

# **Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades**

Jorge Giraldo Ramírez\*

Ponencia presentada en el evento:

**Successful Citizen Security Initiatives in Bogotá, Medellín,  
and Cali, Colombia: Are They Sustainable and Replicable?**

Thursday, November 29, 2012

*Woodrow Wilson International Center for Scholars*

---

\* Doctor en Filosofía. Escuela de Ciencias y Humanidades. Universidad EAFIT.

Agradezco al Sistema de Información en Seguridad y Convivencia (SISC) de la Secretaría de Gobierno de Medellín y a su director Lukas Jaramillo Escobar por la información suministrada, y a mi asistente Andrés Felipe Tobón, estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, por el apoyo académico para este trabajo.

En los tiempos de la llamada sociedad del riesgo, y ubicada en la región con las ciudades menos seguras del mundo, pocas dudas hay acerca de que el principal problema de seguridad de Medellín en las últimas dos décadas ha sido el más primario de todos: la violencia homicida. Un periodo de tiempo tan largo –que aparece como el horizonte inalterable ante el que otras transformaciones evidentes se suceden– da a veces la falsa impresión de que pocas cosas han cambiado en este aspecto particular.

Este trabajo se propone demostrar que, al menos, han ocurrido cuatro cambios significativos respecto a la violencia homicida en Medellín. Cronológicamente, el primero se refiere a los marcos interpretativos de la violencia que se desplazan desde el señalamiento de las condiciones socioeconómicas como principal factor causal a enfocarse en las estructuras político-militares y criminales. Los otros dos cambios se refieren a la fenomenología de la violencia homicida en cuanto a una variación estructural en la tasa de homicidios y a un cambio en los agentes determinadores del grueso de esa tasa. Finalmente, se sugiere que la ciudad ha vivido un proceso de aprendizaje social y político que se expresa en un cambio esencial en las políticas públicas municipales de seguridad y convivencia.

Estos cambios marcan la estructura del texto que termina con una sección en la que se llama la atención sobre los factores que hacen frágiles los avances de Medellín en materia de seguridad, y que a su vez representan desafíos para la administración, los movimientos políticos, el sector privado, las organizaciones sociales, la intelectualidad y la ciudadanía en general.

### **Dos décadas de violencia homicida en Medellín y Colombia**

Es ya un lugar común hablar de Colombia como un país violento, en especial a partir del segundo lustro de la década de 1980 (Sánchez, 2007: 25). La especificación vale porque permite eludir la impresión popularizada de que siempre hemos sido violentos, primero, y, segundo, porque llama la atención sobre un problema que a veces parece soslayarse: en las últimas dos décadas hemos sido un país especialmente violento; por encima del promedio de los países de la región más violenta del mundo (Latinoamérica y El Caribe) y sólo superada

por Jamaica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela en el segundo lustro de la década del 2000 (UNDOC).

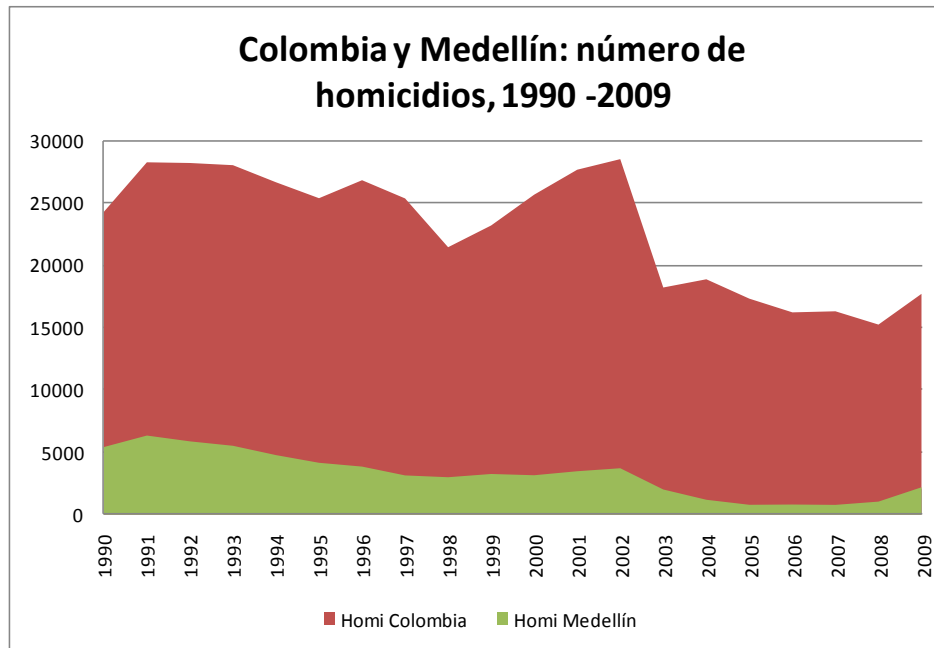
A pesar del peso que tiene Medellín en el imaginario de la violencia en el país, la ciudad ha seguido claramente la misma tendencia nacional, cuando tomamos como referente el homicidio como delito de más alto impacto y de mayor confiabilidad en las mediciones. Como puede verse en el gráfico 1, las tendencias de Medellín y Colombia siguen el mismo curso en los últimos veinte años, incluyendo los puntos de ascenso de 1991, 2002 y 2009. La preeminencia de Medellín proviene de haber sido –durante la mayor parte del periodo, como se mostrará más adelante– la ciudad con mayor número y tasa más alta de homicidios en el país (y en el mundo, algunos años).

Sin embargo, hoy puede afirmarse que esta situación ha cambiado sensiblemente. La participación de Medellín en el total de los homicidios del país descendió vertiginosamente en porcentajes entre el 18% y el 22% en los años 1990-1994 a un rango del 5% al 7% en el quinquenio 2004-2007. Si ajustamos la tasa de homicidios de Medellín con la participación en el número total nacional encontramos lo que hemos dado en llamar *Índice de Incidencia*. El gráfico 2 muestra el *Índice de Incidencia* de Medellín en Colombia. El índice debe leerse como la contribución de la ciudad a la tasa de homicidios nacional. Así, si en Medellín no se hubiera asesinado a nadie en 1991 la tasa colombiana se hubiera reducido en 18,2 quedando en 62,9.<sup>1</sup> Sin Medellín, Colombia hubiera tenido una tasa de homicidios de 34,4 en 2009. En ambos casos el país seguiría ocupando la misma posición en el ranking regional.

---

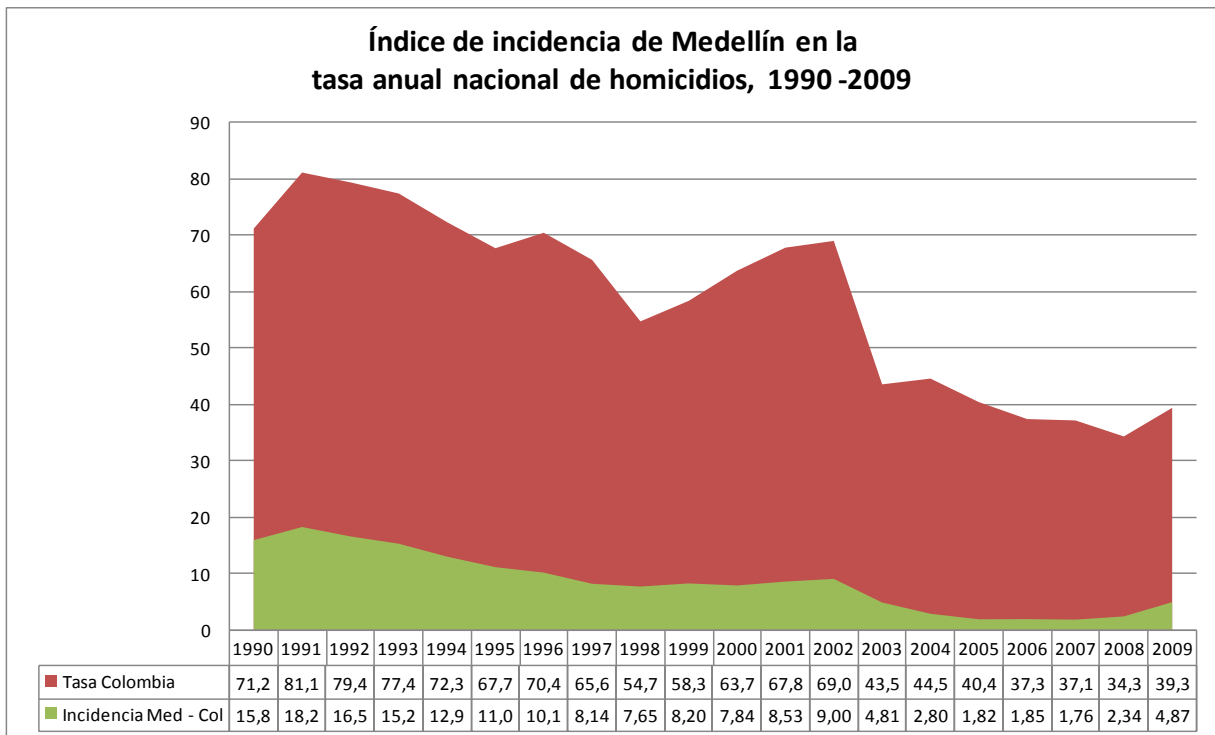
<sup>1</sup> El *Índice de Incidencia* puede ser útil, además, para orientar la política pública en tanto dice cuáles son las regiones o ciudades del país, o las comunas o zonas de la ciudad en las que determinadas medidas pueden impactar con mayor eficacia la tasa de homicidio como indicador de seguridad. El Índice fue construido por Jorge Giraldo y Juan Pablo Durán.

**Gráfico 1.**



Fuente: CAP Eafit – SISC

**Gráfico 2.**



Fuente: Cálculos propios - SISC

### *El giro en las interpretaciones*

Dos son las aproximaciones principales producidas respecto a los contextos explicativos, factores determinantes o hipótesis causales, de la inseguridad en general y la violencia homicida en particular (Sánchez, 2007: 27-61). De un lado, la literatura que atribuye a factores sociales que van desde la pobreza hasta la desigualdad pasando por el desempleo; del otro la que hace hincapié en la actividad de las organizaciones armadas del narcotráfico y los grupos armados no estatales que actúan en el marco del conflicto armado interno de naturaleza política. Ambas aproximaciones implican carencias del Estado en dos frentes distintos: la inversión social y su traducción en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, la primera, y el correcto funcionamiento de las instituciones estatales encargadas de la seguridad y la justicia, la segunda.

Las síntesis elaboradas por Sánchez (2007) y Beltrán y Salcedo (2007) recogen la evidencia empírica producida en los últimos años y convergen en la conclusión. Sánchez encontró que “entre el 3% y el 13% de las diferencias en las tasas de homicidios... son explicadas por las variables socioeconómicas”, mientras que el porcentaje restante se explica “por la presencia de actores armados –paramilitares o guerrilla–, por la ineficacia de la justicia, por la intensidad del narcotráfico y por la interacción entre actores armados y narcotráfico” (Sánchez, 2007: 60-61). En la misma dirección, Beltrán y Salcedo niegan las relaciones entre crimen y desigualdad, y crimen y desempleo, para concluir que “la actividad delincuencia organizada parece explicar el comportamiento de los homicidios en Colombia”, especialmente el narcotráfico (Beltrán y Salcedo, 2007: 143).<sup>2</sup>

Para el caso específico de Medellín, Ana María Jaramillo remite el origen de los agentes principales del homicidio y la inseguridad desde la década de 1980 al entrecruzamiento de los

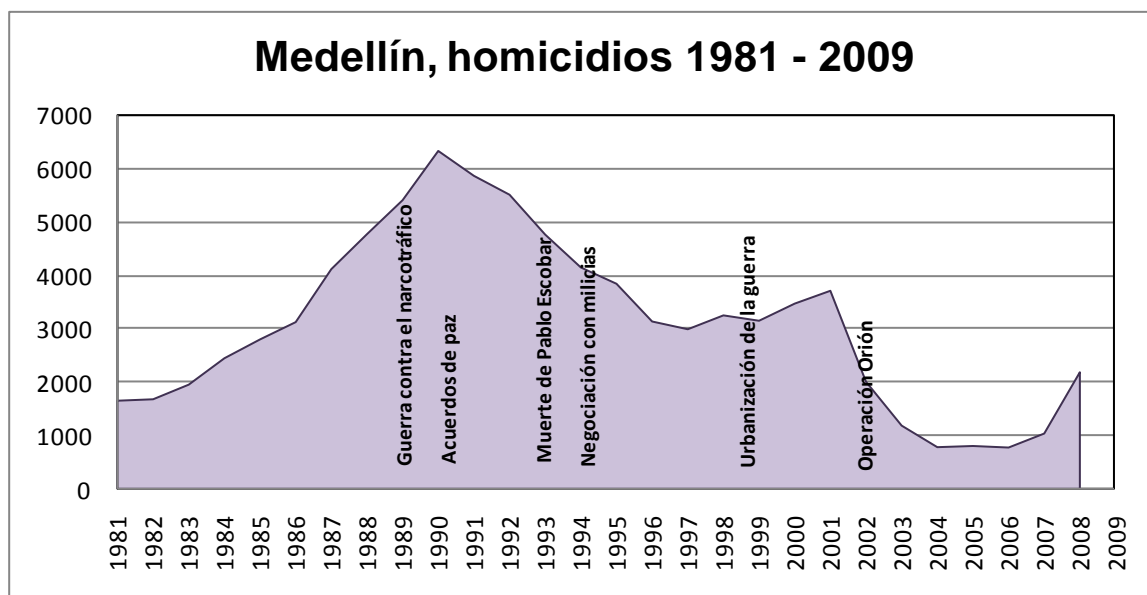
---

<sup>2</sup> Otros estudios mostraron que los homicidios comunes y políticos se comportaron de manera similar durante largo tiempo, lo que “puede ratificar el papel catalizador de la criminalidad organizada en la violencia política” (Gutiérrez, 2006: 484). Barrera observó que las “municipalidades con más ataques de la guerrilla muestran más crímenes” y que “los años con más ataques también presentan las tasas más altas de criminalidad” (Barrera, 2004: 15). Quizás el origen de este cambio de paradigma en Colombia pueda remitirse a la obra de Gaitán Daza y Deas (1995); para Antioquia y Medellín a María Teresa Uribe quien explica la generalización de la violencia como exacerbación de los conflictos de la modernización debida a “la vigencia de estados de guerra prolongados que habían debilitado la soberanía estatal y fracturado el aparato institucional” (Uribe, 2008: 282-283).

procesos de “entronización del narcotráfico y el replanteamiento del modelo de presencia guerrillera en la ciudad” (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998: 57). Otros autores habían señalado el carácter determinante que tuvo en el aprendizaje de la violencia en Medellín la decisión del gobierno nacional de permitir campamentos en Medellín al M-19 y al EPL, que se usaron como centros de instrucción militar (Salazar, 1995: 86-87; Acero, 2010).

Por nuestra parte habíamos señalado que “las curvas ascendentes en la tasa de homicidios coinciden con el escalamiento, a fines de los años ochenta y comienzos del nuevo siglo, de la ofensiva narcoterrorista y el crecimiento del fenómeno miliciano en la ciudad, para el primer momento, y la estrategia de urbanización de la guerra por parte de las guerrillas y las autodefensas, en el segundo. De la misma manera, los descensos más pronunciados en la tasa de homicidios tienen como precisos puntos de partida los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar (en diciembre de 1993), la Operación Orión en la Comuna 13 (en octubre del 2002) y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (diciembre del 2003)” (Giraldo, 2008: 101) (véase gráfico 3).

**Gráfico 3.**



Fuente: SISC – Elaboración propia

El poder de las organizaciones criminales del narcotráfico y de los grupos milicianos, guerrilleros y paramilitares en cualquier región o municipio está en relación inversa al poder del Estado. María Teresa Uribe observó, en la década de 1990, los fenómenos de “privatización de la seguridad y el protagonismo de los civiles armados en la confrontación” como rasgos de lo que llamó “giro significativo en las políticas públicas” en Medellín y Antioquia (Uribe, 1997). Analizando las políticas públicas municipales en la misma década, Juan Carlos Vélez encuentra que los gobiernos locales se dedicaron a procesos de mediación y la firma de pactos con grupos armados que constituyeron una auténtica “negociación del desorden” que mantuvo la precariedad del Estado local (Vélez, 2001). Siguiendo estas hipótesis, y tratando de explicar el auge paramilitar en Medellín, sostuvimos que “las políticas de seguridad ciudadana en Medellín en la década de los noventa, propiciaron, agenciaron y justificaron el desplazamiento o retiro intencional y paulatino del Estado de la gestión del conflicto” (Alonso, Giraldo y Sierra, 2007: 147-148).

Esta conclusión –desarrollada específicamente en estudios sobre violencia y seguridad- está respaldada por la hipótesis que argumenta Santiago Leyva Botero en este mismo volumen. Leyva sostiene que el Estado local en Medellín durante la década de 1990 carecía de los niveles necesarios de centralidad, entendida no sólo como la propia capacidad de la administración pública sino también por la eficacia para articular, regular y orientar las demás instituciones y actores sociales. Esto redundó en que el Estado local de la ciudad tuvo “pocas capacidades reales para gobernar a la población y al territorio” (Leyva, 2010: xx).<sup>3</sup>

### **La década 2000-2009: dos inflexiones**

Durante la década del 2000 –periodo que convoca este análisis– es posible identificar dos inflexiones notables en la naturaleza y el desempeño de la seguridad en Medellín. Ellas son: una modificación estructural en las tasas de violencia homicida y el cambio en los agentes principales de la violencia homicida.

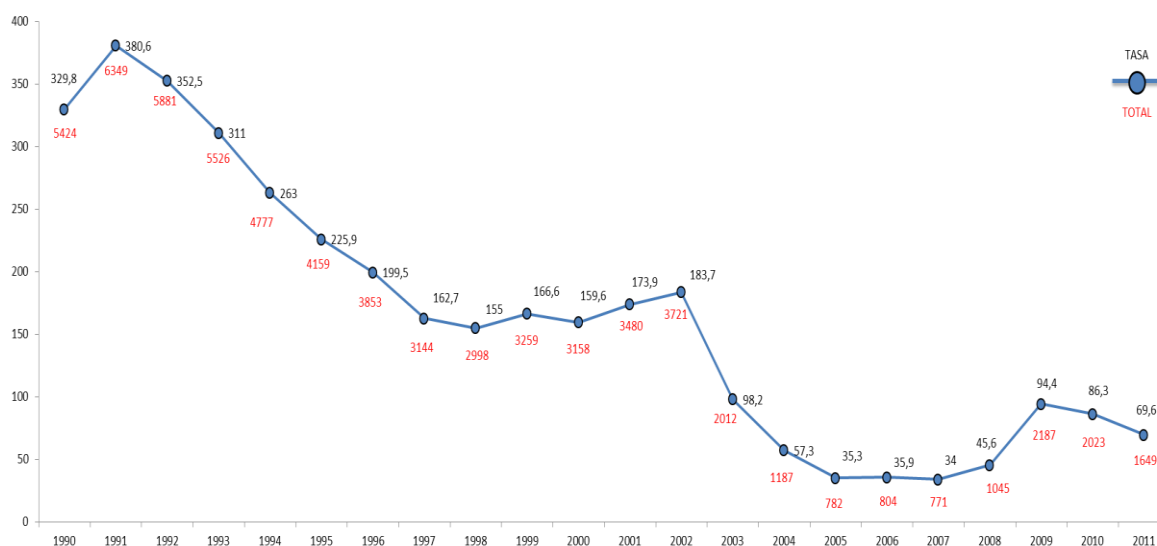
---

<sup>3</sup> Una de las señales de la baja capacidad de gobierno se manifiesta en la eficacia de la justicia criminal. El comportamiento histórico comparado para la tasa de captura por homicidio muestra que Medellín tenía la tasa más baja entre siete ciudades principales del país (Sánchez, 2007: 40).

### ***Cambio estructural en la tasa de homicidios<sup>4</sup>***

El gráfico 3 muestra la evolución anual de los homicidios en Medellín (1981-2009). El gráfico 4 muestra la evolución de la tasa mensual de homicidios para el periodo 1990-2009. En estos gráficos podemos identificar cuatro posibles cambios estructurales en la tendencia del homicidio. La primera de ellas hasta 1991, donde se presenta una tendencia creciente en el número de homicidios. Entre 1992 y 1997 podemos ver una disminución sostenida aunque con números absolutos y tasas exorbitantes para el contexto latinoamericano. Entre 1998 y 2002 podemos ver una reversión en este descenso. Por último, a partir del año 2003 se presenta un decrecimiento drástico hasta niveles inéditos para la ciudad en casi tres décadas.

**Gráfico 4.**



Fuente: SISC

La intuición es que nos encontramos ante un cambio estructural en el comportamiento del homicidio en Medellín, cuyo quiebre parece haberse producido en el 2003. Para corroborar estadísticamente esta intuición, se sometieron los datos a un Test de Chow, teniendo como año de referencia el 2003. Los resultados de este test muestran que existe evidencia para afirmar que en el año 2003 se presentó un cambio de estructura en la evolución de la tasa de homicidios. Este resultado se confirmó mediante la inclusión de una variable dummy para

<sup>4</sup> Lo que sigue, en esta sección y en la siguiente, reproduce los términos consignados en otro artículo (Giraldo, 2009b).



recoger los posibles efectos del cambio propuesto para el año 2003. El reporte resultó estadísticamente significativo, es decir que en el año 2003 se presentó un cambio estructural en el número de homicidios para la ciudad.<sup>5</sup>

De esta manera, dentro de nuestro periodo de análisis, podemos identificar dos etapas, la primera de ellas entre 1990 y 2003, y la segunda entre 2003 y 2009. La identificación de estas etapas es relevante bajo dos puntos de vista: en primer lugar, nos indica que deben buscarse explicaciones para el cambio estructural; en segundo lugar, la identificación de estas etapas es importante debido a que la primera de ellas es un ejemplo claro de histéresis. La histéresis es un concepto derivado de la física que se define como la tendencia de un material a conservar una de sus propiedades, en ausencia del estímulo que la ha generado. En las ciencias sociales es ampliamente utilizada por la economía, como una explicación a la baja elasticidad del desempleo ante cambios en el crecimiento económico. En este caso la primera etapa presenta una baja elasticidad, tanto del número como de la tasa de homicidios, ante cambios en las políticas de seguridad.

Aunque estadísticamente es prematuro hacer afirmaciones para la segunda etapa (2004 en adelante), el aplanamiento de la tendencia decreciente de la tasa de homicidios en Medellín parece configurar una nueva etapa de histéresis, esta vez con tasas significativamente menores a las presentadas entre 1990 y 2002. El gobierno nacional, los organismos nacionales de seguridad y justicia y la administración municipal debieran plantearse nuevos cuestionamientos respecto a las lógicas del homicidio en Medellín, para abordarlo de una mejor manera y romper la posible histéresis que está empezando a fraguarse. Claramente el año 2009 presenta un incremento en el homicidio que puede elevar la tasa anual a una cifra promedio de los últimos diez años (entre 80 y 90), pero no puede afirmarse todavía que esto signifique un cambio tendencial y, menos aún, estructural.

Este quiebre en la tasa estructural del homicidio en Medellín constituye un progreso indiscutible no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. Medellín ha

---

<sup>5</sup> El trabajo estadístico fue realizado por el Doctor en Matemáticas y profesor de la Universidad EAFIT Ermilson Velásquez.

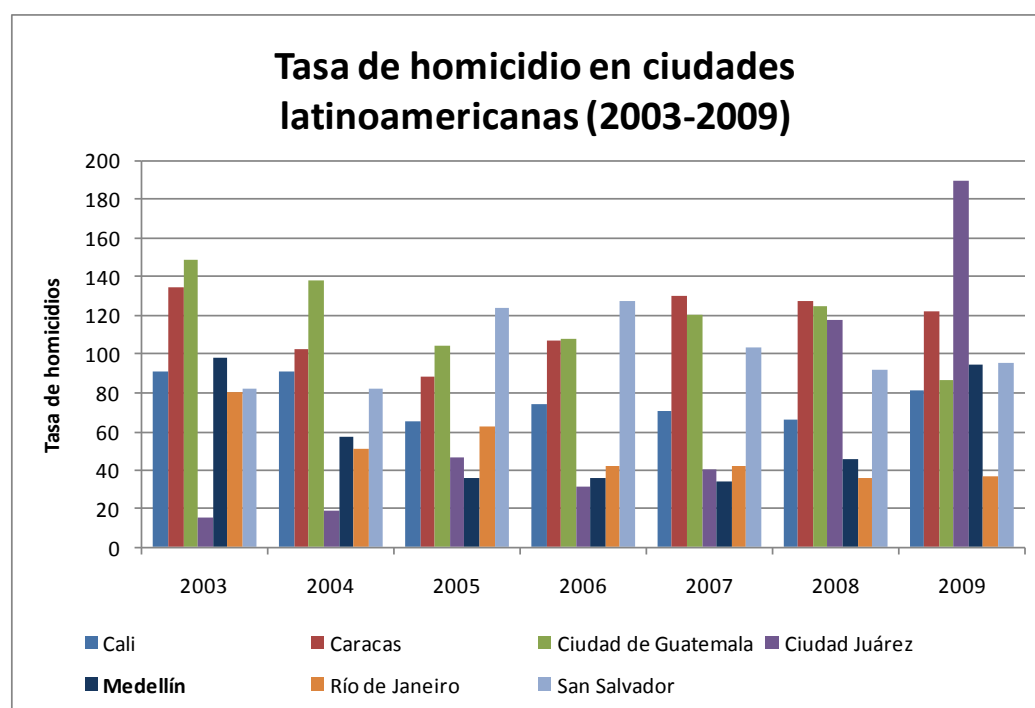
dejado de ser estadísticamente incomparable y ha pasado a ser parte del horizonte problemático de la seguridad urbana en Colombia (tabla 1) y de un conjunto de ciudades latinoamericanas que comparten fenómenos similares de inseguridad (gráfico 5). Sin embargo, el número y la tasa de homicidios de estas ciudades, Medellín incluida, superan todos los promedios internacionales y configuran hoy el principal problema de Colombia y Latinoamérica.

**Tabla 1. Índice de incidencia para tres ciudades, 2001 -2009**

Ciudad	2001	2003	2005	2007	2009
Medellín	8,53	4,81	1,82	1,76	4,87
Cali	5	3,93	3,62	2,57	4,06
Bogotá	5,05	3,09	3,57	2,94	3,67

Fuente: Cálculos propios

Gráfico 5.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Berganza, Gustavo (2006), “El país de la eterna violencia”, En: [www.elperiodico.com.gt](http://www.elperiodico.com.gt) (Consultado en Junio de 2010). Cali cómo vamos (2004-2009), “Evaluación sobre calidad de vida en Cali”, En: [www.calicomovamos.org.co](http://www.calicomovamos.org.co) (Consultado en Junio de 2010). Cervera Gómez, Luis Ernesto (2005), “Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad”, En: [cedoc.inmujeres.gob.mx](http://cedoc.inmujeres.gob.mx) (Consultado en Junio de 2010). Comunidad Segura, redes de ideas y prácticas en seguridad humana (2005), “Brasil: La tasa de homicidio en el país prácticamente duplicó en los años 90”, En: [www.comunidadessegura.org](http://www.comunidadessegura.org) (consultado en Junio de 2010). División de Estadística CICPC. Cálculos Centro para la Paz y los Derechos Humanos UCV (2005), “Tasa de Homicidios por cien mil habitantes. Venezuela y Caracas”, En: [fegs.msinfo.info/fegs/archivos/Image/.../serie%20seguridad.xls](http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/Image/.../serie%20seguridad.xls) (Consultado en Junio de 2010). Dreyfus, Pablo y Fernandes, Rubem Cesar (2008), “Violencia Urbana Armada en América Latina: otro conflicto”, En: [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org) (consultado en Junio de 2010). ENADE (2009), “Seguridad, Justicia y Desarrollo”, En: [www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt) (Consultado en Junio de 2010). Martínez, Mariana (2006), “El Salvador y el costo de la violencia”, En: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro\\_economico/newsid\\_4708000/4708008.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4708000/4708008.stm) (Consultado en Junio de 2010). Martínez, Salvador (2008), “Tasas de homicidios a la baja en El Salvador”, En: [salvadorenosenelmundo.blogspot.com](http://salvadorenosenelmundo.blogspot.com) (consultado en Junio de 2010). Mendoza, Carlos (2008), “Estadística de homicidios registrada a nivel república, durante el año 2008, desagregado por departamentos y municipios”, En: <http://www.nd.edu/~cmendoz1/PNC%20homicidios%202008.pdf>, (Consultado en Junio de 2010). Observatorio Centroamericano sobre violencia (2007), “Informe estadístico de la violencia en Guatemala”, En: [www.ocavi.com](http://www.ocavi.com) (Consultado en Junio de 2010). Observatorio de Juárez (2009-2010), “Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez: Boletines 1 y 2”, En: [www.observatoriodejuarez.org](http://www.observatoriodejuarez.org) (Consultado en Junio de 2010). Río cómo vamos, “Violencia”, En: [www.riocomovamos.org.br](http://www.riocomovamos.org.br) (consultado en Junio de 2010). Sanjuán, Ana María (2010), “La criminalidad común y el crimen (des)organizado en Caracas: Una reconstrucción preliminar de sus intersecciones y diferencias”, En: [www.wilsoncenter.org/events/docs/Sanjuán.ppt](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Sanjuán.ppt), (Consultado en Junio de 2010).

### ***De los actores del conflicto armado al crimen organizado***

La principal discusión política, y hasta cierto punto académica, en Medellín, desde el 2006, ha girado alrededor de la naturaleza de las organizaciones delincuenciales que operan en la ciudad, una vez desmovilizados los principales grupos paramilitares y sin presencia significativa de grupos guerrilleros y milicias izquierdistas.

Las principales caracterizaciones en controversia hablan de “bandas criminales” y “neoparamilitarismo”. La primera tiene su más acabada propuesta en el Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; la segunda, en el equipo de trabajo del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC). DDR parte de una definición de los grupos paramilitares que incluye siempre tres criterios: 1) Alcance nacional. 2) Carácter contrainsurgente. 3) “El supuesto de un entorno institucional de colaboración, incapacidad o tolerancia, tanto a nivel subnacional como nacional” (CNRR, 2007: 21-22). Este trabajo postula la denominación “bandas criminales” -“emergentes” en la mayoría de los casos documentados –y no incluye ninguna organización localizada en Medellín o el resto del valle de Aburrá-. La segunda caracterización es mucho más amplia y define los grupos “neoparamilitares” de acuerdo a cuatro objetivos de influencia que pueden darse por separado: 1) Control poblacional. 2) Captura del Estado. 3) Criminalidad organizada. 4) Contrainsurgencia (Restrepo y Aponte, 2009: 477-482). A partir de allí establecen cuatro clases de “neoparamilitarismo”: 1) Nuevos ejércitos paramilitares. 2) Paramilitares dispersos. 3) Nuevas autodefensas. 4) Fuerzas criminales anexas (Restrepo y Aponte, 2009: 488-494). Este trabajo incluye a la llamada “Oficina de Envigado” como parte de la última clase.

Esta segunda caracterización tiene dos problemas graves que subestiman la acepción colombiana de paramilitarismo y relativizan las características principales de ella: el carácter contrainsurgente y algún nivel de permisividad institucional. Según la tesis, que se expone ampliamente en otro lugar, el fenómeno paramilitar cae bajo la denominación genérica de “grupo partisano” cuya configuración adquiere sentido sólo en un contexto de guerra civil y cuya diferencia crucial respecto a los demás fenómenos de violencia organizada o colectiva es que poseen un “enemigo existencial” (Giraldo, 2009: 106-115). Se comprende por qué resulta

inaceptable una caracterización en la que la enemistad con la insurgencia no aparece como punto esencial distintivo. Y ciertamente en el inventario de agrupaciones, dicho trabajo no le adjudica ese rasgo a la “Oficina de Envigado”.<sup>7</sup>

Las indagaciones del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT muestran un inventario de 47 bandas y 51 combos en Medellín, es decir, un número casi igual al documentado en 2005, aunque con una cantidad estimada de miembros bastante menor. De estas organizaciones las bandas se caracterizan por tener vínculos más fuertes y variados con la criminalidad organizada y las economías ilegales de la región. La hipótesis que surge de este trabajo y de otros anteriores es que si es cierto –como se propuso hace algunos años (Alonso, Giraldo y Sierra, 2006) – que las estructuras paramilitares de la región eran básicamente redes, lo que vemos hoy en Medellín es que la ruta de bandas y combos carece de una organización de mando y control que ejerza hegemonía y encuadre a estos grupos pequeños dentro de una estrategia expresa, tal y como lo hicieron en su momento el Cartel de Medellín y el Bloque Cacique Nutibara.

La desaparición de la estructura de mando y control –como la implicada en la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara– en una red como la que existió en Medellín durante la primera mitad de la década del 2000, tiende a generar fenómenos de alta delincuencia común en las organizaciones menos disciplinadas, y de crimen organizado en las más disciplinadas.<sup>8</sup> Esto si se acepta, como en efecto se hace, la matriz que propone el DDR (cuadro 1) y Nussio y Howe (cuadro 2).

---

<sup>7</sup> La tesis que sostiene la transividad entre los grupos paramilitares y las organizaciones del crimen organizado desconoce el fenómeno de acumulación de violencias, descrito para Río de Janeiro por Michel Misse (2009: 112-113) y la “hipótesis genética”, que afirma que existen tecnologías parecidas entre grupos irregulares (Cubides, 2005: 67). No puedo ampliar acá esta argumentación.

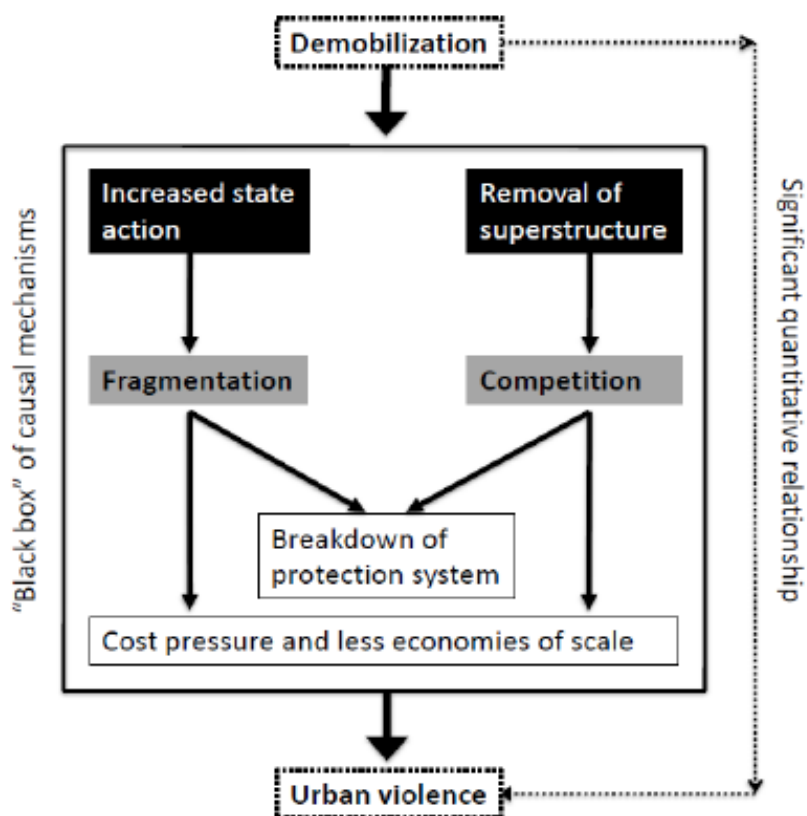
<sup>8</sup> La sucesión de hechos que muestra la desaparición de esta estructura incluye: asesinato de Gustavo Upegui (mayo 2006), desaparición de Daniel Ángel Mejía (noviembre de 2006), extradición de Diego Fernando Murillo (mayo 2008), asesinato de Antonio López y entrega de Carlos Mario Aguilar (julio 2008). Estos hechos, más algunas capturas posteriores, están en el origen de una disputa entre organizaciones criminales que podría explicar el incremento del homicidio desde abril de 2009.

**Cuadro 1. Resultados probables desmovilización de grupos paramilitares**

	Nivel de dependencia del Estado	
Nivel de disciplina interna	Baja	Alta
Baja	Delincuencia	Abusos/Corrupción local
Alta	Crimen organizado	Reinserción/Reintegración

Fuente: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), DDR.

**Cuadro 2**



No existe ninguna evidencia estadística ni empírica, ni tampoco soporte conceptual, para afirmar que lo que existe en Medellín es una prolongación de los fenómenos propios del conflicto armado urbano que vivió la ciudad entre 2000 y 2003. Más bien, todo apunta a

sostener que nos encontramos ante un cuadro de criminalidad organizada, con flujos de violencia que dependen de variables asociadas estrictamente a los negocios del tráfico de drogas u otras economías ilícitas, que generan un ambiente catalizador de la violencia común por parte de “combos” o pandillas juveniles, la criminalidad menor y la ciudadanía intolerante y armada.

Todo parece indicar que la percepción de los habitantes de Medellín respecto a las fuentes de la inseguridad en la ciudad coincide con esta conclusión. Y si preguntamos ¿cuáles son los problemas de seguridad más graves en su barrio? las respuestas mayoritarias señalan el tráfico de drogas, pandillas, atracos y homicidio (tabla 2). Una mezcla consistente con la hipótesis de que existe un cambio sustancial en los responsables de la oleada de criminalidad del 2009.<sup>9</sup> Obsérvese que la percepción acerca de la existencia de milicias, guerrilla urbana y grupos paramilitares está muy cerca del margen de error de la encuesta, sin contar las confusiones que producen los flujos de personas entre grupos armados o la continuidad de algunas personas en grupos diferentes, o –aún más– la memoria colectiva reciente que se traslapa sobre las nuevas realidades.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Debe anotarse que la encuesta fue realizada en julio del 2009.

<sup>10</sup> Otro asunto vinculado con esta discusión es el rumbo de los desmovilizados. En términos generales se acepta que el programa de reincorporación diseñado y ejecutado por la Alcaldía de Medellín ha sido exitoso. El balance que ofrece la Fundación Ideas para la Paz señala que “a febrero de 2009, el 86% de los desmovilizados de los grupos paramilitares eran reportados por la alcaldía como activos, esto es que durante los últimos tres meses habían participado en al menos una de las actividades psicosociales del programa” (Palou y Llorente, 2009: 27). Las cifras de muertos, detenidos y judicializados entre los desmovilizados no superan ese 14% de “inactivos”. Sin embargo, se acepta que ha existido una enorme presión sobre los desmovilizados tendiente a su rearme.

**Tabla 2. ¿Cuáles son los problemas más graves en relación con la seguridad que se presentan en su barrio?**

	2009	2008	2007	2006
Ninguno	15%	26%	40%	49%
Hay trafico de drogas	37%	37%	19%	17%
Se presentan muchos atracos callejeros / Ladrones /muchos robos	29%	25%	24%	12%
Existencia de pandillas juveniles	36%	17%	8%	9%
Se asaltan casas y apartamentos/ partes de estas	9%	9%	11%	9%
Se roban carros o partes de estos / robo de motos	10%	8%	11%	5%
Se presentan casos de homicidio	17%	6%	2%	2%
Se atracan las tiendas de barrio/ Empresas/ Bancos	1%	4%	8%	4%
Marihuaneros / Viciosos/Drogadictos / Borrachos	4%	3%	7%	5%
Milicias (Guerrilla urbana/paramilitares)	6%	2%	2%	3%
Se presentan casos de violaciones	2%	1%	1%	1%
Mucha indigencia / Gamines /Invasión de personas	2%	1%	0%	1%
Vienen de otros barrios a robar / Presencia de personas extrañas	ND	1%	1%	1%
Mucho ruido en las calles	ND	1%	ND	ND
Vandalismo contra edificaciones	3%	1%	1%	1%
Peleas callejeras / Riñas entre vecinos	ND	1%	ND	1%
No hay vigilancia / Mucha inseguridad / Muy solo	ND	1%	ND	ND
<b>Base</b>	<b>1500</b>	<b>1517</b>	<b>1519</b>	<b>1557</b>
<b>Respuestas por persona</b>	<b>1.81</b>	<b>1.47</b>	<b>1.41</b>	<b>1.25</b>

Fuente: “Medellín cómo vamos” –Ipsos Napoleón Franco.

### **Dos periodos (y un interregno) en las políticas públicas de seguridad y convivencia**

El punto de partida de un acercamiento evaluativo a las políticas públicas municipales de seguridad debe ser doble: de un lado, la construcción de la centralidad del Estado local, de lo contrario todo el acento se decantaría sólo hacia la inteligencia, voluntad y asertividad de las sucesivas administraciones; del otro, el marco nacional específico de políticas en materia de seguridad y convivencia.

En primer lugar, y siguiendo las conclusiones de Leyva, las administraciones municipales anteriores a 1995 estaban muy limitadas en tanto disponían de un presupuesto relativamente bajo, con alta deuda pública y con baja disponibilidad para la inversión. A ello se agregaba la decisión de concentrar las acciones en el rubro de vías. En segundo lugar, las administraciones municipales durante la década de 1990 estaban fuertemente afectadas por dos grupos de criterios distintos en materia de seguridad. El primer grupo está constituido por ideas preestablecidas tales como que los factores de inseguridad eran externos a la ciudad y que la



responsabilidad correspondiente no era nacional (Pérez y Vélez, 1997). El segundo grupo de criterios está imbuido de los supuestos y los valores que se expresaron en la “Estrategia Nacional contra la Violencia”<sup>11</sup> y la Constitución de 1991. De allí se deducían diagnósticos referidos a la precaria legitimidad del Estado y las raíces socioeconómicas de los conflictos urbanos, así como directrices sobre participación ciudadana, promoción de la concertación e impulso a la cultura ciudadana.

Las alcaldías de Gómez Martínez (1988-1990), Flórez Vélez (1990-1992) y Ramos Botero (1992-1994) coinciden en afrontar los graves problemas de inseguridad en la ciudad partir de estrategias de participación, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, desarrollo comunitario y formación en valores. La alcaldía de Sergio Naranjo (1995-1997) le da un giro cualitativo a estas ideas al encaminarlas a la búsqueda de diálogos y acuerdos con grupos armados, que terminaron teniendo efectos indeseados y perversos. Mientras que la segunda alcaldía de Gómez Martínez (1997-2000) prosiguió las políticas pasadas, aunque ahora bajo el marco interpretativo de que la violencia estaba asociada a la pobreza y la desigualdad (Alonso, Sierra y Giraldo, 2007: 146-162).<sup>12</sup>

### ***Luis Pérez: borrar el pasado sin entender el presente***

En el último año de la administración Gómez Martínez, el descenso sostenido pero lento de la tasa de homicidios empezó a revertirse y en el país ya era evidente que la “Estrategia Nacional contra la Violencia” se había agotado y que después de los últimos acuerdos de paz en 1994 – que tuvieron como epicentro a Medellín– había empezado una guerra con varias características nuevas (Giraldo y Fortou, 2010). El último trimestre del 2000 –que coincidió con las elecciones locales y la elaboración del plan de gobierno del alcalde electo– fue el más violento desde 1996 (gráfico 4).

---

<sup>11</sup> “Estrategia Nacional contra la Violencia” es el nombre oficial de la política pública formulada y desarrollada durante el Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), aunque con precedentes muy claros en la Administración Barco (1986-1990).

<sup>12</sup> Esta visión también se transformó sustancialmente en los años siguientes y las hipótesis dominantes pasaron a ser: a) Que la violencia y la guerra obstaculizan el desarrollo humano (PNUD, 2003: 97-115). b) El conflicto armado limita la efectividad de las políticas sociales locales (Rodríguez, 2009: 110). c) Que los grupos criminales son un factor crítico de violación de los derechos humanos (Arias, 2006).

En este contexto, el nuevo gobierno municipal mantuvo declarativamente los dos pilares filosóficos de las políticas de seguridad y convivencia de la última década, esto es, sostener la idea de que la seguridad era una responsabilidad básica del gobierno central y que la función de las autoridades locales se concentraba en la convivencia ciudadana. En el primer caso, se declara que “la seguridad ciudadana y la justicia son responsabilidad esencial del Estado” y se reitera que “es la función de la administración pública nacional en la búsqueda de prevenir el delito, mantener el orden, la tranquilidad y el bienestar colectivo” (Concejo de Medellín, 2001: 15). El segundo adquiere forma en la primera línea del plan de desarrollo llamada “La revolución de la cultura ciudadana” cuya síntesis es la “formación de un nuevo ciudadano” y cuyo “espíritu” se expresa en “respetar la norma por convicción”, “desaprender la violencia”, “desalcoholizar los espíritus”, erradicar la “intemperancia verbal” (Concejo de Medellín, 2001: 10).

Curiosamente, la formulación de este derrotero no le impidió al alcalde electo Luis Pérez Gutiérrez barrer la herencia de sus predecesores. Para empezar, cerró los programas directamente relacionados con las estrategias de seguridad y participación de las administraciones anteriores, a saber el presupuesto participativo (promovido en la Administración Naranjo) y la Asesoría de Paz y Convivencia (creada en la Administración Ramos). El programa de “Convivencia Ciudadana”, inicialmente formulado por fundaciones del tercer sector (asumido como eje de la administración Gómez Martínez) y que dependía de la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo fue, sin embargo, modificado sustancialmente mediante la suspensión de todos los componentes originales y la inclusión de nuevos (Veeduría, 2004: 58) (tabla 3).

**Tabla 3. Programa de “Convivencia Ciudadana”**

Administración Gómez Martínez	Administración Pérez Gutiérrez
Acercamiento a la comunidad de las entidades del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia ciudadana	Mesas barriales para la convivencia
Reinserción social de jóvenes agresores	Prácticas universitarias
Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en barrios con altos índices de violencia	Red de escuelas y bandas de música
Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en escuelas y colegios de Medellín	Escuelas populares para el deporte y la recreación
Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en establecimientos públicos y privados	Capacitación de jóvenes para el empleo
Sensibilización de líderes económicos y sociales	Infancia y familia
Los medios de comunicación como promotores de la convivencia	Comunicaciones para la paz
Apoyo institucional – Modernización ONG	

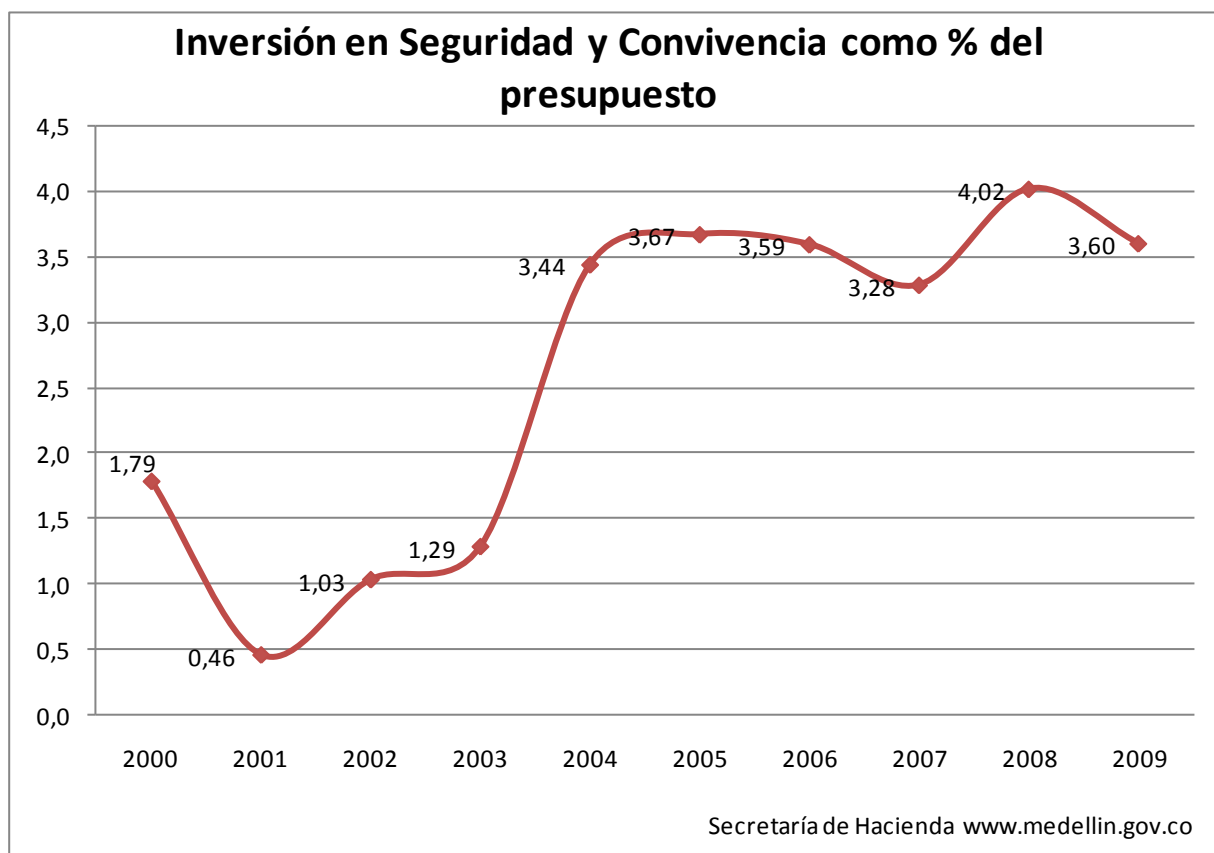
Fuente: Planes de Desarrollo 1997- 2000, 2000-2002 – Elaboración propia.

La sola enunciación de los nuevos componentes devela que el programa original había sido sustituido por uno nuevo que conservaba el nombre y la financiación, y que el resultado final ya no era un programa de convivencia sino otra cosa, una mezcla de programas musicales, deportivos y estudiantiles que le restaban especificidad y pertinencia a la política. Tal desconfiguración tal vez se deba a la idea que había en la administración de que la sola inversión social era en sí una política de seguridad (Vélez, 2001).

El presupuesto total asignado para los tres años a los componentes de seguridad y convivencia alcanzó los 111 mil 118 millones de pesos, una cifra muy baja que representaba menos 1,5 %

del presupuesto municipal por año y para el 2001 menos del 0,5% (gráfico 6). Esto no sólo representaba una variación negativa respecto a la inversión de la administración Gómez Martínez sino también un contrasentido, ya que para 2001 el número de homicidios se había incrementado en un 10,2%. Más aún, la ejecución presupuestal en estos rubros fue muy baja: 28,5% en 2001, 47,9% en 2002 y 9% a 30 de junio del 2003 (Veeduría, 2004: 62-63). Y todo esto a pesar de que el presupuesto de inversión disponible para la administración Pérez Gutiérrez se había duplicado y triplicado durante el periodo respecto a las condiciones de su antecesor (Leyva, 2010).

**Gráfico 6**



Fuente: Secretaría de Hacienda – Elaboración propia

En el 2002 la situación se tornó más grave, no sólo teniendo presente el número y la tasa de homicidios sino también otros delitos de alto impacto como el secuestro, los asaltos a

establecimientos comerciales y financieros y el hurto de automotores.<sup>13</sup> Incluso tuvo un momento de dramatismo simbólico cuando en abril fue atacada a bala por grupos armados irregulares una comisión encabezada por el Alcalde que visitaba la Comuna 13. Con estos precedentes, el alcalde Pérez Gutiérrez lanzó en agosto del 2002 la “Política pública de seguridad y reincorporación a la civilidad” bautizada “Compro la guerra”, que nunca se convirtió en acuerdo municipal y que no pareció afectar seriamente las políticas municipales, pero que no carece de interés. El documento implica un giro radical en cuanto pone como eje de la política de seguridad ciudadana la “pacificación de la ciudad” (Pérez Gutiérrez, 2002: 33) y sugiere tres pasos: los “diálogos urbanos de paz”, la “reincorporación a la civilidad” y una garantía a los reincorporados de “actividad laboral por un mínimo de 10 años” (Pérez Gutiérrez, 2002: 43-44). Este proceso debería ser refrendado por una consulta popular nacional para “meterle pueblo a la paz” (Pérez Gutiérrez, 2002: 62-64). En agosto del 2002 esta propuesta era un intento de aplicar en la ciudad la alternativa que había fracasado en el país hacía tres años e ir en contravía de la nueva “Política de Seguridad Democrática” diseñada por el Presidente de la República que se posesionaba mientras “Compro la guerra” estaba en prensa.

En estas condiciones el gobierno nacional intervino en Medellín a través de dos medidas muy diferentes. Una operación punitiva militar denominada “Operación Orión” presentada como retoma de la Comuna 13 por el Estado, realizada conjuntamente por la Policía, el Ejército, la Fuerza Aérea, el DAS y la Fiscalía, entre el 16 y el 18 de octubre del 2002<sup>14</sup> en los barrios 20 de julio, las Independencias, Belencito, El Corazón, Nuevos Conquistadores y El Salado (Giraldo, 2008: 107-108). Y una acción diplomática que avanzó desde la Mesa de Santa Fe de Ralito (Córdoba) con las organizaciones paramilitares hasta la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara en diciembre del 2003. Basta mirar con detenimiento el gráfico 4 para ver el efecto casi inmediato que tales acciones tuvieron sobre el homicidio: una caída del número de homicidios mensuales por debajo de 200 desde febrero del 2003 hasta mayo del 2009, y menor que 100 homicidios mensuales entre noviembre del 2004 y octubre del 2008. Téngase en

---

<sup>13</sup> No se quiere fatigar con exceso de estadísticas, este diagnóstico ya había sido avalado en su momento por el propio alcalde de entonces (Pérez Gutiérrez, 2002: 80-99).

<sup>14</sup> Las fechas se refieren a un auténtico combate cuyos pormenores militares y humanitarios aún están sin esclarecer. Lo cierto es que esta operación se complementó con otras en la ciudad y en la región que consolidaron el dominio territorial del Estado y eliminaron la presencia militar de la guerrilla y las milicias en la ciudad.

cuenta que en ningún mes entre enero de 1990 y enero del 2003 el número de homicidios mensuales había sido inferior a 200.

### ***Fajardo-Salazar: institucionalización más lecciones aprendidas***

Existe un amplio consenso entre los expertos nacionales y extranjeros acerca de los avances de Medellín en materia de seguridad y convivencia, como se deduce del comportamiento de los crímenes de alto impacto social y de la iniciativa y el protagonismo de las administraciones de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011).<sup>15</sup>

¿Qué explica ese éxito? A mi manera de ver se trata del resultado de la conjugación de tres factores.

El primero tiene que ver con el contexto de una política nacional exitosa y con la inserción virtuosa de la administración municipal en dicha política. Es evidente que el descenso en la tasa de homicidios en Medellín se debe a las medidas adoptadas por el gobierno nacional que permitieron la derrota de las guerrillas de las FARC y el ELN, y de las milicias de los Comandos Armados del Pueblo, en octubre del 2002; y a la iniciativa que permitió la desmovilización de 874 miembros del Bloque Cacique Nutibara el 25 de diciembre del 2003. Así, la tasa de homicidios que en el 2002 fue 184, en 2003 se redujo a 98, y en 2004 a 57. Estos hechos han sido ampliamente reconocidos por los últimos gobernantes municipales.<sup>16</sup>

La administración Fajardo entonces tomó la decisión de establecer una relación estrecha con las autoridades nacionales y departamentales en materia de seguridad. Se daba así un paso sencillo que, sin embargo, alteraba profundamente el viejo modelo que separaba la seguridad y la convivencia, asignándole la primera al gobierno central y la segunda al gobierno local en dos líneas paralelas, dos autismos. Este principio se expresó nítidamente en la conducta que la Alcaldía y su Secretaría de Gobierno (Fajardo en el primer cargo y Salazar en el segundo) asumieron respecto al proceso de reinserción, primero, de los desmovilizados del Bloque

---

<sup>15</sup> “Es indudable el logro alcanzado al hacer de Medellín una ciudad más amable, educada y pacífica, que transita al decir de Fajardo, ‘del miedo a la esperanza’, no obstante preocupa que la política de seguridad y convivencia no cuente con una amplia participación del Estado regional y nacional” (Veeduría, 2008: 62).

<sup>16</sup> “La política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010) ha mejorado la seguridad en la ciudad y el país” (Martin y Corrales, 2009: 142).

Cacique Nutibara y después de los de otras agrupaciones, especialmente el Bloque Héroes de Granada.

En el “Plan de Desarrollo” se estableció como estrategia “fortalecer y desarrollar acuerdos con grupos interesados en desmovilizarse, mediante la construcción de una política pública integral en coordinación con el gobierno nacional y departamental” (Alcaldía de Medellín, 2004: 42). De hecho, el de Medellín fue el único gobierno municipal y/o departamental que asumió como propia la responsabilidad por la reincorporación de los desmovilizados colectivos e individuales de los diversos grupos armados ilegales. Esto supuso un gran despliegue de gestión y recursos puesto que al finalizar la administración Fajardo, Medellín atendía 4.164 desmovilizados, lo que representaba el 13% del total nacional. El modelo de reinserción del “Programa de Paz y Reconciliación” atendió 3.532 desmovilizados en acompañamiento sicosocial, 2.782 en educación, 1.825 en generación de ingresos y un número impreciso en asesoría jurídica (Alcaldía de Medellín, 2008: 83-85).

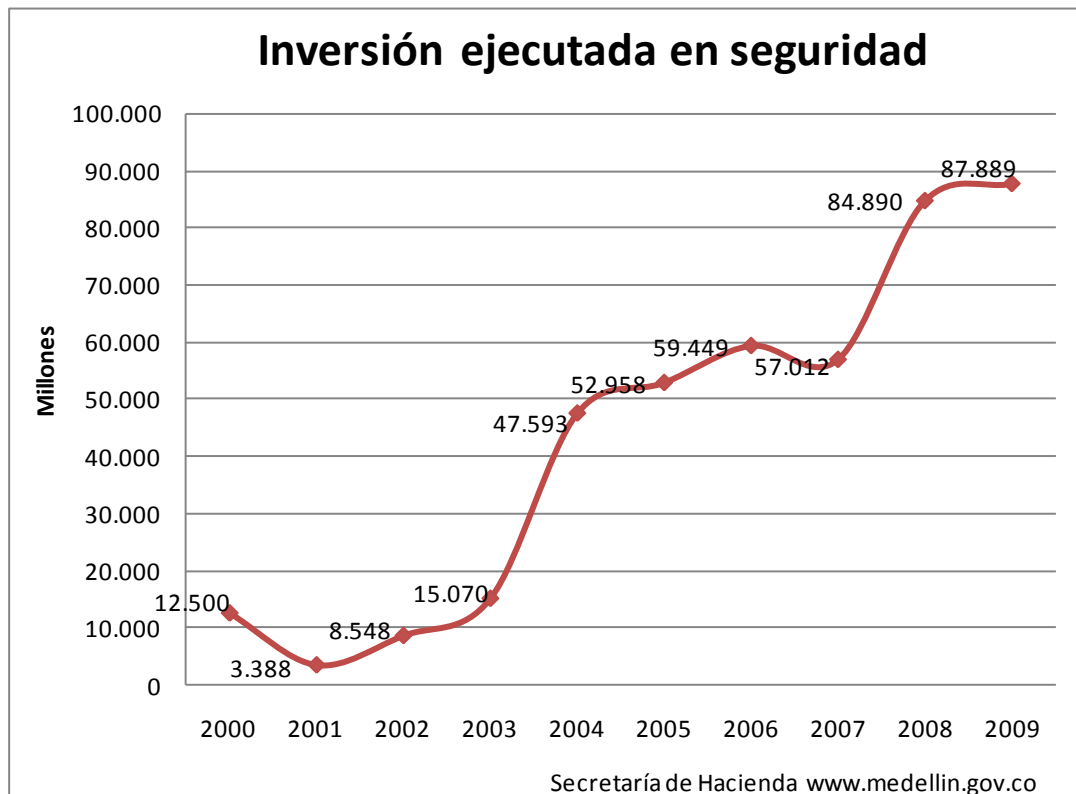
Amén de los reconocimientos que ha recibido el modelo aplicado en Medellín, acerca del impacto del mismo algunos evaluadores independientes concluyeron que contribuyó a darle “sostenibilidad a la decisión de los bloques paramilitares con influencia en la ciudad de no utilizar la violencia en general y la homicida en particular, como mecanismo para lograr objetivos políticos, económicos y sociales” y que le proporciona “sustento a la intención estatal (nacional y municipal) de sustraer o intentar sustraer de la guerra, la confrontación violenta y la ilegalidad a la nada despreciable cifra de 3.700 individuos que están ‘activos’ en el programa” (Palou y Llorente, 2009: 30).

El segundo factor tiene que ver con las lecciones aprendidas, tanto de la ya significativa masa crítica de estudios sobre violencia, criminalidad y conflicto armado para la ciudad y el país, como del acumulado de políticas públicas aplicadas en los veinte años precedentes.

De un lado, se enfrentó el diagnóstico de que la inseguridad en la ciudad provenía de la confluencia de tres factores: 1) “El conflicto armado y la guerra”. 2) “Niveles muy altos de crimen organizado”. 3) “Falta de coincidencia entre la moral, la cultura y la ley” (Alcaldía de

Medellín, 2004: 23-24). En consecuencia, la administración Fajardo en convenio con el Área Metropolitana y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo diseñó y puso en marcha un “Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia” cuyos componentes centrales se encaminaron a la modernización de los organismos de seguridad y justicia, directamente en actualización tecnológica y apoyo logístico –sin importar que tanto policía como fiscalía fueran entes del orden nacional– e indirectamente a través de acciones propias de la administración. Esta apuesta por tomarse en serio la seguridad, así como sus resultados, fue reconocida varias veces por el propio Presidente de la República<sup>17</sup> y se expresa claramente en el notable incremento en la inversión municipal en seguridad y convivencia (gráficos 6 y 7).<sup>18</sup>

**Gráfico 7**



Fuente: Secretaría de Hacienda – Elaboración propia

<sup>17</sup> Álvaro Uribe Vélez: Medellín “supera eras aciagas y se proyecta hacia la convivencia y la seguridad” (Ramírez, 2009: 5). “Esta ciudad ha vivido un verdadero proceso de transformación donde, además de los logros en materia educativa y seguridad...” (Martín y Corrales, 2009: 15).

<sup>18</sup> La ejecución promedio de la línea 1 del Plan de Desarrollo 2004-2007 fue 98,6% y la del componente de seguridad y convivencia 97,6% en todo el periodo (Alcaldía de Medellín, 2008: 33).



Este enfoque en seguridad, fortalecimiento de la fuerza pública y “combate frontal a los criminales” (Ramírez, 2009: 23), se complementó con una política de fomento de los derechos humanos –creación de la Unidad Permanente de Derechos Humanos– y de visibilización y protección de las víctimas de la violencia –programa de “Memoria histórica”–. La preocupación por construir información seria, confiable y pública se extendió al campo de la seguridad con la creación del Sistema de Información en Seguridad y Convivencia (adscrito a la Secretaría de Gobierno) que ha permitido cualificar la información disponible hasta el punto de que la ciudad posee las estadísticas más confiables del país en esta área.

De otro lado, a partir del 2004 se recuperó el acumulado histórico de las administraciones pasadas en cuanto a las políticas de cultura, convivencia y participación ciudadanas. Se recreó el aprendizaje del sector público en la formación de valores ciudadanos, especialmente el respeto a la vida y la autorregulación, la promoción de las organizaciones ciudadanas y comunitarias, así como elementos notables de la década de 1990 como los programas de prevención de la violencia –incluyendo el “Plan Desarme”– y de presupuesto participativo. Aunque la intervención social en las comunas más pobres de Medellín –focalizadas en las zonas Nororiental y Centroccidental– tenía como objetivo mejorar el desarrollo humano y la calidad de vida de sus habitantes, se ha ido instalando, entre gestores y analistas, la idea de que pudiera existir alguna correlación positiva entre urbanismo social y seguridad ciudadana.

El tercer factor fue el énfasis de los gobiernos Fajardo y Salazar en la institucionalidad local. En el “Plan de Desarrollo 2004-2007” se partía de que uno de los problemas de la ciudad era la “deslegitimación del Estado” (Alcaldía de Medellín, 2004: 42). Las fuentes de esa deslegitimación serían dos: la corrupción y el clientelismo que generan una gran desconfianza hacia lo público, y la provisión de bienes de seguridad y justicia por parte de grupos armados privados. De esta manera, el componente de participación ciudadana se orientó al “control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público” (Alcaldía de Medellín, 2004: 35). El resultado que monitorea Confecámaras muestra que la percepción de transparencia subió de 3,2% en el 2004 a 4,5% en el 2006 y que la calificación de la Contraloría sobre el control interno pasó de 55% en el 2004 a 76% en el 2007 (Alcaldía de Medellín, 2008: 64-66).

El proyecto cívico interinstitucional “Medellín cómo vamos” señala que “los resultados de Medellín respecto a las finanzas públicas en los años recientes han sido positivos, estables y muestran fortaleza del municipio frente a sus rentas propias, el ahorro y a decisiones responsables sobre la inversión y el endeudamiento”. Y, además, que desde el 2004 “el indicador de desempeño fiscal –elaborado por Planeación nacional– para Medellín ha sido superior a 70 cada año” y que “la calificación de riesgo de la ciudad desde hace cinco años ha sido AAA que prácticamente indica la inexistencia de factores de riesgo” (“Medellín cómo vamos”, 2010).

Pero tal vez la estrategia más importante haya sido la de “ejercer la autoridad legítima” (Ramírez, 2009: 20-23). Esta estrategia se funda en crear sendos sistemas de “justicia cercana al ciudadano” y “seguridad cercana al ciudadano”. Dicha estrategia se reflejó en la creación de casas de gobierno y justicia, centros de conciliación y comisarías de familia en la mayoría de las comunas de la ciudad. Mención aparte merece la creación de los Comités Locales de Gobierno como órgano interlocutor de la Secretaría de Gobierno con la comunidad y conformados por el inspector de policía, el comisario de familia, el comandante de policía y el técnico social. En realidad, estos comités –más los centros de atención administrativa– son el Estado local presente y cotidiano en las 16 comunas y cinco corregimientos de la ciudad.

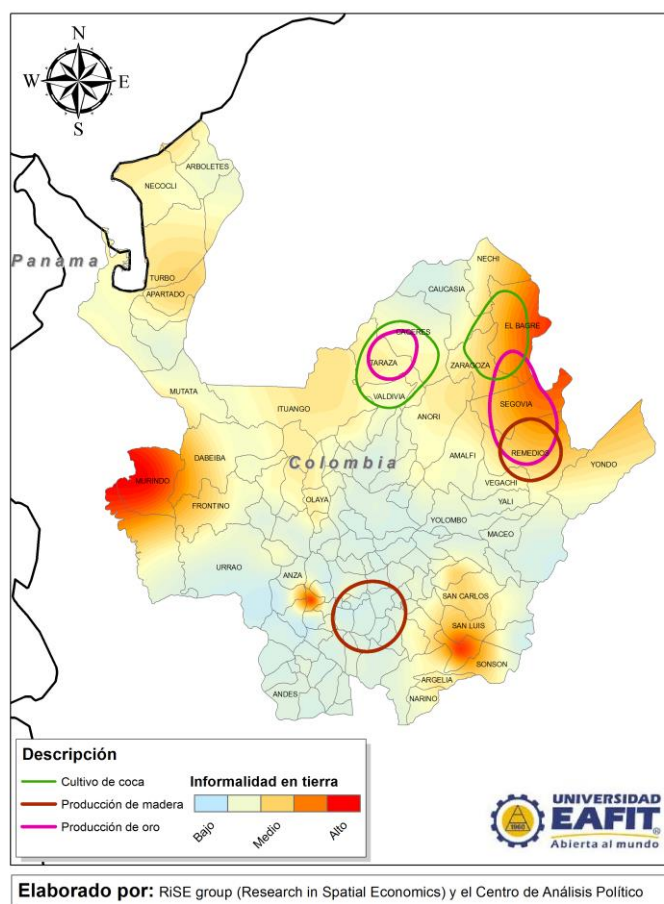
Tal ejercicio de la autoridad estuvo precedido del acto más elemental de la estatalidad cual es el control del territorio. Todavía en 2004, el territorio físico de muchos barrios de Medellín estaba controlado por grupos armados privados que impedían la presencia institucional desde la distribución de las cuentas de cobro de los servicios públicos y los impuestos hasta la presencia policial. La recuperación del territorio se acompañó con la dotación de equipamientos de seguridad en todas las comunas y el perímetro urbano de la ciudad, que incluyen centros de atención inmediata, nuevas estaciones de policía y modernización de las antiguas, extensión y actualización de equipos de comunicación y transporte.

### **Fragilidades y desafíos en el futuro inmediato**

Dijimos que el progreso de Medellín en cuanto a los indicadores de seguridad, si bien es innegable, apenas si nos deja en una situación similar a la de las ciudades más peligrosas de Latinoamérica, a su vez la región más peligrosa del mundo. Los avances en la construcción del Estado local; una hegemonía cierta, aunque contestada, de la fuerza pública; mayor institucionalidad municipal en las comunas y corregimientos; más y mejor coordinación con los niveles de gobierno departamental y nacional; una política pública de seguridad y convivencia más integral y efectiva; todos estos factores colocan a la ciudad en una situación incomparablemente mejor a la que tenía a principios de la década de 1990 de “estatalidad prestada” (Leyva, 2010) o comienzos de la década del 2000 cuando el desorden era cogestionado con grupos armados privados. Sin embargo, hay varios factores que nos permiten asegurar que la situación aún es frágil. Ellos son: el entorno regional, las estructuras en competencia de la criminalidad organizada, la transición en los modelos de protección de esta y el posconflicto.

La gran debilidad comparativa de Medellín respecto a otras ciudades latinoamericanas estriba en el entorno regional. Antioquia sigue siendo un departamento con alta presencia de bandas emergentes y al menos tres frentes de la guerrilla de las FARC. El departamento tiene un área de cultivos de coca estimada en aproximadamente 700 hectáreas (Naranjo, 2009: 58), laboratorios para la producción de cocaína y puerto natural de embarque, integrando completamente la producción y exportación de narcóticos (Mapa 1).

**Mapa 1**



La criminalidad organizada alrededor del narcotráfico, la extorsión y otros mercados ilegales se ha ido reconfigurando (Palou y Llorente, 2009: 32; Giraldo, 2009b: 45-47). El incremento en el homicidio, las agresiones letales y el hurto de automotores, que han ido creciendo en la ciudad desde agosto del 2009, constituyen un síntoma de la capacidad profesional de las organizaciones criminales (Beltrán y Salcedo, 2007: 123). Además, la desactivación de una de las mayores estructuras de mando y control del crimen organizado en la ciudad generó un reordenamiento conflictivo de las organizaciones criminales.

La confluencia de hegemonía estatal y contestación criminal puede estar generando en la ciudad una transición en el modelo de protección de las economías ilegales. Desde la década de 1980 hasta principios de la década del 2000, la criminalidad había desarrollado un modelo de protección autónomo mediante la creación de los ejércitos privados del Cartel de Medellín, las llamadas “oficinas”, grandes bandas y los compromisos de ellos con los agentes del

conflicto armado. La desaparición y/o debilitamiento de estas estructuras tiende a producir un modelo de protección heterónomo que se afina en la corrupción de los organismos de la fuerza pública, la fiscalía, la justicia y la clase política.

Con este entorno, las condiciones del posconflicto *–per se* difíciles– se agravan. Más de cuatro mil desmovilizados, más un número indeterminado de miembros de pandillas y bandas, más la población flotante de personal licenciado de la fuerza pública, constituyen un recurso humano de alta disponibilidad en condiciones de persistencia de altos incentivos para el crimen. Adicionalmente –como se ha observado desde la Fundación Ideas para la Paz– la nueva situación demanda “revitalizar el consenso político y social” de los programas de reincorporación y reconciliación (Palou y Llorente, 2009: 33).

De esta manera la capacidad de aprendizaje del sector público, la iniciativa ciudadana en materia de seguridad y convivencia, el consenso social alrededor del Estado y de la afirmación de la legalidad, resultan desafiados por la dinámica de la criminalidad y las externalidades que pesan sobre la ciudad. Tal es el reto de Medellín y la región en los próximos años.

## Referencias bibliográficas

Acero, H. (2010). “Medellín, más complicado de lo que parece”. Disponible en:

<http://www.proantioquia.org.co/en/node/211>

Alcaldía de Medellín (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007. “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Disponible en:

[http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=278](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278)

——— (2008). *Plan de Desarrollo 2004-2007. Informe final de gestión*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alonso, M.; J. Giraldo y D. Sierra (2007). “Medellín: el complejo camino de la competencia armada”. En: Mauricio Romero (ed.). *Parapolítica. La expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris – Cerec - Asdi.

Arias, E. D. (2006). “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 38. Núm. 2.

Barrera Osorio, F. (2004). *Dynamics and causes of crime in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo (Third draft for comments).

Beltrán, I. y E. Salcedo-Albarán (2007). *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá: CNRR.

Concejo de Medellín (2001). Plan de Desarrollo de Medellín 2001–2003. “Medellín Competitiva”. Disponible en:

[http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=277](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=277).

Cubides, F. (2005). *Burocracias armadas*. Bogotá: Norma.

Gaitán Daza, F. y M. Deas (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade – DNP.

Giraldo Ramírez, J. (2008). “Conflicto armado urbano y violencia homicida: el caso de Medellín”. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito. Vol.5. Septiembre.

——— (2009a). *Guerra civil posmoderna*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad EAFIT – Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.

————— (2009b). “Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín”. En: Saúl Echavarría (ed.). *Seguridad pública: tres aproximaciones*. Medellín: Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT.

Giraldo Ramírez, J. y J. A. Fortou (2010). “Una mirada contemporánea a las guerras civiles nacionales” [inédito].

Gutiérrez Sanín, F. (2006). “Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004: una discusión preliminar”. F. Gutiérrez Sanín (coord. acad.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma–IEPRI.

Jaramillo, A. M.; R. Ceballos y M. Villa (1998). *En la encrucijada: conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Región – Alcaldía de Medellín – Red de Solidaridad Social.

Leyva Botero, S. (2010). “El proceso de construcción estatalidad local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín?”. En xxx.

Martin, G. y D. Corrales (dir.) (2009). *Medellín, transformación de una ciudad*. Medellín: Banco Interamericano de Desarrollo – Alcaldía de Medellín.

Medellín cómo vamos (2010). “¿Cómo vamos en finanzas públicas?”. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/gesti-n-y-finanzas-p-blicas>

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

Naranjo, A. (2009). “Cultivos de coca y su dinámica”. En: Saúl Echavarría (ed.). *Seguridad pública: tres aproximaciones*. Medellín: Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT.

Palou, J. C. y M.V. Llorente (2009). “Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: un balance del Programa de paz y Reconciliación de la ciudad de Medellín 2007”. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Pérez Gutiérrez, L. (2002). *Compro la guerra. Política pública de seguridad y de reincorporación a la civilidad*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Pérez, W. F. y J. C. Vélez Rendón (1997). “Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín”. *Estudios Políticos*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Vol. 11.

PNUD (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. El conflicto, callejón con salida*. Bogotá.

Ramírez, J. (dir.) (2009). *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Medellín*. Medellín: Banco Interamericano de Desarrollo – Alcaldía de Medellín.

Restrepo, J. y D. Aponte (eds.) (2009). *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Rodríguez Takeuchi, L. (2009). “Los municipios colombianos y el conflicto armado”. *Colombia Internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes. Vol. 70. Julio-diciembre.

Salazar Jaramillo, A. (1995). *No nacimos pa’ semilla*, Bogotá: Cinep.

——— (2008). “Programa de gobierno. Vamos a seguir transformando a Medellín”. Disponible en: [http://www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=848](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=848)

Sánchez, F. (2007). *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma.

Uribe de Hincapié, M. T. (1997). “Antioquia: entre la guerra y la paz en la década de los 90”, *Estudios políticos*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Vol.10.

——— (1998). “Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz”. *Estudios políticos*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Vol. 13.

Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín (2004). *Balance general al Plan de Desarrollo 2001-2003*. Medellín: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.

——— (2008). *Gestión del desarrollo 1995-2007. Balance e hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región*. Medellín: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.

Vélez Rendón, J. C. (2001). “Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín”. *Estudios Políticos*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Vol.18.