

# **Circuitos de violencia y reconfiguración criminal. Bogotá y Medellín**

**Ariel Fernando Ávila Martínez**

*Profesor. Universidad Nacional de Colombia.*

Si bien durante años las políticas de seguridad en Colombia giraron alrededor del combate a los grupos armados ilegales y el narcotráfico, y particularmente a la ofensiva contra los grupos guerrilleros, la seguridad rural marcó durante las últimas cuatro décadas su eje fundamental. Por el contrario, los temas de convivencia y seguridad ciudadana en zonas urbanas eran vistos como una situación ajena o como parte complementaria, en el mejor de los casos, de las políticas nacionales de seguridad.

El objetivo del presente ensayo es realizar un balance de la seguridad ciudadana en las ciudades de Bogotá y Medellín en los primeros cinco meses del año 2010, y lograr una aproximación a las medidas tomadas por autoridades locales y nacionales para mitigar los impactos de la criminalidad y, por ende, los efectos que han tenido dichas políticas.

Una buena cantidad de estudios se han dedicado a la seguridad urbana en Colombia, así como en gran parte de América Latina, e incluso, iniciativas de diferentes gobiernos nacionales han trabajado sobre las causas de la tasa de homicidios y los delitos contra el patrimonio, y los mecanismos para disminuirla. Son esos últimos delitos los que afectan mayormente las percepciones de

inseguridad de la población. Por ejemplo, los programas presidenciales de El Salvador denominados «Mano dura» y «Súper mano dura» provocaron un hacinamiento carcelario luego de que prácticamente toda persona con tatuajes era sospechosa y podía ser capturada por pertenecer a alguna de las maras. Aunque estos programas no lograron detener la ola de homicidios y de inseguridad, sí aumentaron la popularidad de los diferentes gobiernos salvadoreños.

En Colombia, desde 2009, la tasa nacional de homicidios tendió a aumentar luego de una disminución que se produjo entre 2003 y 2007. El descenso estuvo liderado por las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín y Cali, mientras que en el resto, con más de 500 000 habitantes, permaneció estable;<sup>1</sup> de hecho, el aumento y descenso de dicho indicador en los otros municipios influyó de forma marginal en la tasa nacional. Por otro lado, el incremento que se produjo en 2008 y 2009, estuvo igualmente impulsado por estas tres ciudades.

En la actualidad se han abierto tres grandes debates al respecto. En primer lugar, se ha discutido si el aumento de los homicidios y de las incursiones de mafias coercitivas en las ciudades son resultado de

fenómenos propios de estas zonas, como el crecimiento urbano desorganizado, o si por el contrario dependen de fenómenos nacionales, como el nacimiento de grupos armados con posterioridad a la desmovilización paramilitar que se ha producido en los últimos tres años.

La segunda discusión se relaciona con el impacto de la Política de Seguridad Democrática (PSD) en las ciudades. Esta política ha sido la bandera de los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe y reconocida como exitosa en todo el continente, aunque varios de sus logros fundamentales comienzan a hacer agua. Algunos sectores de la sociedad opinan que la PSD, si bien fue concebida como una acción coordinada del gobierno de turno, el Estado (entendido como institución) y la sociedad colombiana, sobre el modelo de gobernabilidad, en la práctica se desarrolló como una política contrainsurgente y basada, sobre todo, en la represión.<sup>2</sup> Así, no contempló estrategias nacionales en el tema de seguridad urbana; las adoptadas —como el programa de «municipios seguros»— no solo se han caracterizado por la improvisación, sino por su poca operatividad.

Otras redes académicas y sociales, por el contrario, consideran que el aumento de la criminalidad urbana es una consecuencia de una política que ha sido exitosa para la seguridad nacional en general. Desde este punto de vista, el rearme de algunas estructuras paramilitares es «normal» en toda situación de posconflicto. En cambio, lo que se debe es profundizar la PSD. «El fenómeno de la violencia ha traído consigo serias interrogantes acerca del tipo de estrategias más eficaces para enfrentarla, su relación con los derechos humanos y el papel de las agencias militares en la solución de la criminalidad interna e internacional a fin de asegurar la gobernabilidad y la estabilidad democrática».<sup>3</sup>

La tercera discusión se refiere al modelo de Estado que se está construyendo en el país. En pocos casos se han examinado los grados de penetración estatal que poseen diferentes estructuras criminales a nivel urbano. Los análisis más avanzados estudian zonas rurales y apartadas; las tesis giran en torno al fortalecimiento del Estado en estas zonas, que para algunos significa presencia militar y para otros, instituciones de asistencia social. Por el contrario, en zonas urbanas el problema de construcción del Estado se considera resuelto. Lo ideal sería integrar algunos sectores marginados de los circuitos económicos legales o, en otros casos, mediante lo que se ha denominado el «populismo punitivo»; se trata de reducir la delincuencia ordinaria, aquella que realiza el atraco callejero y en general el hurto común. En todo caso, el argumento se enmarca en que los mayores niveles de criminalidad se producen en zonas con un amplio déficit democrático.

Sin embargo, la experiencia reciente en Colombia nos muestra que la baja tasa de homicidios y de delitos

contra el patrimonio en algunas zonas no significa que exista un Estado consolidado y una gobernabilidad estable. De hecho, más de 60% del total de personas muertas en acciones violentas se contabilizan en centros urbanos, mientras que las asesinadas en enfrentamientos típicos de conflictos armados no han superado nunca el 40% del total de homicidios del país.

Colombia carece de una política nacional de seguridad ciudadana, y ni siquiera existen lineamientos marcos necesarios para cualquier plan de ordenamiento territorial; de ahí que la improvisación y el desconocimiento de la criminalidad urbana sean los parámetros más comunes en los municipios colombianos. Generalmente, las políticas de seguridad urbana son resultado de contingencias locales, y en cada municipio el alcalde con el respectivo comandante de policía, hacen su planeación y puntualizan su ejecución. Tal ausencia, además de la no existencia de diagnósticos sobre la situación de la criminalidad urbana, han conducido a grandes improvisaciones, y a la falta de estrategias que permitan no solo mitigar sus impactos en la tasa de los delitos contra la vida y el patrimonio, sino combatir la penetración del crimen organizado y las mafias coercitivas sobre la institucionalidad local y regional.

## **Captura del Estado local. Bogotá y Medellín**

La situación actual de las ciudades de Bogotá y Medellín hace que cuestionemos la efectividad de algunas políticas de seguridad y convivencia ciudadana. Tal vez el caso más complicado sea Medellín; la disputa entre los denominados combos, que ocurre desde hace dos años, ha impulsado la tasa de homicidios hasta dejarla cerca de cien por cada cien mil habitantes.

### **Medellín**

Tras la muerte de Pablo Escobar, la criminalidad en Medellín sufrió varios procesos de descentralización y desconcentración, con intervalos de gran control jerárquico sobre ella, ya fuera a manos del Bloque Cacique Nutibara, de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que sometió a la ciudad por varios años, o por la denominada Oficina de Envigado (OE). Desde 2006 existe una fuerte disputa por el control de la ciudad entre las dos facciones de dicha Oficina. Mientras que el proceso criminal en Medellín se realizó a partir del sometimiento a los llamados combos, por parte de estructuras de influencia nacional, y mediante la descentralización de la seguridad privada, la fuerza pública se dedicó a combatir a esas organizaciones a partir de la captura y sometimiento de sus jefes, lo cual

trajo como consecuencia la mayor descentralización de los combos.

En lo que va de 2010, más de noventa miembros de estas estructuras han sido capturados en Medellín, sin que ello repercuta en su control. En el mes de febrero, las facciones bajo el mando de Sebastián y de Valenciano realizaron un pacto de no agresión, que provocó un descenso inmediato en la tasa de homicidios, la cual se había incrementado en más de 100% en enero, comparada con el mismo período del año anterior.

Al pacto, que entró en vigor el 1 de febrero de 2010, se le denominó la segunda «donbernabilidad». El acuerdo fue gestado por la «Comisión por la vida», compuesta por ciudadanos reconocidos nacionalmente que lograron acercar las dos facciones de la «Oficina». El fenómeno tuvo lugar en el segundo lustro del siglo XXI, y debe su nombre a Don Berna, narcotraficante convertido en paramilitar, quien controlaba, desde la cárcel de Itagüí, toda la criminalidad de la ciudad, con el beneplácito del gobierno nacional y de la alcaldía de entonces.

Durante dicho período, cada vez que la tasa de homicidios se incrementaba, las autoridades nacionales y locales acudían a la cárcel a pedirle a Don Berna que calmara la situación en la ciudad; este inmediatamente impartía órdenes a sus lugartenientes y los índices se reducían. Sin embargo, los hechos mostraban, a la vez, cómo el otrora amo y señor de Medellín comenzaba a perder el control sobre los combos. En medio de acusaciones sobre su apoyo a campañas electorales locales y nacionales, que ya habían sido constatadas por la Corte Suprema de Justicia en el llamado proceso de la «parapolítica», este líder criminal fue extraditado y con ello se inició la guerra por el control de la ciudad.

La Oficina de Envigado recobró la vida en 2006 y, luego de una guerra interna, Valenciano y Sebastián lograron agrupar la mayor cantidad de combos. El conflicto, si bien obedecía a una lógica local de Medellín, guardaba una relación estrecha con las dinámicas nacionales.

La historia de la macabra Oficina de Envigado se remonta a más de veinte años atrás. Este municipio fue el fortín del capo de capos Pablo Escobar Gaviria, quien a partir de 1983, cuando estalló la guerra contra el Estado, organizó un esquema clandestino para cobrar «tributos» a todos los negocios informales o ilícitos de varios municipios del Valle de Aburrá. Los expendios de droga, las empresas de chance, las organizaciones de vigilancia privada, la economía derivada de actividades ilícitas, la prostitución y el comercio ilegal de gasolina, todos aportaban al cartel de Medellín.<sup>4</sup>

La disputa de Medellín se replica en las zonas rurales del departamento de Antioquia y en general en todo el país. Luego de la desmovilización paramilitar, nacieron grupos armados que, directa o indirectamente, se vincularon a las antiguas estructuras de las AUC.

Entre 2006 y 2010, el número de municipios en los cuales operan estos grupos se ha incrementado de 60 a 293. En la actualidad existen dieciocho denominaciones de estas estructuras. Si bien no son similares entre sí y el grado de influencia territorial varía fuertemente de una zona a otra, todas han aumentado paulatinamente su capacidad armada e influencia territorial.

Medellín se ha convertido en una de las ciudades capitales de Departamento más afectadas por esas dinámicas. El pacto entre las dos facciones nos permite arribar a tres conclusiones. Primero, en la medida en que no hubo un sometimiento a la justicia y, al parecer, no fue ofrecido ningún tipo de beneficio jurídico —pues el gobierno nacional negó haber avalado la comisión—, el pacto de paz significó, en esencia, una división territorial de la criminalidad y de los circuitos de comercio ilegales, con el fin de reducir la presión local y nacional que se hacía cada vez más intensa ante los altos índices de violencia.

En segundo lugar, Medellín se había convertido, desde 2007, en un ejemplo en cuanto a la reducción de la violencia. El aumento de los homicidios ha significado un duro golpe a la PSD del gobierno nacional; y sobre todo a las dos últimas administraciones locales; de ahí la necesidad de controlar la guerra entre combos. Aun así, aunque la tasa de homicidios disminuyó con el acuerdo, desde la segunda quincena de febrero aumentó de nuevo, lo cual se debe a que las dos alas de la OE no controlan todos los combos; cerca de 20% está al servicio de otros grupos de carácter nacional o intentan consolidar su poder local. El número de masacres se redujo, pero el sicariato selectivo se incrementó considerablemente. Esta ola de homicidios no afectó a la población en general, con excepción de dos comunas, en las cuales pasear por las calles está casi prohibido. La guerra la viven los combos que se disputan el control territorial de buena parte de la ciudad.

Se ha logrado constatar que 80% de los homicidios se produjo contra miembros de esas pandillas, en su mayoría jóvenes entre 18 y 25 años. Por ende, la población, en general, mantiene un índice relativamente bajo de percepción de inseguridad en Medellín. Tal situación contrasta con la de Bogotá, donde, a pesar de una tasa menor de homicidios, su percepción es más alta.

Por último, el pacto permite observar la debilidad institucional de la ciudad; además, demuestra cómo los bajos niveles de homicidios y delitos contra el patrimonio no necesariamente indican un mejoramiento en la gobernabilidad y la institucionalidad. En una buena cantidad de casos, ha significado el dominio hegemónico de estructuras ilegales que, en condiciones de poca criminalidad, tienen un mayor impacto sobre el Estado local, regional y nacional, y mayores posibilidades de captura institucional.

La reducción del homicidio que se produjo a principios de febrero no logró variar el promedio con respecto al año 2009. Esto podría obedecer a que el pacto no ha funcionado en buena parte de la ciudad o a que el control de los combos por los dos sectores de la Oficina no es tan jerárquico y fuerte. «La información que tenemos es que al alejarse los mandos principales se han desmoronado las lealtades de miembros al interior de los combos, pero no es algo en grandes proporciones».<sup>5</sup>

## Bogotá

En Bogotá, las mafias coercitivas han dominado una cantidad significativa de los circuitos que conectan la economía legal y la ilegal sin necesidad de control territorial, como en Medellín o Río de Janeiro; asimismo, los grados de regulación de la vida social y de influencia institucional de estos grupos ilegales son bastante más bajos. En la capital colombiana, si bien la tasa de homicidios tendía a incrementarse desde 2008, su ascenso ha sido marginal, e incluso ha disminuido en los primeros tres meses de 2010. Sin embargo, es preocupante el llamado sicariato u homicidio por encargo. En esa ciudad, durante 2009, 126 homicidios fueron cometidos por esa vía.

A diferencia de otras ciudades del mundo, en Bogotá las mafias distribuyen su influencia territorial de acuerdo con circuitos económicos ilegales e ilegales-legales, que crean un mercado de violencia capaz de garantizar la estabilidad y seguridad de los negocios. Por ejemplo, luego de los decretos de emergencia social que incrementaban los impuestos a los juegos de azar, que tenían como finalidad asegurar la financiación de la salud pública en Colombia, se incrementaron las apuestas ilegales. Estas dieron lugar a grupos de vigilancia privada ilegal, a través de los cuales era posible controlar que los vendedores cumplieran una cuota mínima de ventas, la seguridad de toda la infraestructura de las apuestas y, sobre todo, que otras «casas» no se expandieran a territorios controlados por la competencia. La expansión de este tipo de negocio provocó procesos de intimidación selectiva y diferentes dinámicas de violencia por el dominio de las zonas de venta.

Es importante aclarar que aunque estos circuitos de violencia mantienen un control de la criminalidad en mercados establecidos, no necesariamente regulan la ordinaria o común. De ahí que el hurto callejero conserve determinados niveles de autonomía con respecto al crimen organizado; al actuar separadamente, sus impactos sobre la percepción de la inseguridad de los habitantes son diferentes. En Bogotá, esta es sustancialmente mayor que en Medellín; esto se explica, en parte, porque en la capital la delincuencia ordinaria ha tendido a incrementarse desde hace dos años como

resultado del menor control territorial de antiguas mafias y del crecimiento urbano acelerado. De hecho, dinámicas nacionales y regionales del conflicto armado han impactado igualmente la tasa de delitos contra el patrimonio y la vida, aunque en menor grado en relación con Medellín.

En todo caso, existen fenómenos preocupantes en el caso de Bogotá que se pueden resumir en tres tendencias: la primera, dinámicas nacionales como consecuencia del rearme paramilitar. Uno de los casos complicados se presentó a finales de 2009, cuando dos mujeres de la Corporación Sisma Mujer fueron víctimas de acceso carnal violento y hostigamientos continuos. Igualmente, mujeres pertenecientes a otras ONG y organizaciones sociales de desplazados, han sufrido amenazas, seguimientos, etc.

En segundo lugar, existen indicios de una posible cooptación de grupos barriales de delincuencia ordinaria y de grupos juveniles congregados alrededor de las barras bravas de equipos de fútbol por estructuras de carácter nacional de crimen organizado y grupos armados ilegales. Ello se debe a tres factores:

- 1) las organizaciones de narcotráfico, en su proceso de descentralización y desconcentración, fueron perdiendo la capacidad de controlar la distribución de cocaína y heroína en ciudades europeas y norteamericanas, lo que provocó una reducción de 52% en sus ingresos. «Sin embargo, la penetración del mercado europeo parece haber sido lograda principalmente por los grupos colombianos, aprovechándose de Estados africanos débiles, como Guinea Bissau, como puentes o puntos de trasbordo, y España como principal entrada a la Unión Europea. En cambio, en la mayor parte de los Estados Unidos el dominio de las organizaciones colombianas de narcotráfico a nivel mayorista ha sido superado por el de las mexicanas y, en menor grado, por la dominicana».<sup>6</sup> Con todo, sobre el terreno, esta disminución en los ingresos de organizaciones dedicadas al tráfico de sustancias ilícitas, sumada a los mayores controles de la fuerza pública colombiana que actúa en conjunto con miembros de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en el mar Caribe, han promovido la creación de un mercado interno que garantice un mínimo de ingresos que supla el déficit. Este debe abrirse con grupos locales organizados que estén dispuestos a participar en la distribución de las ganancias.
- 2) Lo anterior conecta con una necesidad de estas organizaciones de ampliar el espectro de rentas legales e ilegales; la prostitución prepagada, las apuestas —lícitas o no—, y la vigilancia privada son parte de estas nuevas rentas de la criminalidad. En total, se han detectado 32 modalidades ilegales. La ampliación igualmente se realiza por la cooptación de

la criminalidad urbana, más que por la intervención directa de actores ilegales de carácter nacional.

- 3) Se ha producido una especialización de mercados locales de criminalidad que se relacionan con organizaciones de crimen organizado de carácter nacional y transnacional. En lo local, funcionan como procesos de homogeneización social.

En tercer lugar, algunos ex paramilitares han reincidido en organizaciones ligadas a las antiguas estructuras de las que formaban parte; otros, por el contrario, han tenido una reinserción en la ilegalidad, pero en grupos de delincuencia común. El atraco callejero y el hurto de viviendas por parte de bandas conocidas como «apartamenteros» son las principales acciones de grupos de delincuencia ordinaria. Preocupa, sin embargo, la posible formación de mafias alrededor de determinadas acciones y comercio de objetos robados. Según la encuesta de la Cámara de comercio de Bogotá, el hurto se concentra mayoritariamente en los siguientes elementos: teléfonos celulares (39%), dinero (23%), billetera, reloj, joyas, etc. (21%), otros (18%).<sup>7</sup>

Bogotá se ha caracterizado por un fenómeno de inseguridad subjetiva bastante alto, es decir, que la relación entre percepción de inseguridad y niveles de delitos no es necesariamente proporcional. Mientras que la victimización directa ha tendido a disminuir, la percepción de inseguridad sigue manteniendo niveles estables. En todo caso, cuando se le pregunta a la población los factores que más influyen sobre la inseguridad, es notorio que el primer puesto lo ocupan las condiciones socioeconómicas, mientras que el microtráfico de drogas se considera de menor impacto. En gran parte, este fenómeno es impulsado por la ubicación de los focos de violencia común, que se encuentran en las zonas más deprimidas de la capital y, además, por el bajo control territorial que mantienen las mafias coercitivas y el crimen organizado.

La Policía Nacional, en conjunto con las diferentes administraciones locales, ha iniciado una estrategia para reducir los factores de riesgo y mitigar el impacto sobre la seguridad ciudadana y la percepción de la población. El Plan Nacional de Vigilancia por cuadrantes, aunque de reciente aplicación, ha comenzado a mostrar resultados positivos en el combate contra la delincuencia ordinaria o común. Sin embargo, su impacto sobre las mafias coercitivas y el crimen organizado es casi nulo. En esencia, la estrategia trata de optimizar la eficacia y eficiencia de la seguridad a través de la delimitación territorial. La ciudad es dividida en diferentes cuadrantes que deben ser caracterizados como de prevención, disuasión y reacción. «Cuadrante es un espacio geográfico delimitado por la sumatoria de manzanas y cuadras, perfiladas previamente de acuerdo con indicadores criminológicos».<sup>8</sup> Estos se basan en «tablas de acciones mínimas requeridas», que son estandarizadas

en todo el país, lo que permite caracterizar el cuadrante y observar su impacto a través del tiempo.

En los de prevención, se trata de evitar, mediante la intervención directa o indirecta, focos de delitos; utilizando la información de la población de la zona se inician programas para el tiempo libre de los jóvenes, se crean comisarías de familia, etc. En los de disuasión, por el contrario, si existen pequeños focos de conflicto social que podrían derivar en hechos de inseguridad, la acción se dirige a desestimular la ocurrencia de hechos punibles. Por último, en los de reacción, la situación de inseguridad está en desarrollo. En este caso, la estrategia es erradicar o mitigar el impacto de actividades criminales. La Policía adelanta acciones para el control de la delincuencia común.

Si bien el Plan de vigilancia es una estrategia novedosa en la lucha contra la delincuencia común, está pensado para disminuir la percepción de inseguridad y mitigar el delito que hace aumentar las demandas de protección por parte de los habitantes urbanos. Sin embargo, se carece aún de una política nacional de seguridad ciudadana y de una estrategia integral de combate no solo a la delincuencia común, sino a agentes que impactan la democracia y la gobernabilidad, que, de hecho, son diferenciables.

## Notas

1. Jorge Restrepo, *Seguridad urbana y nuevos grupos armados: las transformaciones de la violencia en Colombia*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.
2. Corporación Nuevo Arco Iris, «El declive de la seguridad democrática», *Arcanos*, n. 15, Bogotá, febrero de 2010.
3. Reina Rivera Joya, «Centroamérica: dilemas de la seguridad y defensas regionales», en Hans Mathieu y Paula Rodríguez, *Anuario sobre seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Fescol, Bogotá, 2009, p. 70.
4. Redacción judicial, «Cerrojo a la oficina de Envigado», *El Espectador*, Bogotá, 27 de julio de 2008.
5. «No confirmamos fin de la tregua entre facciones de la Oficina de Envigado: Comisión de notables», *El Tiempo*, Bogotá, 30 de marzo de 2010.
6. Phil Williams, «Los vínculos del crimen organizado entre Latinoamérica y Estados Unidos», en Hans Mathieu y Paula Rodríguez, ob. cit., p. 191.
7. Cámara de Comercio de Bogotá, «Encuesta de percepción y victimización de Bogotá», 2009, disponible en <http://camara.ccb.org.co>.
8. Área estratégica y operacional del Servicio de Policía, *Revista de la Policía Nacional de Colombia*, n. 281, Bogotá, 2010, p. 19.