los desafíos de seguridad que enfrenta.
5. Los problemas de la provisión de justicia en la ciudad pueden abordarse desde el apoyo a la investigación, particularmente con recursos tecnológicos, la reducción de la congestión y la intervención de las prácticas corruptas.

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.

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

Corpovisionarios (2011). *Encuesta de Cultura Ciudadana 2011*.

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.

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.