



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**EL TRATAMIENTO Y LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD EN MEDELLÍN SEGÚN
LOS PLANES DE DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD
CIUDADANA DE LAS ADMINISTRACIONES ENTRE 2002 Y 2006 BAJO EL MARCO Y
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.**

POR:

CATALINA RAQUEL OCHOA GÓMEZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

ASESOR:

RICARDO CRUZ BAENA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN**

2016

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción..... | 3 |
| <i>Capítulo 1</i> | |
| Planteamiento del problema..... | 3 |
| Principales preguntas..... | 6 |
| Objetivo General - Objetivos Específicos | 6 |
| Hipótesis- Justificación | 7 |
| <i>Capítulo 2</i> | |
| Marco Teórico..... | 8 |
| Seguridad..... | 8 |
| Conflicto..... | 13 |
| Violencia..... | 15 |
| Acciones terroristas..... | 17 |
| Crimen organizado..... | 18 |
| <i>Capítulo 3</i> | |
| Diseño Metodológico..... | 19 |
| <i>Capítulo 4</i> | |
| 4.1 Luis Pérez Gutiérrez | |
| Plan de Desarrollo: Medellín, ciudad de oportunidades..... | 23 |
| Política pública de seguridad y reincorporación a la civilidad “Compro la guerra” | 27 |
| Balance convivencia y seguridad ciudadana..... | 36 |
| Conclusiones administración de Luis Pérez..... | 42 |
| 4.2 Sergio Fajardo Valderrama | |
| Plan de Desarrollo: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. | 48 |
| Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá..... | 57 |
| Conclusiones administración de Sergio Fajardo..... | 65 |
| 4.3 Álvaro Uribe Vélez | |
| Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” | 70 |
| Política de Defensa y Seguridad Democrática – 2003..... | 78 |
| Conclusiones de la primera administración nacional de Álvaro Uribe..... | 91 |
| <i>Capítulo 5</i> | |
| Tratamiento de la Seguridad en la Administración de Luis Pérez..... | 96 |
| Tratamiento de la seguridad en la administración de Sergio Fajardo..... | 97 |
| Concepción de la Seguridad Ciudadana para Luis Pérez y Sergio Fajardo..... | 98 |
| Análisis comparativo Alcaldía de Medellín de Luis Pérez y Sergio Fajardo..... | 99 |
| Tratamiento de la seguridad en la administración nacional de Álvaro Uribe..... | 102 |
| Alcances de la política de Seguridad Democrática en Medellín..... | 104 |
| Conclusiones generales..... | 111 |
| Referentes bibliográficos..... | 114 |

INTRODUCCIÓN

Las definiciones que se pueden encontrar sobre la seguridad son muchas y varían conforme a su contexto y análisis, es por esto que se planteó una comparación sobre las concepciones de ella dentro de las administraciones locales de una ciudad como Medellín, en un tiempo donde se caracterizaba por las altas tasas de homicidio, hurto, delincuencia, crimen organizado y violación a los derechos humanos.

Se toman como punto de partida los planes de desarrollo y las políticas públicas relacionadas a esta materia pues el primero permite identificar las percepciones y líneas estratégicas que abordaron las temáticas de seguridad ciudadana, mientras que el segundo profundiza en detalles acerca del accionar de la administración.

Es de aclarar que este proyecto no pretende ahondar sobre si la política pública de seguridad de cada administración municipal cumplió con sus etapas causales y consecutivas; simplemente se abordan desde los documentos finales para luego realizar un análisis comparativo entre ellas y así poder confrontarlas con la Política Nacional de Seguridad Democrática para responder cuál fue el tratamiento y la concepción de la seguridad en Medellín y en Colombia durante dichas administraciones.

CAPITULO 1

Planteamiento del problema

Álvaro Uribe Vélez se posiciona como presidente de Colombia en el 2002 con un país afectado por el fracaso de los diálogos de paz llevados a cabo en la presidencia de Andrés Pastrana (1998 – 2002). Asumió el control de una nación cuyos principales problemas estaban relacionados con la confrontación armada entre fuerza pública, grupos paramilitares y grupos armados de oposición, en donde todos fueron responsables de ejecuciones, desapariciones forzadas, torturas, amenazas, secuestros, etc.

Su Plan Nacional de Desarrollo de 2002 titulado “*Hacia un Estado Comunitario*”, dentro del cual su primer capítulo fue “Brindar seguridad democrática” en el que se argumentaba que Colombia afrontaba uno de los conflictos armados con mayor duración y con mayores repercusiones dentro de todos los ámbitos sociales en la medida en que las organizaciones armadas al margen de la ley incrementaron su presencia y su fuerza en

acciones terroristas contra la población civil, la infraestructura económica y social, además estrechaban cada vez más lazos con los negocios ilícitos.

Una mirada rápida a dicho plan evidencia que desde el gobierno nacional los problemas de seguridad fueron asociados con conceptos como guerra, terrorismo, violencia armada, conflicto armado, ilegalidad, delincuencia armada, extorsión, entre otros; ya que como se afirmó en él “la Seguridad Democrática trasciende el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar aquellos individuos que transgreden de convivencia en sociedad” (p. 31)

Pero ese tratamiento dado a la seguridad desde lo nacional ¿influyó en los planes de desarrollo y políticas de seguridad y convivencia de otras ciudades?, ¿influyó en el caso de Medellín?

Al comenzar el nuevo siglo, Medellín contaba con actores armados como el Bloque Cacique Nutibara y el Bloque Metro, quienes disputaban continuamente el dominio del territorio de la ciudad y sus periferias contra las milicias urbanas, y otras poderosas bandas de sicarios. Una historia tachada por las secuelas de Pablo Escobar poniendo la ciudad al servicio de las denominadas “oficinas” del narcotráfico. Todo esto sin contar con otras problemáticas de gran índole como los desplazados, los niveles de pobreza y de desigualdad, la falta de oportunidades y de participación ciudadana, la inseguridad y la injusticia.

En el 2002, se encontraba como alcalde Luis Pérez Gutiérrez cuyo plan de desarrollo “*Medellín: Ciudad de Oportunidades*” visibilizaba los principales problemas que afectaban a la ciudad como el desempleo, la pobreza, el deseo de emigrar, la insuficiencia de ingresos, la delincuencia y el poco papel del ciudadano en el consumo del espacio público. Un plan de desarrollo ligado a una invitación a que el ciudadano consuma más ciudad, más cultura y más espacio público. (Cf. Pérez, 2001)

Pérez (2001) aclaró que su manera de actuar frente a la inseguridad, visibilizada en el conflicto armado y la violencia, no vino acompañada de mano dura ya que su enfoque iba ligado a la convivencia de los ciudadanos mediante la creación de programas y subprogramas que abarcaron un alto contenido de cultura ciudadana:

Es un hecho que cuando la violencia y el delito desbordan las normas, algunos claman por la imposición de mano dura, lo cual no pasa de ser una salida desesperada y facilista, porque más que una solución representa un obstáculo en el camino a las perdurables soluciones de fondo. La salida entonces hay que buscarla en el ámbito de la cultura ciudadana (p. 6).

Como ya se afirmó, durante esta alcaldía el tratamiento de la seguridad y la convivencia ciudadana estaba directamente relacionado con cultura ciudadana, hasta que llegaron directrices nacionales con órdenes de dar tratamiento y solución a un fenómeno que si era diferenciado y referido en el plan de gobierno de Uribe, por lo que se obligó a Pérez a la creación de una serie de políticas que, en el último año de su mandato se implementarían con fuerza: políticas de seguridad y convivencia que se detallarán a profundidad en el desarrollo de esta investigación.

Para el 2004 y hasta el 2007, Sergio Fajardo Valderrama fue elegido como alcalde de Medellín, quien actuó conforme a su Plan de Desarrollo titulado “*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*” bajo el cual se sentó las bases acerca de la crisis sistemática de la gobernabilidad: control de importantes zonas urbanas en manos de actores no estatales armados, la confrontación armada entre poderosas organizaciones criminales, el clientelismo y el cierre de espacios para la deliberación pública. (Cf. Fajardo, 2004); todo bajo una línea estratégica titulada “Medellín gobernable y participativa” en donde se trabajó con base a dos problemas principales como la deslegitimación del Estado y la violencia, sobre los cuales se despliega posteriormente un diagnóstico y unas aclaraciones sobre el papel de la violencia y el conflicto en la ciudad.

Fajardo trabajó apoyando las políticas nacionales con una ciudad que asumía retos por el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de los paramilitares, con altas tasas de homicidios, altos niveles de crímenes organizados, desplazamiento forzado, desapariciones, secuestros, extorsiones, deterioro de la seguridad y la convivencia.

Desde esta perspectiva y dando una mirada rápida el Plan de Gobierno de Fajardo, los principales conceptos que se trataron con respecto a la seguridad en la ciudad fueron: guerra, violencia, conflicto armado, conflicto interno, ilegalidad, inseguridad, desplazamiento forzado, homicidios, etc.

Principales preguntas

En este contexto, interesa analizar y comparar el tratamiento y la concepción de la seguridad desde los planes de desarrollo y políticas de seguridad y convivencia en las administraciones locales de Medellín entre el 2002 y el 2006, bajo la incidencia de la Política de Seguridad Democrática de la administración nacional, intentado responder a las siguientes preguntas: ¿en qué forma el tratamiento dado a la seguridad en lo nacional logra incidir en los planes de desarrollo y políticas de seguridad y convivencia de las administraciones locales en Medellín entre 2002 y 2006? ¿Las dos administraciones en Medellín asumen integralmente el tratamiento que se le ha dado a la seguridad desde el gobierno nacional? ¿Qué asumen? ¿Qué no asumen? ¿De qué forma lo asumen? ¿Se puede realizar un ejercicio comparativo de los dispositivos o alternativas creadas para combatir el problema de seguridad entre lo nacional y lo regional? Y, ¿existe un criterio único para la concepción y el tratamiento de la seguridad?

Objetivo General

Comparar las concepciones y alternativas de tratamiento al problema de seguridad consignadas en el Plan de Desarrollo Nacional del 2002 – 2006 y los Planes de Desarrollo locales del mismo periodo.

Objetivos específicos

- Identificar las problemáticas reconocidas entorno a la seguridad por la administración nacional y las administraciones locales entre el 2002 y el 2006.
- Caracterizar el tratamiento que las administraciones en Medellín dieron a la seguridad en el período de 2002 a 2006 a través de los planes de desarrollo y las políticas de seguridad y convivencia.
- Explicar las convergencias y divergencias en esa caracterización y la influencia del tratamiento de la seguridad por el gobierno nacional en los planes de desarrollo y políticas de seguridad y convivencia de las administraciones en Medellín entre 2002 y 2006.

Hipótesis

La principal hipótesis consiste en que no existe un lineamiento único a la hora de definir el término “seguridad” por lo que se deja en manos del mandatario de turno, quién decide cómo entenderla y usarla; es decir, se plantea que existen múltiples perspectivas sobre la seguridad y que estas varían de un sujeto a otro, por lo que dentro del ámbito gubernamental resulta preocupante dada la posibilidad de un choque entre la concepción nacional y la municipal.

Justificación

La seguridad siempre es vista como tema central dentro de las administraciones locales o nacionales en Colombia, es por esto que, como lo afirma Pizarro (2004) “la caracterización de cualquier conflicto en el mundo de hoy tiene de inmediato connotaciones políticas, militares y jurídicas, tanto en el ámbito interno como en el internacional” (p. 37); es decir, la caracterización que le otorgue el político de turno a un asunto tan polémico como lo es la seguridad, trae cambios desde todos los ámbitos, de esta forma es que, según lo mencionado por Jorge Giraldo Ramírez (2014) “existen numerosas perspectivas sobre la violencia y la seguridad que cubren diversas dimensiones y, a su vez, se traducen en herramientas para el análisis y diseño de políticas públicas” (p. 68).

Partiendo de esto y entrando en el contexto de la investigación, las múltiples visiones obtenidas por las administraciones de turno sobre temas como la seguridad de una nación o de una ciudad, son la base del diseño y la ejecución de políticas denominadas “políticas de seguridad y convivencia”, es por esto que cada administración luego de realizar su respectivo diagnóstico vela por la implementación de dichas políticas para combatir o dar tratamiento a la problemática, políticas que traen diversas connotaciones desde varios espacios.

Este proyecto pretende establecer las divergencias y similitudes entre las perspectivas sobre la seguridad desde el gobierno nacional y las administraciones locales con el fin de comparar las tres posibles identificaciones del problema y sus alternativas de solución puestas en las políticas de seguridad y convivencia ciudadana.

La Ciencia política juega un papel fundamental en este proyecto pues es quien permite establecer el análisis de las políticas de seguridad y sus connotaciones a manera de

ejercicio comparativo entre las administraciones desde lo central de disciplina: el estudio de las relaciones de poder y la disputa por los intereses que permeaban a Medellín y a Colombia en el periodo de tiempo elegido. Asimismo, el análisis de las políticas públicas, propio de la disciplina, permiten estudiar la actividad gubernamental, su instrumento de racionalización y su efectividad o no dentro del cumplimiento de los objetivos.

Por último, cabe destacar que el análisis que se realizó con la búsqueda de documentos o de información durante el *estado del arte* permite identificar que las preguntas formuladas en el proyecto no han sido respondidas a cabalidad, pues no se toman con la perspectiva, el contexto y el periodo de tiempo seleccionado por esta investigación, dando pie a la importancia y a la justificación de esta investigación.

CAPITULO 2

Marco teórico

Los referentes teóricos y conceptuales de este proyecto se estructuraron teniendo como base principal el concepto de seguridad pues de este se desprenden relaciones con otros términos que, a su vez, son importantes durante el periodo de tiempo seleccionado; dichos conceptos son: conflicto armado, violencia, acciones terroristas y crimen organizado.

Seguridad

Laura Díaz (2005) afirma que el concepto de *seguridad* ha variado a través de los años y su aplicación está íntimamente ligada al contexto histórico del momento, además de corresponder con a ciertos valores y amenazas específicas. (p. 136), en esta misma línea, Galindo (2005) presenta la definición adoptada por la Organización de las Naciones Unidas luego del final de la Guerra Fría, entendiéndola como una “situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas y significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso”

RESDAL -Red de seguridad y defensa de América Latina- (2005), localiza el concepto de la seguridad en Colombia como la “acción integrada de las autoridades y de la

comunidad para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana” (p. 44).

A nivel local, los investigadores Juan Carlos Vélez y William Fredy Pérez (1997) en su artículo “Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín” trabajan con una concepción de seguridad en la que

está referida a la protección cotidiana, doméstica y localizada, del bienestar físico de las personas y a la defensa de sus bienes, de amenazas que, desde luego no están dirigidas al orden, sino a ese presupuesto del ejercicio de las libertades de las personas, que representa estar y sentirse protegidos de las amenazas de la naturaleza o frente a la agresión -justa o injusta- de otro (p. 102).

Para Verónica Valencia (2002) la seguridad es una “construcción permanente de la vida cotidiana” y “su término ha generado algunas polémicas debido a múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana y jurídica)” (p. 8).

De esta perspectiva se tiene que la definición de seguridad es de carácter cambiante pues se concreta en las relaciones de Estado, gobierno y sociedad conforme a su contexto histórico, además de presentar una serie de evoluciones que la acompañan de adjetivos como *nacional*, *pública*, *ciudadana*, *democrática*, entre otros conceptos que serán trabajados en el desarrollo de este marco conceptual.

Vélez y Pérez (1997) afirman que “la seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad democrática, seguridad nacional (...) son conceptos que o se funden o bien se confunden” (p. 100) lo que permite identificar la falta de claridad de las definiciones de dichos términos y su uso indiscriminado por los entes que los trabajan puesto que en el 2012 en su texto “*Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997 – 2007*”, analizando las políticas y planes de seguridad de algunas administraciones, afirman que “a pesar de los diagnósticos (...), existían desaciertos en cuanto a la definición de lo que se entendía por seguridad” (p. 230) lo que termina siendo un obstáculo para su entendimiento.

A continuación, se presentan unas definiciones sobre el uso del concepto de seguridad en Colombia, como lo es la *seguridad pública*, definida como “la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana (...) es una garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos (...) es

aquella parte que refleja la actuación administrativa” (Valencia, 2002, p. 9). Del mismo modo, se encuentra la definición dada por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2009), para la cual “en América Latina hace referencia a un concepto que alude a la seguridad construida desde el Estado, o en ocasiones, a la misma seguridad del Estado” (p.8).

El Foro de Seguridad Latinoamericana (2016), la define como “un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de todos los ciudadanos y sus bienes”, entendiendo dicho servicio como algo de carácter universal que confluye en la creación de unas organizaciones como la policía y de unas políticas estatales que deben velar por su cumplimiento.

Por su parte, Vélez, Pérez y Restrepo (2012) citando el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana en su informe final de 1997, referencian a la seguridad pública como

un ambiente de bienestar colectivo y de calidad de vida, resultando de un conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas, los bienes de la comunidad, sus relaciones con el espacio público y la consecución de lazos de vecindad y tranquilidad colectivas (p. 227).

Ángela Rivas remite este tipo de seguridad a la idea del orden público, buscando dicho orden “a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como los efectos del conflicto armado y el narcotráfico” (Rivas, 2004, p. 86). De esta forma se concluye que, para los autores trabajados, la seguridad pública se entiende desde lo regional hasta lo local como aquello que tiene relación directa con el papel del Estado en su misión de brindar protección a los ciudadanos y a sus bienes, además de generar y controlar un orden público.

La *seguridad ciudadana* es clave para entender las políticas y proyectos de seguridad que se han abordado para contrarrestar los efectos de la violencia en un país como Colombia y en una ciudad como Medellín, que usa dicho término desde 1992 con la creación del *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana*; Según el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* del 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la seguridad ciudadana surgió como

un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. (...) En los regímenes democráticos, el concepto de

seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a seguridad ciudadana y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y los grupos sociales (...) tanto en las zonas urbanas como rurales (p. 8).

Para el PNUD la seguridad ciudadana aparece como la situación social en la que todas las personas puedan gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados. De este modo, la ciudadanía es el principal objeto de la protección estatal (1994).

Marti (1990) la entiende como “una garantía del ejercicio de las libertades públicas mediante una actuación política coordinada y específica de prevención, disuasión, coerción, solidaridad o rehabilitación, cuyo objeto es la reducción de la delincuencia y del sentido de inseguridad que genera” (p.584).

Para Vélez y Pérez la seguridad ciudadana se constituye en la lógica de un Estado social de derecho, en una cuestión social y política (1997, p.105) que posteriormente es definida como un “instrumento público para integrar social, económica, política y culturalmente a los habitantes, individuos y personas de la ciudad” (Vélez, Restrepo, 2002, p. 194); por su parte, Rivas argumenta que dicha seguridad se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos, propendiendo por su mejoramiento, abarcando así un campo de acción más amplio, privilegiando la prevención sin descartar las acciones policivas de control (Rivas, 2005).

De este modo, la seguridad ciudadana vela por la protección de los ciudadanos de manera íntegra, pues tiene en cuenta la variedad de aspectos que se interrelacionan en la cotidianidad de las personas, demandándole al Estado y los entes gubernamentales su correcta función dentro de la actuación política para la reducción de la inseguridad en los territorios.

La *seguridad nacional* es aquella que alude a una preocupación por el aspecto militar y estratégico en la defensa de la nación. (Díaz, 2005, p. 136), aquella que se refiere a la integridad física y la soberanía política del Estado – nación, relacionándose principalmente con las fuerzas armadas. (Tenorio, 2009). Dicha concepción se asemeja más a la soberanía que debe tener un Estado sobre la protección de su territorio.

Dicha seguridad ha evolucionado y se ha adaptado a lo largo de la historia, pero siempre se ha mantenido como prioridad dentro de los Estados ya que

toda nación debe ser capaz de defender tanto su soberanía territorial como a sus habitantes y sus intereses nacionales. Existe un sentimiento de protección que se genera en un Estado frente a aquellas posibles amenazas del exterior o ante la posibilidad de una crisis interna que desestabilice el orden (Muñoz, 2005, p.9).

Asimismo, el Estado en pro de la seguridad nacional y haciendo uso de su soberanía se limita a proteger sus tres componentes principales: territorio, gobierno y población; además, su responsabilidad es preservar la legitimidad de los poderes, proteger los intereses nacionales en un sistema internacional, hacer efectiva la soberanía territorial, preservar los valores, asegurar el desarrollo nacional, entre otros (Muñoz, 2005).

La misma Muñoz, terminando su artículo sobre una definición conceptual de la seguridad nacional, la trata como un proceso, como una condición de carácter “político, económico, social y militar que garantiza el desarrollo y la estabilidad de un Estado, permitiendo el equilibrio necesario para asegurar (...) la obtención y el mantenimiento de los objetivos nacionales, previniendo y actuando ante cualquier amenaza interna o externa” (Muñoz, 2005, p. 32). Es así como a partir de esta idea de una seguridad nacional, se da un “cambio a una dimensión de carácter más político, específicamente en un contexto latinoamericano y colombiano, dándole paso a la seguridad democrática” (Galindo, 2005).

La *seguridad democrática* es de gran importancia pues fue usada con fuerza en la administración de Álvaro Uribe dentro del periodo seleccionado para esta investigación, por lo que se intentará esbozar una pequeña definición para darle un mejor contenido en el desarrollo del proyecto.

Dicha noción es trabajada por Carolina Galindo (2005) quien argumenta que, “aunque se habla de ella en las discusiones sobre la seguridad regional en América Latina, este modelo de seguridad se construye como caso específico en Colombia”; dicha seguridad se basa en todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los actores humanos como el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de vivienda, salud, educación, exigiendo el buen funcionamiento del Estado y siendo un instrumento que facilite el logro y mantenimiento de la paz (Muñoz, 2005).

Para el Ministerio de Defensa de la Presidencia de la República en el 2003, la seguridad democrática es aquello que

no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad. La seguridad democrática se funda en tres pilares: protección de los derechos de todos los ciudadanos; protección de todos los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas y la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos (p. 13).

De igual manera, el gobierno afirmó que la verdadera seguridad no depende únicamente del poder coercitivo que pueda ejercer la fuerza pública, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar el cumplimiento de la justicia y la ejecución del Gobierno en las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso en la búsqueda del bien común (Ministerio de Defensa de la República de Colombia, 2003).

Una vez se tienen unas nociones básicas sobre el concepto de seguridad y su evolución conforme al contexto histórico, se infiere que existen también fenómenos que la afectan de manera directa como lo son el conflicto, la violencia, los crímenes organizados, la ilegalidad y el terrorismo. A continuación, se entablan sus respectivas definiciones y relaciones para abordar los conceptos clave en la realización de este proyecto.

Por último, se toma el concepto de *seguridad humana*, definido en primera instancia por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, y trabajado en el texto “El enfoque de la Seguridad Humana desde tres estudios de caso” (2001) como aquello que

(...) protege las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (p. 18)

Bajo la misma línea, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (2015) la trabaja como aquello que promueve medidas “centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que intentan reducir la posibilidad de que produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos” (p.5)

De esta manera, y según Yarce, Henao, Urrego, Vinasco y Giraldo, autores de “Estado del arte de la seguridad humana en Colombia” (2012) se ve la seguridad humana como un concepto preventivo, ligado a la protección de los Derechos Humanos, cosa que, para algunos autores, estimula el crecimiento de la participación democrática pues el papel del ciudadano debe ser activo al entender

la participación de la sociedad civil en las etapas de la construcción, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad. Allí el ciudadano es activo, interesado por lo público y por su propia seguridad, lo que, no obstante, no le quita la responsabilidad al Estado de garantizar seguridad.

Conflicto

En primer lugar, cabe aclarar que resulta complicado obtener una definición clara de lo que es propiamente el conflicto o incluso la violencia, más cuando ambos constituyen un fenómeno inherente a la interacción humana y que surge del choque de intereses entre individuos, grupos u organizaciones; sin embargo, desde una perspectiva global, se puede trabajar con la definición de conflicto de Freund (1995), para quien este consiste en:

un enfrentamiento por choque intencionado, entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, los unos con respecto a los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y que, para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro eventualmente por el recurso de la violencia, la que puede llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro (p. 58).

Desde una perspectiva local, se ubica un estudio realizado por la Alcaldía de Medellín y la Universidad Eafit (2007) en donde el conflicto es entendido como:

un marco de referencia a través del cual las dinámicas y diferencias sociales, indistintas y generalizadas, encuentran su expresión dominante, manifestando por dentro unas

características diferenciadas por la intensidad, la cual al mismo tiempo puede trascender los esquemas de regulación culturales y normativos de cualquier orden social urbano.

En el marco contextual del proyecto, es necesario identificar una variante del conflicto trabajado con fuerza por la administración de Uribe como lo es el *conflicto armado*; para Pizarro (2004) existen una multiplicidad de tipologías a la hora de referirse a este

- Conflictos armados internos: enfrentamiento entre el Estado y grupos de oposición interna, sin la participación de otros Estados.
- Conflictos regionales complejos: confrontación entre un Estado y grupos de oposición interna con la activa participación de otros Estados a favor.
- Conflictos armados extra-estatales: resultan de la confrontación entre un Estado y un grupo no estatal en una guerra sin fronteras.
- Conflictos armados inter-estatales: enfrentamiento entre dos o más Estados. (p. 39)

Otra variante del conflicto armado es el conflicto armado interno, definido por Steven David (1997) como “una confrontación violenta cuyos orígenes echan raíz esencialmente en factores domésticos más que en factores ligados al sistema internacional, y en el cual la violencia armada transcurre esencialmente en los límites de un solo Estado” (p. 576).

Para Michel Frühling citado por José Manuel Valcárcel en su artículo “Concepto de conflicto armado interno y seguridad jurídica” (2007), el conflicto armado interno que vive Colombia tiene varias dimensiones y en él se

interrelacionan diversos factores que tienden a nutrir su reproducción: las ideologías justificatorias de la violencia, las exclusiones políticas, económicas y sociales, la producción y el tráfico de drogas, el comercio ilícito y la proliferación de armas, el peso de otros intereses económicos y el empleo de la guerra como *modus vivendi* (p.112).

Según la investigación realizada por Valcárcel, existen cuatro elementos constitutivos que permiten identificar un conflicto armado interno dentro de un territorio

el conflicto tiene lugar en el territorio de un Estado; se oponen las fuerzas armadas de este Estado a fuerzas armadas o grupos armados que no reconocen su autoridad; estas fuerzas y estos grupos armados deben estar bajo el mando de una autoridad responsable; deben

ejercer un dominio sobre parte del territorio de dicho Estado que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (Valcárcel, 2007, p. 114).

Violencia

Cuando se realizan estudios sobre la concepción del conflicto, se encuentra también ligado a este el concepto de ***violencia***, para el cual Jorge Giraldo (2001) en su libro “El Rastro de Caín” cita una definición amplia como la de Galtung:

Por violencia podemos entender el uso o amenaza de uso de la fuerza o de potencia, abierta u oculta, con la finalidad de obtener de uno o varios individuos algo que no consienten libremente o de hacerles algún tipo de mal (físico, psíquico o moral). La violencia, por tanto, no es solamente un determinado tipo de acto, sino también una determinada potencialidad. No se refiere solo a una forma de ‘hacer’, sino también de ‘no dejar hacer’, negar potencialidad (p.113).

Xavier Crettiez, por su parte en “Las formas de la violencia” realiza una descripción y análisis sobre las formas o tipologías de la violencia, mencionando la violencia política, la violencia social, la violencia simbólica, la violencia instrumental y la metamorfosis de la violencia; Crettiez (2009) argumenta que al existir una multiplicidad de violencias, lo que está en juego a la hora de definir las es “la intensidad de las prácticas, sus finalidades y sus naturalezas, pues (...) la violencia es muy relativa y se percibe en una forma muy distinta según las épocas, los medios sociales y los universos culturales” (p. 11 - 12).

Una afirmación de gran importancia que hace en su texto y que permite tener un panorama sobre lo que se puede entender por violencia para el desarrollo de este trabajo es aquella en la que argumenta que:

la violencia ya no se piensa solo como una expresión de ira o una modalidad no convencional de expresión política, sino que es ante todo un medio para afirmar la identidad colectiva de quienes la practican, o, a la inversa, una manera de negar la identidad de los que la sufren (p.20).

Más adelante, citando a Le Petit Robert (1993) quien define la violencia como “un acto de coerción dolorosamente experimentado, cuyo objetivo es actuar sobre alguien o hacerlo actuar contra su voluntad, empleando la fuerza o la intimidación” (p.13) destaca varios aspectos que llaman la atención como el papel de la fuerza dentro del uso de la violencia y el hecho de que esta “es fruto de un contexto y de una lucha de poder” (p. 12).

Cuando comienza a trabajar las tipologías de la violencia, menciona la violencia instrumental, que según Crettiez, se entiende por esa violencia que es proporcional al objetivo que se quiere alcanzar, siendo la “violencia de Estado, la del mantenimiento del orden (...), y también, la violencia empleada por ciertos grupos que muestran una radicalidad fingida para hacerse oír en el poder” (p. 19).

Otras tipologías son la *violencia política* y la *violencia social*, que, cuando se trata de distinguirlas puede llegar a una confusión puesto que existe un sesgo en la calificación de los actos como políticos o como sociales, pudiéndose afirmar así que existe una violencia política en la medida en que “actúa en el campo político, es ejercida por actores con pretensiones y efectos políticos” (p.23) sin embargo, detrás de las actuaciones de la violencia se pueden esconder otro tipo de motivaciones como las económicas, las materiales o las sociales, de hecho, las luchas sociales “aparecen a menudo como un intento de interpelación del poder” (p.24), es por esto que cuando Crettiez cita a Tilly (1979) indica que “el recurso a la violencia y su forma dependen de la relación con el Estado (o con la autoridad legítima), que puede transformar las violencias sociales en repertorios de acción políticos” (p.24). Pese a ello, según Xavier (2009), ambas violencias pueden ser diferenciadas por “el estatus de los actores que las practican, su discurso de justificación y sus efectos” (p.22)

Otro tipo de violencia es la del Estado o *violencia de Estado*, que “es el núcleo mismo de las construcciones políticas modernas (...) que por lo general se oculta en democracia, pero siempre está presente cuando se ve amenazado el orden” (Xavier, 2009, p.69); en otras palabras y conforme lo afirma Crettiez, “el actor ontológicamente más violento sigue siendo el Estado que está fundado por la violencia y mantiene su autoridad con una violencia (...) siempre subyacente” (p.70).

Al tratar con profundidad la violencia de Estado, Crettiez hace énfasis en el hecho de que el Estado monopoliza el uso de la violencia, “en el plano interno (policía) y en el plano externo (la guerra) como en su dimensión simbólica (prohibición), imponiéndose e imponiendo una sensación de seguridad en sus protegidos” (p.71), sin embargo, cuando es la violencia la que está en contra de él, “la combate sin restricciones” (p. 92).

Acciones terroristas

Por su parte, al hablar de acciones o actos terroristas es necesario en primer lugar aclarar que nacen del concepto de *terrorismo*, traído por Crettiez citando a Isabelle Sommier (2000), para quien “pertenece a una práctica de aterrorización el uso de la violencia intencionalmente indiscriminada con fines políticos, que lleva a cabo una disyunción entre el blanco (el Estado) y la víctima (la población civil)” (p.93), lo que permite identificar dentro del terrorismo tanto la existencia de actores como la de una intencionalidad.

Jorge Giraldo Ramírez en su análisis sobre las nociones de terrorismo, trae el Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, quienes conciben una serie de características para definir, o por lo menos delimitar el concepto terrorismo

el terrorismo es esencialmente un acto político; su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmosfera de temor; sus fines son políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos); es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia (Giraldo, 2003, p.8).

Luego de tener una idea sobre lo que es el terrorismo, se abordaran una serie de definiciones dadas para los actos terroristas, categoría de gran importancia para el periodo de tiempo seleccionado; Juan Sebastián Jiménez (2015), periodista de El Espectador, citando el Derecho Internacional Humanitario, los actos terroristas son “los actos o las amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil”.

El proyecto de Convención general sobre el terrorismo internacional elaborado por un Comité Especial y un grupo de trabajo de la ONU, citado por Hans-Peter Gasser (2002) esboza una definición de *actos terroristas* como el hecho de cometer un delito quien intencionalmente cause

la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente (...) y cuyo propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar al gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo.

De esta manera, los actos terroristas se presentan como una forma de ejercer presión o intimidar a una determinada población o un gobierno, a cargo de una organización o un

individuo cuyos intereses quiere hacer prevalecer. Se caracteriza por la idea de aterrar al otro, atemorizarlo, acobardarlo y así imponerse.

Crimen organizado

Otro fenómeno que tiene gran influencia en el contexto internacional, nacional y municipal es el *crimen organizado* que ha sido tratado por grandes organizaciones como la ONU y la Interpol, se han creado acuerdos y convenios frente a él y se han investigado todas sus posibles causas, costos y consecuencias conforme al contexto en donde se encuentre.

La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia -laRED- presentó un informe en el 2011 sobre la seguridad y el crimen organizado en Centroamérica en el cual resaltan la definición que realizó la ONU en una convención en el 2002, en la que se entendía por crimen o grupo delictivo organizado a un grupo de “de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio material” (p. 22)

Luego, laRED señala que el Crimen Organizado no es ideológico y no busca un dominio político, sino poder influenciar las decisiones de los agentes del Estado para así beneficiar sus redes y operaciones de negocio o consolidar espacios de impunidad, siendo preocupante el hecho de que está en constante evolución y perfeccionamiento (laRED, 2011).

Este fenómeno no solo tiene influencia en lo político, pues sus redes le permiten “obtener grandes sumas de dinero, sino que precisan del poder político para controlar las decisiones gubernamentales” (laRED, 2011, p.23) o al menos estar al tanto de ellas y crear un ambiente que le permita delinquir con menos riesgos ya que su actividad ilegal es permanente. Un factor importante resaltado por este informe, es el costo directo e indirecto con la violencia y la seguridad de un territorio al producir diferentes daños sobre “los individuos, la salud pública, las comunidades, las instituciones, el Estado, la democracia (...) y las personas” (p. 25).

El crimen organizado puede trascender de lo local, a lo regional y nacional en la medida en que, como lo afirma Interpol (2016), “las redes organizadas suelen participar en

distintos tipos de actividades delictivas (...) entre ellas se pueden contar la trata de personas, el tráfico de armas y drogas, los robos a mano armada, la falsificación y el blanqueo de capitales”; se presenta entonces como una red que involucra una serie de actores bajo la búsqueda de un beneficio en el marco de actividades ilegales e ilícitas que están directamente relacionadas con la inseguridad en las ciudades, el aumento de la violencia y de los conflictos que puedan darse por la disputa del dominio del territorio.

CAPITULO 3

Metodología

La modalidad de análisis comparativo permite, como bien lo argumenta Consuelo Laiz y Paloma Román (2003) “aumentar la capacidad de describir, explicar e incluso predecir los acontecimientos políticos” (p.84); de esta forma, haciendo uso del método aplicado en los últimos años por la política comparada se pretende realizar un análisis que permita identificar el tratamiento de la seguridad en Medellín durante las administraciones del 2002 al 2006 en comparación a la política nacional de seguridad democrática de la época.

En primer lugar, cabe resaltar que la política comparada ha tenido un proceso evolutivo pues anteriormente solo era pensada de manera macro o, en otros términos, solo se hablaba de una comparación de fenómenos políticos entre varios países. Desde hace unos años se ha comenzado a aplicar dicha metodología en las denominadas «N pequeña», lo que para algunos estudiosos de ella ha significado que

ha favorecido la intensidad en el análisis de los llamados *estudios de áreas*, ya que estos se circunscriben al estudio de fenómenos políticos en determinadas regiones (...) existiendo una proliferación (...) ante ejercicios de una comparación que abarque menos cosas, pero con más profundidad (Laiz, Román, 2003, p.9)

El uso de dicha rama de la ciencia política es de gran ayuda para la realización de proyectos como este, pues permite desarrollar una descripción más o menos exacta de los hechos políticos seleccionados, además de “avanzar en el conocimiento acerca de las semejanzas y diferencias entre las estructuras políticas, y al mismo tiempo, contrastar proposiciones teóricas acerca del funcionamiento real de las instituciones políticas” (Colomer, 1995, p.9)

Este método de investigación se da cuando el investigador define el fenómeno que desea abarcar y lo usa como una variable dependiente para luego realizar una selección intencional de aquellos casos que la presenten (Ramos, 2012), que para poder ser una N pequeña según Lijphart, el número de casos va de dos a menos de veinte (Sartori y Morlino, 1994, p.53); en esta ocasión, la variable dependiente son las *políticas públicas de seguridad* presentadas en la ciudad de Medellín y en Colombia, pues a partir de ellas se desprende el análisis que se quiere realizar.

Una vez se tiene la variable dependiente, se hace uso de técnicas cualitativas para descubrir o confirmar las relaciones existentes entre ella y las variables independientes, que también son entendidas como las condiciones causales. (Ramos, 2012). La utilidad de dicho método se encuentra en comparar casos que pueden tener propiedades comunes y diferentes, pues a partir de allí comienza el trabajo del investigador en la formación de las hipótesis resultantes.

Según Nohlen (2006), al hacer uso del método comparado es necesario lograr una relación “metodológicamente razonable” teniendo presente cuatro aspectos: ámbito del objeto, contexto, tiempo y espacio. El *ámbito del objeto* distingue las comparaciones de gran extensión por una parte y segmentos por la otra, el *contexto* diferencia si el ambiente de análisis de las variables es homogéneo o heterogéneo, el *tiempo* se divide en tres dimensiones: comparación diacrónica (longitudinal, en tiempos distintos), sincrónica (horizontal y simultánea) y la comparación diferida en el tiempo. Por último, el *espacio* distingue si es nacional, intranacional, supraestatal y sociedad mundial. (p. 3)

Para el caso del proyecto, las variables que se presenten en el ámbito del objeto pueden ser elevadas ya que se interrelacionan para así explicar en conjunto la comparación, el contexto tiende a ser homogéneo al estar ligado a una comparación sincrónica u horizontal y presentarse entre unidades territoriales de un país. En cuanto al espacio, su nivel es intranacional al conformarse por las unidades de los niveles políticos.

Lo anterior se consolida con la siguiente tabla presentada por Nohlen

| Espacio | Tiempo | Número de casos | Variables del cont. |
|----------|------------|-----------------|---------------------|
| Nacional | Sincrónico | Elevado | Heterogéneas |

| | | | |
|------------------|------------|---------|--------------|
| | Diacrónico | Escaso | Homogéneas |
| Intranacional | Sincrónico | Elevado | Homogéneas |
| Supranacional | Sincrónico | Escaso | Heterogéneas |
| Sociedad mundial | Diacrónico | Escaso | Heterogéneas |

Cuadro: Formas de aplicación de la comparación. (Nohlen, 2006, p.4)

La política comparada hace uso de estrategias de investigación como lo son el *método del acuerdo* y el *método de la diferencia*, el primero “declara si dos o más instancias de un fenómeno bajo investigación tienen una o varias circunstancias causales posibles en común” y el segundo permite identificar aquellos “casos negativos (...) en donde el fenómeno de estudio no está presente” (Ramos, 2012)

A partir de esto, se quiere realizar dos comparaciones; la primera que permita analizar en qué punto convergen y divergen las posiciones de las administraciones locales sobre el tratamiento y la concepción de la seguridad en un municipio como Medellín, y la segunda se da dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Democrática, lo que conlleva a la realización de otra comparación que permita identificar qué aspectos asumen y cómo los asumen desde lo local.

En cuanto al análisis documental y teórico de la información, la realización de esta investigación como propuesta de monografía de trabajo de grado se divide en tres momentos:

1. *Rastreo bibliográfico*

Inicialmente, se recolectan los documentos que abordan los planes de desarrollo locales y las políticas públicas de seguridad de Medellín que para la administración de Luis Pérez se denominó “Compro la guerra” y para la de Sergio Fajardo fue el “Plan maestro de seguridad y justicia”, y el documento del Plan Nacional de Desarrollo al igual que la Política Nacional llamada “Política de Defensa y Seguridad Democrática” de Álvaro Uribe Vélez.

Además, se priorizó la búsqueda de otros referentes que abordaran los conceptos de seguridad ciudadana, conflicto armado, violencia y acciones terroristas desde la parte teórica y contextual.

2. Búsqueda de información

La recolección de información se llevó a cabo en la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz, al igual que en el Centro de Documentación del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derechos y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, además fue necesaria la búsqueda de información oficial en el Centro de Documentación de Planeación de la Alcaldía de Medellín, en el Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas de la Universidad Eafit y algunos documentos electrónicos.

3. Sistematización y análisis de la información

Una vez seleccionados los textos más representativos según la delimitación conceptual y espacio-temporal, se procede a la sistematización de información a través de dos herramientas: los documentos físicos se abordaron bajo la elaboración de fichas bibliográficas y, los documentos virtuales se trabajaron desde una recolección de datos importantes en resúmenes y otras anotaciones.

Luego, se escribieron los capítulos correspondientes al análisis empírico de los datos y los principales hallazgos de la investigación haciendo uso de las estrategias del método comparado para así responder la pregunta formulada inicialmente en el planteamiento del problema.

CAPITULO 4

Análisis de datos y principales hallazgos

El presente capítulo se divide en tres apartados que contienen los análisis respectivos para las administraciones locales de Medellín desde sus Planes de Desarrollo y sus Políticas de Seguridad y Convivencia, específicamente la de Luis Pérez Gutiérrez que va del 2001 al 2003 y la de Sergio Fajardo Valderrama de 2004 a 2007, finalizando con el análisis correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 y la Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez

4.1 Luis Pérez Gutiérrez (2001 – 2003)

Plan de Desarrollo: Medellín ciudad de oportunidades

En junio de 2001 el Concejo de Medellín aprobó el Plan de Desarrollo de la ciudad para la administración de Luis Pérez Gutiérrez, que se estructuraba en tres líneas principales: “Revolución de la cultura ciudadana, Medellín Competitiva y Primero el Espacio Público”; como a este trabajo le interesa el análisis del tratamiento de la seguridad en Medellín, se delimitará a abordar la estrategia que lo contenía y mencionar superficialmente las otras líneas.

Por *Cultura Ciudadana*, la Alcaldía de Medellín (2001) entendía que esta implicaba un pacto entre el Estado y los ciudadanos, para que todos sin excepción, “asumamos la responsabilidad de hacer de Medellín una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia, y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de sus habitantes” (p. 4); la estrategia de *Ciudad Competitiva* implica “alcanzar índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente, y sobre todo, en la oferta de empleo digno” (p. 4); y por último, la línea que habla del *Espacio Público*, lo aborda como un eje estructurante de la ciudad y la ciudadanía, “un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental”(p. 4).

Cuando se recurre a la búsqueda de concepciones acerca del tratamiento de la seguridad dentro del Plan de Desarrollo en un contexto de una Medellín caracterizada por la

violencia, la Alcaldía de Medellín (2001) aseguraba que cuando ésta desborda las normas, lo general es que algunos clamen por

(...) la imposición de mano dura, lo cual no pasa de ser una salida desesperada y facilista, porque más que una solución representa un obstáculo en el camino a las perdurables soluciones de fondo. La salida entonces hay que buscarla en el ámbito de la cultura ciudadana (p. 5).

De esta forma se tiene que, en primera instancia o por lo menos para el 2001, el tratamiento de la seguridad para la administración iba íntimamente ligado a su primer lineamiento: la educación de una Cultura Ciudadana, en donde se trabajaría en fortalecer nuevos valores que ayudarían a neutralizar las consecuencias de algunos actos y a mejorar la convivencia. Por ejemplo, cuando se aborda el tema de la familia, la Alcaldía de Medellín (2001) hace referencia a la Cultura Ciudadana como forma de “neutralizar la violencia intrafamiliar, que, estadísticamente, tiene una alta participación en el balance de muertes y lesiones personales” (p. 8). Además, dicha estrategia promovía el respeto de la norma por convicción y no por obligación y se formulaba dentro de un modelo de “prevención temprana de comportamientos agresivos” (p.11) que se encontraba en el programa de *La Ciudad Enseña*.

El artículo 8 denominado “Convivencia y seguridad”, contenía programas como el de la *Formación de un nuevo ciudadano para la convivencia* cuyo objetivo era la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad, “mediante el fortalecimiento de acciones preventivas, orientadas a contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y de violencia” (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 12). Para cumplir dicho objetivo, se trabajó en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo en niveles de intervención de carácter preventivo y promocional para impactar en lo social y en la gestión institucional.

Un aspecto importante de estos programas es que en la mayoría que se hace referencia al tratamiento de la seguridad y la violencia, se relaciona directamente a la prevención y al “des-aprendizaje” de esta mediante la articulación de la Cultura Ciudadana; además, en la primera parte se mencionan programas como el de justicia cercana al ciudadano, el observatorio de violencia, la modernización institucional, el monitoreo, los jueces de paz y de reconsideración, los cuales se ahondan en la Política de Seguridad

Ciudadana del 2002, que, durante el desarrollo del documento fue denominada “Política social pública de convivencia y seguridad ciudadana”

Cuando el Plan de Desarrollo se refiere a la *Seguridad ciudadana*, la denomina como aquella instancia que busca “garantizar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer las libertades públicas, los derechos y los deberes democráticos, mediante el mantenimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo integral, en procura del bien común y la tranquilidad colectiva” (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 15).

A partir de esto, la administración hace una afirmación contundente sobre quién es el encargado de velar por la seguridad ciudadana dentro de Medellín, declaración que es polémica en el sentido en que el alcalde trasladó la responsabilidad del manejo y resolución de conflictos al Gobierno central.

(...) es menester enfatizar la responsabilidad de la Nación en el restablecimiento de la seguridad y el imperio de la justicia en el manejo de los conflictos; por tanto, corresponde al Gobierno Nacional disponer de los recursos de toda índole para garantizar a nivel local el mantenimiento de estos servicios esenciales (p. 15).

Posteriormente, la Alcaldía de Medellín (2001) se propuso liderar un proyecto de ley en el cual se precisarían las competencias de ella misma en el manejo de la seguridad ciudadana, empezando por la disposición de “invertir \$600 millones para tener más policías en la ciudad” (p.16). Asimismo, estipuló el desarrollo de cinco programas

1. *Sistema integral de seguridad*: se planteó como un conjunto de subsistemas de alto contenido tecnológico capaz de agrupar a las instituciones comprometidas con los eventos de seguridad en la ciudad. Los subprogramas consistían en la recepción y el despacho de llamadas con el número único de emergencia bajo la coordinación de Metroseguridad, la ampliación de la video vigilancia, localización automática de vehículos, la vigilancia electrónica de vehículos en la ciudad de Medellín, la ampliación de la radiocomunicación y la conexión electrónica de parqueaderos. (Alcaldía de Medellín, 2001, p.16 – 17)
2. *Redes de buena vecindad*: mediante la integración y la solidaridad de los habitantes, se proponía la promoción de una conciencia social que rechazara la violencia y la corrupción, a partir de la prevención y el control de la

delincuencia. Los barrios de dotarían de equipos técnicos, alarmas comunitarias y capacitación de personas. (Alcaldía de Medellín, 2001)

3. *Policía de barrio*: se propuso un cambio en la prestación del servicio policial, pues se quería que comenzaran a trabajar en el aspecto preventivo de la seguridad.
4. *Apoyo a los organismos de seguridad y de justicia*: se planteó necesaria la contribución a “la dotación y el adecuado funcionamiento de los organismos de seguridad y justicia (...) mediante la coordinación del Fondo Metropolitano de Seguridad” con suministros de “apoyo logístico, mantenimiento y aseguramiento del parque automotor y equipamiento físico en seguridad” (Alcaldía de Medellín, 2002, p.18).
5. *Medellín, noche tras noche*: se propuso crear una nueva cultura de la noche mediante acciones de mejora a la infraestructura, programaciones lúdicas, culturales y recreativas y, sobre todo, acciones de control frente al consumo del licor y protección a menores (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 18).

Con dichos programas la Alcaldía de Medellín (2001) se propuso el cumplimiento de seis metas que hacían referencia a la disminución de las muertes violentas, disminución del hurto de vehículos, reducción del atraco callejero, crear y mantener redes de buena vecindad dotadas de alarmas, trabajar con la policía de barrio para que atiende de manera oportuna los casos de la comunidad, y, por último, vincular a los ciudadanos en la promoción y consolidación de la Cultura Ciudadana.

Cabe recordar que, para la nueva administración municipal el tratamiento de la seguridad ciudadana, hasta ese momento, quedaba en manos del Gobierno Nacional, lo que de alguna manera significaba un traspaso de responsabilidad, como se vio con anterioridad; sin embargo, con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia y su política de Seguridad Democrática, el alcalde vio la necesidad de profundizar en una política pública de seguridad ciudadana que estaría ligada en algunas cuestiones ya trabajadas, pero que abordaría las dinámicas de la violencia y el conflicto armado desde la aceptación del contexto problemático de Medellín sin dejar de lado su ideal de educación en Cultura Ciudadana.

Política pública de Seguridad y Reincorporación a la civilidad “Compro la Guerra” – agosto de 2002

La Alcaldía de Medellín (2001) señala que, aunque se crea que el conflicto armado en Colombia es ante todo un conflicto social y que por ello ambos son equivalentes e indisolubles, la realidad es que dicha señalación solo permite una “justificación de la guerra y sus secuelas de muerte, destrucción, desplazamiento y agudización de la pobreza” (p. 36); además argumenta que, aunque problemáticas sociales como el desempleo, la conflictividad intrafamiliar, la carencia de servicios domiciliarios, de salud o de justicia son coadyuvantes al conflicto armado, no resultan determinantes pues no hacen parte de la finalidad de los alzados en armas, que no es otra más que la “toma del poder”.

El contexto de Medellín permite afirmar que su violencia ha sido continua pero cambiante, pues con la diversificación de las actividades de las bandas al servicio del narcotráfico, aumentaron los actos extorsivos como el secuestro, el robo de vehículos, la intimidación ciudadana y el sicariato en donde “los grupos dedicados a la violencia se han ido agrupando en torno a la guerrilla o a los paramilitares, urbanizando el conflicto armado de Colombia” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 51).

Por urbanización del conflicto, la Alcaldía de Medellín (2002) argumentaba que “las milicias urbanas de las guerrillas y los paramilitares han creado amenazantes círculos alrededor de las principales ciudades colombianas” (p. 53) pues la ciudad resulta importante para los delincuentes al encontrar y acceder en ella al mercado de armas, conseguir alimentos, comercializar la droga, aterrorizar a la población, “tener un mercado de secuestrables y de financiación” (p. 53). La ciudad es el cerebro de la guerra ya que en ella pasa el dinero, la comunicación y la organización (p. 54).

La Alcaldía explicaba que las dinámicas de exclusión se presentan por los diferentes conflictos que se expresan de manera violenta y muestra algunos tipos de exclusión urbana:

- **Exclusión geográfica:** Algunas zonas de Medellín presentan dinámicas sociales y políticas que se han constituido por factores de exclusión geográfica que tiene manifestaciones como “la imposibilidad de desplazarse por algunas zonas públicas, de acceder a los equipamientos que prestan servicios de consumo colectivo” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 57) como la educación, salud, cultura, recreación, transporte público, ente otros.

- Exclusión económica: Representa la incapacidad de algunos grupos de la población para insertarse a la cadena productiva formal generando procesos de consolidación de empleo informal que resultan articulados a la economía ilegal; otro elemento que la explica es la estigmatización que sufren los habitantes de algunas zonas de la ciudad (p.57 – 58).
- Exclusión jurídica: Existen una serie de complejidades en los sistemas como la larga duración de su proceso, sus altos costos, la lentitud de las respuestas, la saturación de los despachos públicos, etc., lo que provoca que se generen mecanismos alternativos, algunos de ellos ilegales, para satisfacer las necesidades o las demandas que requieren la aplicación de la justicia o la resolución de los conflictos (p. 58).
- Exclusión cultural: “La exclusión se evidencia cuando no se reconoce que la sociedad es plural en su composición cultural, étnica, política y religiosa” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 59) pues existen unos imaginarios erróneos que ubican a ciertas poblaciones en un margen de peligrosidad, acrecentado por la falta de solidaridad y responsabilidad de parte del resto de la población.
- Exclusión política: Es la dificultad que tienen las personas y organizaciones en la toma de decisiones y de participación en la solución a sus problemas y necesidades (p. 59).
- Exclusión voluntaria: Es la determinación de un conjunto de personas de no compartir la orientación ni la estructura social, administrativa, moral o política de un tipo de sociedad. Este tipo de exclusión favorece las expresiones de inconformidad (p. 59).

La administración municipal realizó un diagnóstico que le permitiera identificar la imagen que se tenía de Medellín frente a la calidad de vida; dicho informe mostró cinco aspectos a trabajar: atraso en la inversión social, especialmente en los servicios que son de carácter colectivo; el escepticismo de la población frente a la capacidad de la gestión pública para resolver los problemas de la ciudadanía; un gran deterioro y desprestigio del sector público por fenómenos como la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia; la carencia de una noción compartida de lo público y, los altos niveles de delincuencia,

fundamentalmente los homicidios, la inseguridad y la violencia (Alcaldía de Medellín, 2002).

Frente a dicho diagnóstico se generaron tres alternativas y cuatro visiones puntuales a trabajar para el proceso de convivencia; las alternativas se centraban en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante el fortalecimiento y la transformación de una política social, atendiendo a las poblaciones con más necesidades y creando oportunidades de educación y capacitación; se vio la participación ciudadana como la base para la cultura política y, por último, la necesidad de construir una ética de lo público para el fortalecimiento de la eficiencia de la gestión pública (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 85).

Visiones puntuales para el proceso de convivencia

El primero es la *cultura de la legalidad* cuyas acciones concretas eran la legalización de la vivienda para aquellas familias que vivían en casas ilegales, la conexión de los servicios públicos para quienes consumían, pero no pagaban y, la creación de una cultura ciudadana que se rija bajo las leyes estipuladas.

En el segundo punto se encuentra la *seguridad en la ciudad* enfocada principalmente en la creación de oportunidades educativas para los niños, como forma de contraatacar la incorporación de estos a las bandas. La educación fue vista como el portal del desarrollo de la ciudad con la creación de redes culturales escolares como la Escuela de Música, la Red de escritores, la Red de pintores, la Red de coros y la Red de teatro; además, se trabajaría de la mano con la tecnología, pues se apostó a facilitar el acceso a los computadores con internet gratuito.

La *autoridad* se muestra como el tercer punto, poniendo como ejemplo lo ocurrido en la Comuna 13: “la comuna 13 vivió 15 años con paramilitares, guerrilleros y milicianos (...) el 62% de las familias que habían emigrado (...), volvieron” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 87).

Y para finalizar, se encontraba la *Reincorporación a la civilidad*, bajo el soporte y la creencia del diálogo como forma de ganar la guerra y como manera de trabajo para que “los violentos se reincorporen” (p.88); este proyecto comenzó, según la Alcaldía de Medellín (2002), con la elaboración de un “mapa de la división territorial del conflicto, después de realizar un estudio de la situación de orden público de la ciudad” (p. 88),

posteriormente y bajo la autorización del Presidente de aquella época, Álvaro Uribe Vélez, se adelantaron negociaciones “discretas”, denominadas *acercamientos urbanos* con los actores armados, bajo la orientación de la política nacional con el fin de conseguir la paz.

Los objetivos de aquellos acercamientos eran disminuir la violencia urbana y consolidar hechos de seguridad y convivencia cuyas cifras para el primer semestre de 2003 eran “disminución del 39.7% de homicidios, erradicación total del secuestro, disminución del hurto de vehículos en un 75%. Además de lograr el tránsito libre de los habitantes por el territorio” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 89).

Posteriormente, la Alcaldía de Medellín (2002) instituiría que la reincorporación exigía también una acción sólida de resocialización en donde los individuos comenzaban a articularse a “los referentes socioculturales propios de su medio social (...) comprometiéndose con una nueva oportunidad de vida digna, democrática y de construcción de ciudad” (p. 89); para ello se creó “Respecto a la Civilidad” como punto de partida para que los reincorporados promuevan la capacidad de integrarse y articularse a la ciudad.

Por su parte, el programa “Reincorporación a la civilidad” cuyo objetivo era promover las relaciones de convivencia, entendimiento y solidaridad dentro de un proceso de reeducación que fomente el respeto entre todos los ciudadanos, sin distinción alguna. El programa contaba con tres principios: los éticos que hacían referencia a los deberes de todos los ciudadanos, los morales como la conducta que moldea la acción humana y los jurídicos-legales como el marco legal o las reglas formales dentro de lo institucional (Alcaldía de Medellín, 2002).

Inicialmente, el proceso de reincorporación, resocialización y civilidad estaba planificado sobre un total de 1.500 personas y fue formulado por momentos como la identificación y localización de los actores; la caracterización y el diagnóstico situacional como una lectura integral de los grupos familiares de los reincorporados; el Diseño y Ejecución del Plan de Acción Social Integral – Individual y Familiar PASIF; el Diseño y Ejecución del Plan de Comunicación como la forma de divulgar a los ciudadanos el programa; la Articulación del Plan Padrino de las organizaciones internacionales como forma de acompañamiento y de intercambio de aprendizajes con lo mundial (Alcaldía de Medellín, 2002).

Es importante mencionar que el programa de Reincorporación a la civilidad contaba dentro de su planeación con escenarios de intervención y planos de proyección, así como acciones centrales de monitoreo y evaluación. Su enfoque metodológico se basaba en un trabajo con las familias y los reincorporados, su enfoque de gestión estaba determinado por la Humanización del Conflicto y la Recuperación del Buen Vivir por un Desarrollo Social y, su marco legal se estipulaba en el decreto 128, artículo 2 inciso 7: la certificación del Comité Operativo para la Dejación de Armas CODA. (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 95)

Esta estrategia de reincorporación va de la mano con la política pública de seguridad ciudadana que se abordará a continuación

Política pública de seguridad ciudadana

Cuando la Alcaldía de Medellín (2002) hablaba sobre su *política de seguridad ciudadana* en el libro “Compro la guerra”, comienza por establecer lo que abarca la seguridad ciudadana desde su definición hasta sus ámbitos a trabajar; en primer lugar, cita al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe Anual de 1994 donde definió la seguridad humana como “la superación del miedo personal y colectivo a ser víctima o a padecer flagelos como el hambre, delito, la enfermedad, los abusos de la autoridad, el deterioro de los ecosistemas y la falta de oportunidades” (p. 63).

A partir de allí es que se estipula una política de seguridad ciudadana que busca la pacificación de la ciudad, que se centra en las personas y en las comunidades, y se ocupa de (...) la garantía, defensa y promoción de los derechos humanos, el apoyo a la satisfacción de las necesidades fundamentales mediante los programas de inversión social; la derrota del miedo y de la desesperanza (...), la reincorporación a la civilidad de los actores violentos; la dotación de fuerza pública consecuente con las necesidades de protección de los habitantes de la ciudad y a la participación ciudadana eficaz, mediante programas de seguridad y convivencia, en un marco de respeto a las normas y de fácil acceso a la justicia (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 64).

La Alcaldía de Medellín entendía que la seguridad ciudadana va más allá de la protección física de las personas y sus bienes, pues es aquella que busca, a través de la articulación de la política y la comunicación con la población, estrategias de prevención más eficaces (p. 65). Su fin es, como ya se dijo, pacificar la ciudad e incrementar la calidad de vida de la población, apropiándose de establecer “canales de participación, control

social, desarrollo comunitario, gestión pública e información, que hagan posible el ejercicio de la libertad (...) para generar confianza en el Estado local de parte de los ciudadanos y facilitar la gobernabilidad” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 66).

La seguridad ciudadana, según la Alcaldía de Medellín (2002), va de la mano con la *seguridad jurídica* puesto que otro de sus fines es restablecer la confianza en el Estado teniendo unas reglas claras de juego y su garantía como base para una estabilidad; la seguridad ciudadana propende para que todos los ciudadanos tengan acceso a la justicia, es por esto que contaba con la Fuerza de Seguridad del Estado al ver la necesidad de “crear una unidad entre la dirección civil, con sus representantes y voceros políticamente válidos, y las Fuerzas Militares y de Policía” (p. 68).

De esta misma línea, con el acompañamiento de la fuerza pública y de sus entidades, la política de seguridad ciudadana pretendió “financiar entidades de investigación, brindar especial prioridad a la concertación con la ciudadanía mediante la creación de redes de vecinos, la coordinación con las juntas comunales y administradoras locales, y otros mecanismos de participación ciudadana” (p. 69).

La Alcaldía de Medellín (2002) aseguraba que la Política Pública de Seguridad Ciudadana es democrática ya que, en primer lugar, la fuerza pública es respetuosa y responsable frente a los valores sociales, especialmente en la protección a los derechos humanos, y segundo, la política se fundamenta en el perfeccionamiento de una “cultura de convivencia entre los ciudadanos, con base en la tolerancia, la solidaridad, el respeto por las diferencias y en ella se aplican los criterios de justicia redistributiva” (Alcaldía de Medellín, 2002,p. 69).

Una afirmación polémica de dicha administración para la política de seguridad fue “Compramos la guerra para financiar la paz”, sustentada en la reeducación, la cultura ciudadana y la convivencia ciudadana, ya que se pretendía crear espacios de diálogo, solidaridad, respeto y responsabilidad para todos, sin estigmatizar a los reincorporados ni excluirlos en su intento de revinculación a la sociedad.

Se partía entonces del hecho de que mientras exista la guerra, existirá el desempleo y otro tipo de consecuencias negativas para la sociedad, por eso era indispensable reeducar a las personas, especialmente a quienes dejaron las armas, en nuevas actividades laborales para que todos pudiesen trabajar en paz; además de acabar con la cultura de la ilegalidad

que “es catastrófica y crea un ambiente impropio para recuperar la armonía social” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 103).

Otra declaración importante fue aquella que señalaba que el proceso de la Política Pública se haría con transparencia y de cara a los organismos nacionales e internacionales, puesto que la acción de la Policía era vista como algo irremplazable para lograr la seguridad ciudadana, así que si se trabajaba de la mano con ella era necesaria la existencia de suficientes hombres “para mantener el territorio pacificado”, por lo cual se vio como alternativa la creación de la “policía cofinanciada como el camino hacia la policía municipal” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 106).

La *política de seguridad ciudadana* se basaba en el fortalecimiento de doce programas: frentes de seguridad barrial, frentes de inteligencia barrial, sistema municipal de delaciones, observatorio de la violencia, justicia cercana al ciudadano, unidades permanentes de justicia, mesas barriales de convivencia, jueces de paz, casas de justicia, tecnología al servicio de la seguridad, sistema de video vigilancia de la ciudad y alarmas comunitarias.

- *Frentes de seguridad barrial*: el proyecto se basaba en la reunión de un conjunto de personas encargadas de brindar mayores niveles de seguridad al área; el proceso de selección de dichas personas era solicitado a Metroseguridad o a la Policía Comunitaria para ser capacitados y asesorados por la Policía y la Administración municipal. El programa permitía “la inclusión de la sociedad civil en el manejo de su propia protección (...) con el apoyo tecnológico (...) mediante un sistema de alarmas comunitarias, el Sistema 1-2-3 y el sistema de cámaras de vigilancia en la vía pública” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 107).
- *Frentes de inteligencia barrial*: el programa consistía en capacitar y pagar a las personas de la comunidad para mantener una vigilancia continua en la que “investiguen y analicen acciones y comportamientos por fuera de la ley”, su fin era el de prevenir “los actos delictivos y controlar las organizaciones delincuenciales de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 108).
- *Sistema municipal de delaciones*: se creó con el fin de “recompensar la información que entreguen los ciudadanos sobre hechos delictivos ocurridos o sobre organizaciones al margen de la ley” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 108).

- *Observatorio de la violencia*: Este sistema propendía por el suministro de información oportuna y confiable que permitiera orientar las decisiones gubernamentales “frente a la prevención, intervención y control de fenómenos de criminalidad” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 109).
- *Justicia cercana al ciudadano*: la pretensión de este programa era el acercamiento oportuno de los entes gubernamentales a las acciones que requerían justicia, seguridad y convivencia. Era la posibilidad de visibilizar al Estado como mediador y protector de la ciudadanía, por esto existía una “resolución directa de los conflictos en casas de justicia, jueces de paz y centros de conciliación” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 108).
- *Unidades permanentes de justicia*: era la unificación de los servicios de Policía, Fiscalía, Procuraduría, Medicina Legal y CTI en pro de la agilización de los casos y así evitar la impunidad de ellos.
- *Mesas barriales de convivencia*: Eran vistas como instancias de participación comunitaria de carácter deliberativo para el fortalecimiento de las organizaciones barriales.
- *Jueces de paz*: consistía en la elección de un líder que “represente su entorno social para que las estrategias sean viables y abran otros escenarios de diálogo, concertación y conciliación de intereses” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 110) en los conflictos que surjan dentro de las comunidades.
- *Casas de justicia*: su ideal, según esta administración, era ser centros diseñados para que las entidades prestadoras de servicios de seguridad y de justicia del Estado y de la comunidad, cuyo propósito era “poner en marcha programas preventivos que eviten la judicialización de conflictos, buscando en todos los casos acuerdos por medio de figuras como el arreglo directo, la renuncia a las pretensiones litigiosas, la negociación asistida y la transacción” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 110).
- *Tecnología al servicio de la seguridad*: el ideal fue, por medio de Metroseguridad, la creación de un sistema integral de alto contenido tecnológico, que garantizara un servicio oportuno y eficaz a la ciudadanía.

- *Sistema de video vigilancia de la ciudad:* el ideal de la ciudad con este programa fue la instalación de 300 cámaras adicionales para la vigilancia, la organización del espacio público y la ayuda a la comunidad.
- *Alarmas comunitarias:* con la ayuda de Metroseguridad se incursionó en la instalación de alarmas comunitarias como parte de monitoreo del sistema integral de seguridad 1-2-3; dicha alarma funcionaba con un botón de pánico inalámbrico y trabajaba de la mano con varios subsistemas articulados, como el Sistema Automático de Apagado de Vehículos SISAV, cuyo fin era evitar y disminuir el hurto de automóviles, al igual que realizar un estudio sobre el trayecto de los automóviles robados.

Continuando con los aspectos a abordar en la Política de Seguridad Ciudadana, Pérez le dedica un capítulo al uso de las armas, en donde contextualiza a Medellín como una ciudad en la que los milicianos, guerrilleros, grupos paramilitares y organizaciones de delincuencia común asumían conductas propias de la fuerza pública, haciendo uso de las armas y creando “actitudes para-estatales”. Por lo tanto, el primer paso para la disuasión de la guerra sería el desarme, pues “la comunidad no puede asumir por sus propias manos la defensa colectiva” (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 119).

Este aspecto estaba regido bajo las afirmaciones de las Naciones Unidas, citadas incluso dentro la política y tomadas como eje fundamental en “la necesidad de impartir educación en materia de desarme y no proliferación”. La educación se ve como el motor para que los ciudadanos se muevan en pro de algún objetivo, por lo que para la dejación de las armas era necesario “actividades informativas, teóricas y prácticas, en todos los niveles posibles de educación: formal, no formal e informal” (p.121).

Aunque la primera edición de la política salió en agosto de 2002, con lo sucedido el 16 y 17 de octubre del mismo año en la Comuna 13, se dio una segunda edición corregida y aumentada en noviembre de 2003, donde se abordaba un apartado titulado “Medellín responde socialmente” en el que se trabajaba “el laboratorio de paz más grande de Colombia”, la denominada Operación Orión.

La administración municipal afirmaba que la Comuna 13 se caracterizaba por ser un territorio en donde por mucho tiempo se vivió en una situación inefable de violencia, aislamiento y exclusión pues las bandas criminales se encargaban de dominar la zona e

impedían el ingreso de productos, desconectaban los servicios públicos ofrecidos por las instituciones estatales e imponían sus propias reglas (Alcaldía de Medellín, 2002, p. 125 – 126).

Tal situación cambió, según la Alcaldía de Medellín (2002), con la presencia de la Administración Municipal en el total de los barrios ubicados en dicha zona, “con mil quinientos hombres del Ejército, la Policía y el DAS, acompañados de investigadores de la Fiscalía, iniciaron la recuperación para el Estado de un territorio dominado durante años por grupos de milicias” (p. 126).

El denominado “laboratorio de paz” fue participe de obras de emergencia en escuelas, calles y viviendas en donde, para “continuar con la pacificación del lugar se instaló una base militar con 183 hombres de la Policía” (p.127).

Balance convivencia y seguridad ciudadana

La alcaldía de Pérez finalizando su administración entregó un documento público en el que mostraba el balance de cada línea del Plan de Desarrollo, documento que fue analizado por la Veeduría del Plan de Desarrollo; en este proyecto investigativo se enfatizará en aquella línea denominada “Convivencia y Seguridad Ciudadana” como la forma de análisis del tratamiento de la seguridad en la ciudad, en donde se retoman los diferentes programas, sus tasas de cumplimiento, el presupuesto inicial y el ejecutado, al igual que una evaluación general de todo el proceso.

El informe comienza mencionando los antecedentes al Plan de Desarrollo, especialmente el contrato de la administración de Juan Gómez Martínez con el Banco Interamericano de Desarrollo, firmado en 1998 para fortalecer proyectos que tuvieran que ver directamente con la “convivencia ciudadana y prevención de la violencia y, asumir de manera consistente y a largo plazo, estrategias que respondieran de manera efectiva no solo la inseguridad y la violencia, sino las causas que las originan” (Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín, 2004, p. 49).

En segundo lugar, menciona la relación del lineamiento de “Convivencia y Seguridad” del Plan de Desarrollo con el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 2015, donde se plantean tareas como “garantizar una mayor eficacia de los organismos del Estado en los aspectos de prevención y control del delito, en la

administración de justicia y en la negociación de los conflictos sociales y políticos” (Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín, 2004, p. 50).

Continuando con dicha idea, y conforme a lo que ya se ha analizado, el Plan de Desarrollo de Medellín, identifica como prioridad actuar de manera preventiva y promocional en los aspectos relacionados a la Cultura Ciudadana para reeducar en materia de des-aprendizaje de la violencia y el conflicto y así posibilitar la construcción colectiva de la paz.

Un aspecto importante que menciona el informe de la Veeduría es el referente conceptual que manejó la Alcaldía para el análisis de los conceptos claves del Plan; dicho referente es el estudio realizado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia sobre el problema de la “violencia homicida en Medellín y las políticas de seguridad ciudadana” (Veeduría del Plan de Desarrollo de Medellín, 2004, p. 52). El informe desarrolla una distinción teórica sobre el concepto de seguridad y orden, lo que permitió entender los vacíos conceptuales en el tratamiento de cada término, llegando incluso a sufrir de confusiones que se han evidenciado en las administraciones de la ciudad.

En febrero del 2001, la Universidad de Antioquia entregó al Municipio un documento titulado *Política de seguridad y convivencia ciudadana para Medellín* a manera de propuesta por encargo de la administración de Juan Gómez Martínez, el texto planteado como una posible política para la ciudad no fue tomado en cuenta por que “no fue consultada para su implementación y desarrollo por el alcalde Luis Pérez, [lo que explicaba el hecho que] (...) la administración 2001 – 2003 inició sin una política pública de seguridad y convivencia” (Veeduría Plan de Desarrollo, 2004, p. 54).

Este suceso se quiso subsanar en el 2002 con la creación del libro *Compro la guerra, Política pública de seguridad y de reincorporación a la civilidad*, que relacionaba de manera directa la seguridad con la calidad de vida, como se trabajó anteriormente. Al respecto de dicha política, “la Veeduría solicitó, mediante un derecho de petición específico, información sobre el tema [la evaluación de la política pública] y éste no fue respondido”, lo que no permitió un análisis profundo dentro del documento balance sobre la proyección de lo propuesto dentro de la política pública de seguridad.

Dentro de los objetivos específicos del Programa de Convivencia Ciudadana se destacan aquellos que hacen referencia a los estudios para obtener conocimiento y una

posterior evaluación sobre los diferentes tipos de violencia que afectan a Medellín, el que fomenta la convivencia ciudadana y la prevención de la violencia urbana y doméstica, y el que plantea un seguimiento y evaluación a los proyectos de convivencia y seguridad en la ciudad; para desarrollar estos objetivos, se estructuraron siete componentes: “Observatorio de violencia, Justicia Cercana al Ciudadano, Promoción de la Convivencia en Niños y Jóvenes, Los Medios de Comunicación como Promotores de la Convivencia Ciudadana, Modernización Institucional, Seguimiento Ciudadano y Administración del Proyecto” (Veeduría Plan de Desarrollo, 2004, p. 55).

Un aspecto importante que resalta el informe de la Veeduría del Plan de Desarrollo (2004) fue que la administración de Pérez con respecto al Programa de Convivencia financiado por el BID, tomó la decisión de suspender unos subcomponentes que habían sido formulados y trabajados desde la anterior alcaldía, especialmente aquellos que hacían referencia a la reinserción social de jóvenes agresores, el fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en barrios con altos índices de violencia y el fortalecimiento de los valores ciudadanos con las escuelas, colegios y establecimientos públicos y privados, que fueron reemplazados por “Prácticas universitarias: Capacitación de jóvenes para el empleo; Red de escuelas y bandas de música; Escuelas populares para el deporte y la recreación; Infancia y familia; Mesas barriales para la convivencia; y Comunicaciones para la paz” (p.56).

En cuanto al análisis presupuestal y financiero, el informe retoma los componentes y subcomponentes ejecutados durante la administración 2001- 2003 mencionando la asignación total para el trienio, la asignación anual y el total ejecutado hasta el momento del informe; a continuación, se muestra la tabla de ejecución presupuestal en Seguridad y Convivencia de enero 2001 a junio 2003 con las cifras en millones de pesos.

| COMPONENTES | Asignación presupuestal trienio | Ejecución 2001 | Ejecución 2002 | Ejecución a junio 30 de 2003 | Total ejecutado trienio | % ejecutado |
|--|------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|----------------------------|--------------|
| CONVIVENCIA | | | | | | |
| 1. Observatorio de la Violencia | 2.184 | 38 | 91 | 8 | 137 | 6.3 |
| 2. Justicia cercana al ciudadano | 15.014 | 350 | 865 | 390 | 1.605 | 10.6 |
| 3. Comunicación social como promotor de la convivencia | 7.853 | 0 | 1217 | 551 | 1768 | 22.5 |
| 4. Promoción de la convivencia en niños y jóvenes | 11.013 | 182 | 4343 | 1594 | 6119 | 55.6 |
| 5. Inversión administrativa | 2.000 | 244 | 346 | 441 | 1.031 | 51.5 |
| 6. Monitoreo y evaluación de los programas | 2.483 | 92 | 23 | 15 | 130 | 5.2 |
| TOTAL CONVIVENCIA | 44803 | 1084 | 8614 | 4403 | 14101 | 31.5 |
| SEGURIDAD | | | | | | |
| 1. Más policías para la ciudad | 600 | 317 | 278 | 3.258 | 3853 | 642.1 |
| 2. Sistema Integral de Seguridad | 8.733 | 2.763 | 2.474 | 10.902 | 16139 | 184.8 |
| 3. Redes de buena vecindad y policías de barrio | 900 | 0 | 296 | 0 | 296 | 32.9 |
| 4. Apoyo a organismos de seguridad y justicia | 9.748 | 2.807 | 7.565 | 1.251 | 11623 | 118.8 |
| 5. Medellín noche tras noche | 954 | 100 | 510 | 201 | 811 | 85.0 |
| TOTAL SEGURIDAD | 20935 | 5987 | 11123 | 15612 | 32722 | 156.3 |

Tomada de Veeduría Plan de Desarrollo, 2004.

El análisis al aspecto presupuestal evidencia las dificultades en la ejecución de algunos proyectos y algunas acciones que pueden ser incluso polémicas, pues la Veeduría (2004) resaltó el hecho de que para el “Monitoreo y evaluación se asignaron \$2.483 millones y a seis meses de terminar el gobierno, sólo se habían ejecutado 130 millones (5.2%)” (p.58); además, concluyó que para la administración de Pérez, el conflicto se resolvía con el aumento de pie de fuerza en la ciudad: “(...) lo asignado para el programa *Más policías para la ciudad* al inicio del trienio era de \$600 millones, y a junio 30 de 2003 se habían ejecutado \$3.853 millones, es decir, una ejecución del 642%” (p.59), contrastando esto con el hecho de que el programa de Convivencia sólo había una ejecución del 31.5% o que, para el programa “*Redes de buena vecindad y policías de barrio* se le asignaron \$900 millones y sólo en el 2002 se ejecutaron \$296 millones (32,9%)” (p.59).

Existe entonces una falta de equilibrio y una contradicción con lo propuesto en primera instancia, pues para el programa de Convivencia “se le asigna el 68, 2% del presupuesto y sólo ejecuta el 31,5%, por su parte a seguridad le fueron asignados el 31.8% del presupuesto, y logra una sobre-ejecución del 156.3%” (Veeduría Plan de Desarrollo, 2004, p.60).

Una vez aclarada dicha información, la Veeduría (2004) realiza una evaluación de los proyectos de cada programa; para el programa de Convivencia la Contraloría General de Medellín realizó un seguimiento y análisis, frente al cual argumentó que existe un “alto grado de ineficacia del Programa [por múltiples factores como] la falta de experiencia del municipio para administrar créditos internacionales en proyectos sociales; la demora del BID para aprobar las no objeciones que puede retrasar durante meses la ejecución de los contratos” (p.62), además de exponer las deficiencias de la gestión administrativa y gerencial de las instituciones encargadas de velar y cumplir cada uno de los subcomponentes de los programas.

A continuación, se expondrán las evaluaciones para los principales programas que contenían relación directa con el tratamiento de la seguridad, el conflicto y la violencia en la ciudad:

- *Observatorio de la violencia*: es uno de los proyectos que presentó mayores tropiezos, pues su nivel de ejecución en cuanto al cumplimiento de metas físicas fue nulo, y sólo se habló de un “6.3% de ejecución presupuestal al haber ejecutado 137 de los 2.184 millones que fueron asignados para el trienio” (p. 63)
- *Justicia cercana al ciudadano*: la Veeduría encontró dos tipos de informaciones frente al proyecto; en primera instancia, la Secretaria de Hacienda informó una ejecución del 10.6% con 1.605 de \$15.140 millones asignados y segundo, la Secretaría de Gobierno informó que el proyecto contaba únicamente con \$2.000, de los cuales se habían ejecutado \$500 millones (p.64).

Cabe recordar que los subcomponentes de este proyecto eran: Jueces de Paz y Reconsideración, Centros de Conciliación en Equidad, Casas de Justicia, Unidades Permanentes de Justicia y Apoyo a la Fiscalía General de la Nación; cuyos resultados en cuanto al nivel de ejecución física según la Veeduría son irregulares, incluso, algunos se encontraron con 0% de ejecución. (p.64)

- *Promoción de Convivencia en Niños y Jóvenes:* este proyecto tuvo grandes dificultades para su evaluación, pues según afirma la Veeduría (2004), no contaba con metas claras en el Plan de Desarrollo, estaba constituido por siete subcomponentes que tampoco presentaban información clara y cuyas ejecuciones se daban por diversas dependencias que no favorecía la recolección de información. (p.65)
- *Medios de comunicación como promotores de la convivencia o comunicaciones para la paz:* su ideal era la “sensibilización de dos millones de personas, la realización de seis campañas educativas, 18 eventos y 18 jornadas públicas, (...) una página web y la producción de 1.000 piezas publicitarias” (Veeduría Plan de Desarrollo, 20024, p.68) cuya evaluación mostraba un 0% de ejecución al 2002 y que, para el 2003 no aparecía información relacionada por lo que se desconocía el cumplimiento real del mismo.
- *Monitoreo y Evaluación de los programas de Convivencia:* este proyecto se caracterizó por no estar en la evaluación del Plan de Desarrollo del 2003 y haber aparecido en el 2002 con 0% de ejecución en las actividades de monitoreo y un 42% en relación al pago de estas mismas. Un aspecto que llama la atención para la Veeduría (2004) es el hecho de que “(...) los componentes del programa de Convivencia BID, (...) no cuenten con un sistema general de monitoreo y evaluación que permita a la Administración Municipal evaluar sobre la marcha, el manejo y el funcionamiento de los mismos” (p.70)
- *Seguridad Ciudadana:* los proyectos para la implementación de la estrategia de seguridad, entre algunos ya mencionados eran: Más policías para la ciudad, Sistema integral de Seguridad, Apoyo a los organismos de Seguridad y de Justicia, Medellín noche tras noche, Plan de Desarme y Programa de Reincorporación a la civilidad (p. 71); la Veeduría centró su análisis principalmente en dos proyectos
 - *Sistema Integral de Seguridad, subprograma de Recepción y Despacho de llamadas 123):* Este programa se caracterizaba por un servicio de atención comunitaria bajo un componente tecnológico, que aplicado a la seguridad ciudadana era visto como “(...) un mecanismo útil para prevenir y controlar la

comisión de hechos delictivos en una ciudad que cualquier esfuerzo en esta materia se hace urgente y necesario” (p.72).

En cuanto a su evaluación, la Veeduría (2004) reportó un “(...) 100% de eventos atendidos (funcionamiento del 123, atención de emergencias y eventos de forma permanente para brindar seguridad a la ciudadanía” (p.72)

- *Sistema Integral de Seguridad, subprograma de Redes de Buena Vecindad (Frentes de seguridad local)*: Un aspecto importante de este componente, es el hecho de no contar con metas cuantificadas en el Plan de Desarrollo “(...) de manera tal que se parte de la información suministrada al respecto por Metroseguridad” (Veeduría Plan de Desarrollo, 2004, p.72), por lo que para su evaluación, la información recogida afirmaba que existía un cumplimiento del 90% pues se contaban con “(...) 190 redes de buena vecindad, de las 210 que se programaron para el trienio (...) con una ejecución de 32,9% al haber gastado 296 millones en el 2003 de los 900 asignados para el trienio” (Veeduría Plan de Desarrollo, 2004, p.73)
- *Medellín, noche tras noche*: el cumplimiento de este componente se especificaba con recompensas por la colaboración efectiva con las autoridades, eventos culturales y operativos de control a establecimientos públicos y privados. Para su evaluación, la Veeduría (2004) informó que “(...) el 71% en cuanto a eventos culturales (12 eventos de los 17 programados), 73% en cuanto a operativos a establecimientos abiertos al público (...) y 100% de cumplimiento respecto a los operativos a ventas ambulantes” (p.73).

Conclusiones de la administración de Luis Pérez

- El Plan de Desarrollo titulado “Medellín: ciudad de oportunidades” trabaja el concepto de seguridad de manera vacía, incluso fútil, pues, aunque la define conceptualmente, a la hora de trabajarla la relaciona directamente con su ideal de Cultura Ciudadana, lo que permite observar una carencia de disposición

administrativa para lidiar con una situación tan compleja como la seguridad ciudadana.

Lo anterior puede verificarse en la medida en que la misma administración realiza un traslado de responsabilidad al Gobierno Nacional, indicando que el asunto de la seguridad ciudadana, la justicia y el manejo de los conflictos hacen parte de sus funciones, inclusive dentro del ámbito local.

Por otra parte, se ve que la disposición de la administración se limitaba a un apoyo financiero para la incrementación de policías en la ciudad y la articulación de la tecnología al sistema de seguridad en cuanto a la modernización de los equipamientos, la ampliación de video vigilancia y la entrega de alarmas comunales.

Desde el inicio de la administración, Pérez recurrió a la educación y a los actos de buena fe para la resolución de los conflictos, a la creación de redes que contribuyeran a la buena convivencia, y a la importancia de las redes de comunidades en el papel de la prevención con el uso de la información de los actos delictivos.

En realidad, podría decirse que, aunque se mencionen algunas alternativas poco detalladas en el Plan, no hubo un tratamiento claro de la seguridad en primera instancia, pues se recurría a la subjetividad y al juego de trasladar responsabilidades, lo que le costaría a Pérez el trabajo de crear un año después la Política de Seguridad Ciudadana para así responderle a la comunidad con todo lo ocurrido en Medellín durante esos años, especialmente el tratamiento de las negociaciones con los grupos armados para su reincorporación a la civilidad.

- La administración de Luis Pérez permite confrontar el cambio de mentalidad con la llegada de una administración nacional cuya prioridad instaba en la recuperación de la seguridad bajo el trabajo interinstitucional y la aplicación del monopolio de la fuerza por parte del Estado; Pérez que en su Plan de Desarrollo argumentaba que la violencia se solucionaba bajo la educación de una cultura ciudadana y no con más violencia, tuvo que estipular y aplicar una Política de Seguridad Ciudadana basada en el restablecimiento del control del territorio por parte de la Fuerza Pública y la

creación de Frentes o Redes de ciudadanos que vigilaran y previnieran hechos que afectaran la convivencia y la seguridad de la ciudad.

- El programa “frente de seguridad barrial” brindaba la protección a los ciudadanos por los mismos ciudadanos, y aunque estuvieran asesorados y capacitados por la Policía y la Administración Municipal, es un aspecto a reconsiderar y analizar si se quería acabar con la tan criticada “justicia en manos ciudadanas”. El programa no consideraba dicha opción como una futura problemática, incluso como un aumento de la intolerancia para los futuros reincorporados a la sociedad.
- El segundo programa, “frente de inteligencia barrial” tiene una gran similitud con algunos aspectos de la Política de Seguridad Democrática en cuanto a la invitación a la ciudadanía para estar atentos a quiénes son los vecinos y aquellos desconocidos que se movían por los actos delincuenciales, puntualmente en la creación de una *Red de cooperantes*, cuyo objetivo era el de crear una red de ciudadanos que “cooperara activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad y brindando información que permita la prevención y la persecución del delito”(Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p.61).

Además, el programa se complementaba con el pago de recompensas por la información brindada que terminaba siendo un gran incentivo para la sociedad. Existiendo cierto tipo de contradicción entre la reeducación de la cultura y la convivencia ciudadana que planteaba la administración local con el interés por hundir a quien parezca sospechoso de algo de la administración nacional.

- Es importante destacar que los programas “Frente de inteligencia barrial”, el “sistema municipal de delaciones” y el “observatorio de la violencia” tenían aspectos en común ya que todos velaban por la seguridad y la vigilancia ciudadana en pro de una información oportuna y pertinente para que la administración se enterara de dichos movimientos y así pudiese idear la manera de enfrentar los fenómenos de criminalidad. Además, el ciudadano común era visto como un aliado, alguien en quien se podía depositar confianza y dinero a cambio de dicha información.

- Un aspecto que aborda de manera contundente la política de Luis Pérez es la dejación de las armas con el argumento de que la comunidad no puede asumir las responsabilidades del Estado pues el monopolio de la fuerza le corresponde a éste; además, afirma que “es difícil conseguir la seguridad colectiva, porque no hay forma de establecer quién lleva armas para defenderse y quién para agredir” (Pérez, 2002, p. 117).

De esta manera, si se analiza dicha posición con lo escrito unas páginas antes al respecto de los “frentes de seguridad barrial” y los “frentes de inteligencia barrial”, se encuentra una contradicción, debido a que en ellos se estipula la dejación de la seguridad en manos de la ciudadanía con la capacitación y el asesoramiento de la Policía, otorgándole cierta capacidad de justicia y responsabilidad frente a los deberes y funciones del Estado.

- El llamado “Laboratorio de paz” de la Comuna 13 fue un accionar que hasta hoy sigue siendo polémico, pues dicha operación ha contado con una cantidad de investigaciones que resaltan la vulneración y el atropello a los derechos humanos, especialmente a la vida, y aunque no es intención de este proyecto realizar un análisis profundo sobre este hecho, se pueden destacar varias cosas:
 - La Operación Orión fue el primer accionar de la Política pública de Seguridad Ciudadana de Luis Pérez, avalada y apoyada por el presidente Álvaro Uribe, quien tomó posesión el 7 de agosto de 2002 y cuya primera orden fue “retomar la Comuna 13” como una forma de inaugurar la política de seguridad democrática. (Lemoine, 2015)
 - El suceso fue presentado como un “laboratorio de paz” donde incluso Pérez afirmaba que la Comuna 13, al igual que la ciudad, “es hoy una zona tranquila y segura, donde sus habitantes disfrutaban de la sensación de seguridad al amparo de la presencia del Estado (...) es el mejor experimento de paz en Colombia. La gente fue liberada” (p. 127); sin embargo, investigaciones como la de Lemoine dictaron que, los paramilitares del Bloque Cacique Nutibara “ocupaban totalmente el territorio (...) Así fue, recurriendo a la práctica de las desapariciones forzosas, como los paracos establecieron su control social en la Comuna hasta finales del 2003.” Orión mostró una imagen de Estado y

comunidad triunfantes por la recuperación del espacio que durante años era intocable; sin embargo, las investigaciones y declaraciones posteriores demostraron que todos los hechos ocurridos allí se resumían en una masacre a la comunidad y una impunidad pues “no hay rastro de los desaparecidos. Tampoco hay verdad ni justicia” (El Tiempo, 2015).

- El “Laboratorio de paz” hacía parte del proceso de control estatal sobre el territorio nacional, especialmente en las zonas consideradas como estratégicas por la acumulación de delincuencia, crimen organizado u organizaciones armadas terroristas.
- Sólo hasta que se dio el informe de la Veeduría del Plan de Desarrollo de Medellín se supo el motivo por el cual la administración de Pérez no inició con una idea de política pública de seguridad y convivencia. El motivo que argumenta el texto fue que, aunque se tuviera un documento de política pública entregado por una investigación de la Universidad de Antioquia, no fue tomado en cuenta por el simple hecho de no ser consultado al nuevo alcalde de la ciudad. Un acto que, si se quiere, puede considerarse irresponsable para el contexto de Medellín en el 2001.
- Una conclusión dada por el informe de la Veeduría (2004) que sirve como soporte para este proyecto es aquella en la que indica que, aunque Luis Pérez plantee una integralidad en materia de convivencia y seguridad ciudadana como una forma de consolidar la cultura ciudadana, “el desarrollo de sus propuestas privilegian la noción punitiva, coercitiva y tecnológica de la seguridad, por encima de la prevención y la consolidación de formas comunitarias y ciudadanas de participación en la construcción de un proyecto colectivo de ciudad” (p.61).
- En cuanto a la evaluación de los programas y proyectos conforme a los niveles de ejecución física y presupuestal, la mayoría contaron con múltiples dificultades en el acceso a la información, en el manejo de las responsabilidades por parte de las dependencias encargadas y algunas cifras se contradecían conforme a los informes entregados por algunas Secretarías. Esto permitiría hablar de una falta de conexión entre los entes administrativos para la ejecución de los proyectos, una poca conectividad en el tratamiento de lo propuesto y la falta de claridad en lo planteado por el Plan de Desarrollo inicialmente.

- Una vez finalizado el informe de la Veeduría sobre el Plan de Desarrollo, se puede afirmar que no se tienen datos claros frente a la evaluación de aspectos importantes en materia de seguridad como lo son el *Plan Desarme* y el *Programa de Reincorporación a la civilidad* (Política pública de Convivencia y Seguridad ciudadana), una cuestión polémica pues de entrada se sabe que la evaluación de una Política Pública sirve como instrumento para la rendición de cuentas, la valoración de la acción gubernamental y sobre todo, para la retroalimentación con la comunidad de las medidas tomadas frente a determinado tema.

La evaluación supone la generación de datos e información que sirvan como evidencia sobre la efectividad del ejercicio gubernamental, por lo que, si de entrada no se obtienen dichos datos, se pueden cuestionar las decisiones tomadas por la administración e incluso su accionar frente a determinado tema.

Para el contexto de una Medellín dentro de unos diálogos para la reinserción de los actores armados y la puesta en marcha de una política pública que manejaba aspectos sociales, culturales, políticos y económicos, es indispensable dicha evaluación, no solo como proceso de retroalimentación frente a las acciones que se cumplieron, sino como aprendizaje para la futura administración, sin mencionar la transparencia a cambio de la confianza que la comunidad brindó para poder gobernar.

Esta falta de información permite cuestionar si se dio o no un buen tratamiento a la seguridad en la ciudad, si fueron efectivas aquellas propuestas dentro de los programas y subcomponentes, si se logró la tan anhelada cultura ciudadana como finalidad de la integración de la convivencia y la seguridad, entre otras.

4.2. Sergio Fajardo Valderrama (2004 – 2007)

Plan de Desarrollo: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía

En el 2004 asume la Alcaldía de Medellín Sergio Fajardo Valderrama con su Plan de Desarrollo titulado “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, abordado en cinco líneas estratégicas: Medellín gobernable y participativa; Medellín social e incluyente; Medellín un espacio para el encuentro ciudadano; Medellín productiva, competitiva y solidaria; y Medellín integrada con la región y con el mundo.

Su primera línea desarrolla un diagnóstico acerca de tres temas que la administración considera fundamentales: la violencia en la ciudad, la legitimidad del gobierno y la cultura, para luego continuar con los objetivos, estrategias, programas y proyectos en cuatro subcomponentes: Cultura Ciudadana, Organización y Participación Ciudadana, Transparencia y Desarrollo Institucional; y Seguridad y Convivencia.

El diagnóstico en primera instancia plantea una serie de problemas a los que se enfrenta la nueva administración, reconociendo un contexto en el que confluyen actores armados y organizaciones criminales en una lucha violenta por el dominio del territorio, lo que lleva a una crisis sistemática de gobernabilidad frente al

(...) control de importantes zonas del territorio urbano por parte de actores no estatales armados que han impuesto su ley, (...) [la] persistente confrontación armada entre poderosas organizaciones criminales, (...) [el] clientelismo en las relaciones entre la municipalidad y las organizaciones sociales, (...) [y el] cierre de espacios de deliberación pública (Alcaldía de Medellín, 2004, p.6).

Otra problemática son los altos niveles de pobreza que, en un contexto de desplazamiento forzado a nivel nacional, se ve reflejado por el recibimiento de “miles de ciudadanos y ciudadanas en la más absoluta miseria”, lo que ha incrementado la situación de pobreza y la disminución de la calidad de vida, incrementando la desigualdad pues se “concentran los ingresos en sectores minoritarios, mientras se empobrecen grandes sectores de la población” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.7).

El Plan de Desarrollo de Fajardo (2004) hizo referencia al desarrollo humano integral para la ciudad y sus ciudadanos como el modelo de ciudad, lo que significa “(...) la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de esos ciudadanos y ciudadanas” (p. 8) para la superación de la pobreza, la desigualdad y la violencia, y así posibilitar un crecimiento económico.

Una vez se visibilizan las principales problemáticas de la ciudad, se abordan los compromisos que adquiere la Administración Municipal con las cinco líneas estratégicas:

- *Medellín gobernable y participativa*: su principal objetivo era fortalecer la cultura de la convivencia creando conciencia clara de las responsabilidades sociales de la ciudadanía, “impulsando procesos que garanticen la gobernabilidad, entendida como la armonización de intereses colectivos o divergentes a partir del principio de la cooperación” (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 9).
- *Medellín social e incluyente*: su objetivo, según la Alcaldía (2004) era crear condiciones para los habitantes de la ciudad, “(...) puedan acceder a los servicios educativos pertinentes y de calidad, así como la prevención y atención en salud” (p.10).
- *Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano*: propuso la concepción del espacio público como una construcción que dignifique a todas las personas que se desarrollan en él.
- *Medellín productiva, competitiva y solidaria*: este lineamiento hizo referencia a “(...) la necesidad de recuperar el espíritu emprendedor y la capacidad de generar riqueza con el trabajo productivo (...) [lo que implicaba] una organización productiva eficiente, dinámica y competitiva” (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 10).
- *Medellín integrada con la región y con el mundo*: el lineamiento propuesto por la Alcaldía (2004) pretendía proyectar a la ciudad de manera internacional desde una perspectiva integral “(...) que articule los procesos económicos, sociales, políticos y culturales” (p.10).

Fajardo propuso que, para el seguimiento de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo, se concreten resultados medibles según los índices de Desarrollo Humano (IDH) y de Calidad de Vida (ICV). La Alcaldía (2004) describió el IDH como

(...) un indicador de medición y referente internacional, el cual soporta en la Esperanza de Vida al nacer, el Nivel Educativo y el Ingreso per cápita (...) y el ICV mide variables relacionadas con las características de la vivienda, el acceso a los servicios públicos básicos, la composición familiar y los niveles de educación (p.11).

Para explicar la relación entre los componentes de las líneas estratégicas y los indicadores de Desarrollo Humano y Calidad de Vida, la Alcaldía de Medellín realizó un cuadro que mencionaba los componentes, para el análisis de este proyecto sólo se trabajará la línea 1: Medellín gobernable y participativa.

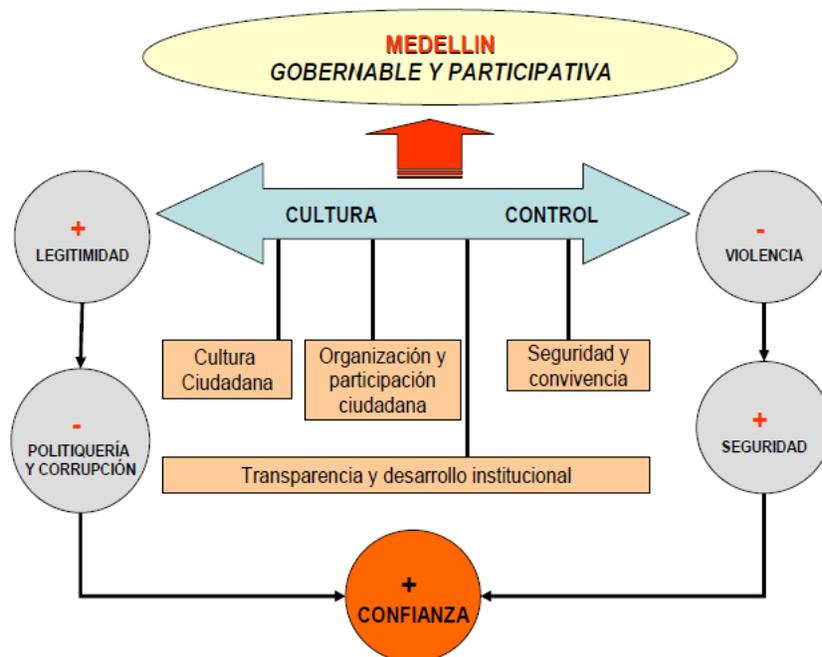
| Componentes | IDH | | | ICV | | | |
|--|-------------------|-------------------|------------------|--------------------|---|----------------------|----------------------|
| | Esperanza de vida | Nivel educacional | Ingresos /cápita | Vivienda y entorno | Servicios públicos y saneamiento básico | Composición familiar | Niveles de educación |
| Línea 1: Medellín gobernable y participativa | | | | | | | |
| Componente 1: Cultura ciudadana | X | X | | | | | |
| Componente 2: Organización y participación ciudadana | X | | | | | | |
| Componente 3: Transparencia y desarrollo institucional | | X | | | X | | X |
| Componente 4: Seguridad y convivencia | X | X | | | | | X |

Tomado de Plan de Desarrollo Alcaldía de Medellín, 2004, p.11

Línea estratégica 1: Medellín gobernable y participativa

La línea estratégica comienza por afirmar que, para poder mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, “(...) es necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.18); por eso indicaba que, para hacer una ciudad gobernable, es necesario tener unas reglas de juego claras en base a la transparencia y la equidad, contando con una sociedad participativa que asume la responsabilidad de aportar para la mejora de las condiciones de vida y que a la vez, construya una *cultura ciudadana* en la que practique “(...) una coherencia entre el comportamiento individual (la ética y la moral), las normas (la ley como pacto social) y el comportamiento colectivo (la cultura)” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.18).

Esta línea contenía un diagrama conceptual como manera de entender el eje de las intervenciones cuyos componentes principales son la *cultura* y el *control*, focalizados en la cultura ciudadana, la organización y la participación ciudadana como parte del primer componente, y la transparencia y el desarrollo institucional en conjunto con la seguridad y convivencia como parte del segundo componente. Los efectos deseados fueron representados por círculos al lado de la imagen: más legitimidad, menos politiquería y corrupción, menos violencia y más seguridad, lo que en total daría suma a lograr una mayor confianza.



Tomado del Plan de Desarrollo Alcaldía de Medellín, 2004, p.19.

Los problemas, identificados en el diagrama siguiente era en primer lugar la *deslegitimación del Estado* visto en la politiquería y la corrupción, la desconfianza en lo público, la participación individualista y clientelista, la ausencia de cultura ciudadana y el no reconocimiento a la multiculturalidad; y en segundo, la *violencia*, representado en los grupos armados ilegales que disputaban el territorio, las altas tasas de homicidios, las armas y la justicia en el poder de los civiles, la inseguridad y el desplazamiento forzado.

Frente a estos problemas, la Alcaldía de Medellín creó una serie de objetivos enlazados con estrategias y programas que se presentarán a continuación:

| <i>Objetivos</i> | <i>Estrategias</i> | <i>Programas</i> |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar en los ciudadanos una ética social • Promover el desarrollo cultural | <p>Cultura ciudadana: Transformación cultural</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cultura de la autorregulación • Primero la Vida • Medellín Ciudad Multicultural |
| <p>Garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.</p> | <p>Organización y participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Municipal de | <ul style="list-style-type: none"> • Formación ciudadana para el desarrollo local y la construcción de lo público. • Promoción y apoyo a la |

| | | |
|---------------------------------------|--|--|
| | <p>Planeación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Municipal de Promoción al Control Social. | <p>organización ciudadana para la integración social – “Tejer ciudad”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planeación y presupuestos participativos • Comunicación pública. |
| Fortalecer la gestión pública | <p>Transparencia y desarrollo institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad administrativa • Establecer una pedagogía de comunicación pública y de cercanía a la comunidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Administración transparente y control social • Administración cercana a la comunidad • Cultura y Desarrollo organizacional • Comunicación pública para el fortalecimiento de la cultura organizacional |
| Prevenir conductas violentas | <p>Seguridad y convivencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la política pública de seguridad y convivencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la violencia • Manejo del espacio público para la convivencia • Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia • Atención integral a la población carcelaria e infractora |
| Propiciar la resolución de conflictos | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer acuerdos con grupos | <ul style="list-style-type: none"> • Paz y reconciliación |

Diagrama de estructura de la Línea Estratégica Medellín Gobernable y Participativa, Alcaldía de Medellín, 2004, p. 20. – Elaboración propia.

Posterior a esto, la Alcaldía de Medellín (2004) desarrolla un diagnóstico con el fin de identificar la violencia en la ciudad en el cual se afirma que:

Medellín ha sido una ciudad particularmente afectada por el conflicto armado y la guerra que de tiempo atrás vive el país y que alcanzó en los últimos años unas características dramáticas para la población civil con la disputa armada por importantes territorios que ha causado enormes daños humanos, sociales y económicos y se ha constituido en un obstáculo significativo para el desarrollo humano (p.23).

Bajo esto, la Alcaldía afirmaba que existía en la ciudad unos niveles muy altos de crimen organizado dando un total de 164 bandas ubicadas en las diferentes zonas que afectaban principalmente a los jóvenes; igualmente, se percibían altos niveles de hurto en robos de automotores y motocicletas, altos niveles de violencia intrafamiliar y cotidiana, “(...) el número de las armas y la justicia en poder de los civiles, el grave deterioro de la convivencia y la ineficacia en los enfoques y programas que se han aplicado a su solución” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.24).

Un proceso de gran importancia para la época era la reinserción de grupos armados, especialmente la reincorporación del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia, proceso durante el cual se contaba con el apoyo del gobierno nacional.

Otra problemática que identificaba el diagnóstico era el hecho de que el conflicto interno nacional propiciaba al desplazamiento forzado, las desapariciones, los secuestros, la violación a los derechos humanos y el DIH, por lo que la ciudad prestaba atención a la población desplazada, exigiendo a su vez “(...) inversiones crecientes, [sin tener] los niveles necesarios de coordinación, cooperación y subsidiaridad con el gobierno nacional y departamental para una mejor atención a esta problemática” (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 25).

Por último, se hablaba sobre el hacinamiento en las cárceles y la insuficiencia de los equipamientos penitenciarios, influidos por la baja efectividad de la justicia y los altos índices de impunidad.

La segunda parte del diagnóstico aborda las problemáticas que se desprenden de la poca legitimidad del gobierno frente a la corrupción y el clientelismo por quienes administran lo público:

(...) por la ineficiencia e ineficacia en sus procedimientos, por la poca calidad en la atención al ciudadano [lo que presentaba a su vez] fuertes deficiencias en sus mecanismos de control interno, evaluación y rendición de cuentas, así como la carencia de instrumentos

para facilitar el control ciudadano de la gestión pública (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 25).

Por último, aborda la problemática de la cultura pues la Alcaldía (2004) argumenta que no se han desarrollado procesos de cultura ciudadana serios y continuos, “(...) entendidos como procesos pedagógicos, en los cuales el espacio público es el contexto fundamental de interacción” (p. 29), por lo que era necesario crear un Plan de Desarrollo Cultural actualizado para trabajar con todas las agrupaciones culturales de la ciudad. Además, destaca que el Municipio invirtió en la administración pasada 400 millones de pesos para la Cultura Ciudadana en la realización de investigaciones e intercambios culturales, pese a ello, era necesaria la creación de un mínimo de reglas para que las interacciones entre los ciudadanos no sean conflictivas y se recurra a la autoridad como última instancia, no como primera.

Componente: Seguridad y Convivencia

Este componente se dividía en dos objetivos, dos estrategias y cinco programas que a su vez contaban con proyectos y metas dentro del programa; sus objetivos eran básicamente la prevención de conductas violentas para potenciar el desarrollo de la población vulnerada y, propiciar la resolución directa e institucional de los conflictos, mejorando las condiciones de seguridad y recuperando la confianza de la ciudadanía en la justicia, las fuerzas armadas y el gobierno local.

Las estrategias a trabajar, según lo propuesto en el Plan de Desarrollo por la Alcaldía de Medellín (2004) se enfatizaban en:

Desarrollar y poner en práctica la Política Pública de Seguridad y Convivencia, diseñada para Medellín en su contexto metropolitano [y] (...) 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 (p.42).

| <i>Componente: Seguridad y Convivencia</i> | | |
|---|---|---|
| <i>Programa</i> | <i>Proyectos</i> | <i>Metas del programa</i> |
| <i>1. Prevención de la violencia:</i> Incidir en la reducción de los comportamientos agresivos y las | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las relaciones familiares • Desactivación de la | <ul style="list-style-type: none"> • Crear y poner en funcionamiento 10 unidades de Mediación y Conciliación en áreas de alta conflictividad |

| | | |
|---|--|---|
| <p>conductas transgresoras de la norma y los valores necesarios para la convivencia familiar y social, mediante modelos de intervención integral.</p> | <p>agresión intrafamiliar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la violencia que afecta a los jóvenes • Comunicación para la convivencia • Plan Desarme • Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención y resolución de conflictos. | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar 1 campaña anual de desestimulo al porte y tenencia de armas • Incrementar anualmente en 200, el decomiso de armas ilegales en manos de particulares • Realizar 12 campañas en el cuatrienio enfocadas a la prevención de la violencia intrafamiliar, y el fortalecimiento de las relaciones interpersonales • Tabular y realizar un diagnóstico acerca de los comportamientos agresivos que se denuncian • Sensibilizar el 30% de la población de 12 a 25 años, en temas relacionados con adicciones, sexualidad insegura y violencia juvenil. • Fortalecer las comisarías de familia en cuanto a recursos humanos y físicos. |
| <p>2. <i>Manejo del espacio público para la convivencia:</i> organizar las actividades que se llevan a cabo en el espacio público, propiciando el uso adecuado y el disfrute colectivo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público. • Organización y control de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público. • Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público. • Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar 10 pactos con organizaciones de venteros (as) para el manejo y autocontrol de sitios definidos de la ciudad. • Capacitar 500 comerciantes formales en cuanto al manejo, utilización y respeto del espacio público. • Capacitar 2000 personas venteras en el adecuado manejo del espacio público. • Mantener 186 cuadras sin invasión del espacio público y recuperar 20 en el centro de la ciudad. • Sensibilizar a 8.000 personas venteras y al 35% de ciudadanos (as) para el uso adecuado del espacio público. • 10 espacios públicos de la ciudad administrados por el sector privado |
| <p>3. <i>Paz y reconciliación:</i> Apoyar los procesos de desmovilización y</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de una estrategia de | <ul style="list-style-type: none"> • Acompañar el 100% de las comunidades en las que se reincorporen los |

| | | |
|--|--|---|
| <p>reincorporaciones de quienes se encuentren alzados en armas.</p> | <p>acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación. | <p>desmovilizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender y realizar acompañamiento psicosocial a todos los desmovilizados. • Atender y acompañar otros procesos de resocialización y reinserción que contribuyan a mejorar la seguridad y la convivencia. |
| <p>4. <i>Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia:</i> Lograr un mayor acercamiento por parte de las instituciones del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia con los ciudadanos, propiciando la conciliación y la resolución directa e institucional de los conflictos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia. • Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia. • Fortalecer la justicia cercana al ciudadano. • Diseño e implementación de la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales. • Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza. | <ul style="list-style-type: none"> • Reducir anualmente en un 10% los 6 delitos de mayor impacto: hurto, hurto calificado, hurto agravado, estafa, extorsión, hurto de automotores. • Contratar por convenio 700 auxiliares de policía al año. • Construir y adecuar 16 Centros de Atención Inmediata – CAI y 2 estaciones de Policía en los 4 años. • Construir participativamente una política de seguridad y convivencia con las Alcaldías, sectores y habitantes más representativos de la ciudad y el Valle de Aburrá. • Realizar 1 diagnóstico sobre las modalidades de comportamiento criminales y violentos para reajustar políticas de seguridad y convivencia a través del Observatorio para la Convivencia. • Vincular 1000 personas de las Fuerzas Armadas y la Policía, a procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana y resolución de conflictos. • Renovar en un 30% la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad de la ciudad. • Incrementar en un 40% el acceso ciudadano a la justicia. • Fortalecer los Centros de Conciliación y |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>los Jueces de Paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar 2000 líderes comunitarios en mecanismos alternativos a la resolución de conflictos. • Reducir durante el cuatrienio a menos de 50 el número de homicidios en la ciudad por cada 100.000 habitantes. |
| <p>5. <i>Atención integral a la población carcelaria e infractora:</i> Propiciar la reconstrucción del tejido social de las cárceles de la ciudad, mediante la reivindicación de los derechos de las personas sindicadas y condenadas, mediante el fortalecimiento de los canales internos de comunicación para la información y la educación, ejecutando proyectos que disminuyan los altos índices de reincidencia.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Intervención social en las cárceles. • Defensa técnica de las personas procesadas. • Trabajo con población reincidente. • Apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria. • Manutención de reclusos y reclusas. | <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a 1000 internos (as) en las cárceles de Máxima Seguridad, Bellavista y Buen Pastor en artes y oficios. • Capacitar a 1000 personas internas en temas relacionados con la prevención de la violencia intrafamiliar y relaciones de pareja. • Realizar convenio con la Defensoría del Pueblo para que ejerzan la defensa de los sindicatos. • Adquirir un lote para la Cárcel de Mujeres • Adquirir un lote para la Cárcel Municipal de Sindicados y adelantar las reparaciones locativas necesarias en la cárcel Bellavista. • Intervenir desde el ámbito social a 1600 personas reincidentes. • Reducir del 33% al 20% la población carcelaria reincidente. • Garantizar la manutención de 2.800 reclusos (as) por año. |

Cuadro Programas y Proyectos del componente Seguridad y Convivencia – Alcaldía de Medellín, 2004, pp. 43 – 45.

Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá

El Plan Maestro encabezado por la Alcaldía de Medellín del 2004, en compañía del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Área Metropolitana, diseñó

una estrategia para abordar el tema de la seguridad, la defensa y la justicia en cuatro volúmenes, presentando dos documentos diagnósticos, un documento de formulación y el documento de prospectiva de Defensa y Seguridad que están ubicados en el Centro de Documentación de Planeación Municipal de la Alcaldía de Medellín.

En el documento diagnóstico del Plan Maestro de equipamientos de seguridad y justicia para Medellín y el Área Metropolitana se presentan los objetivos, la justificación y un pequeño marco conceptual en el que se abordan las definiciones tomadas para la seguridad ciudadana, la seguridad asociada al orden público y la justicia, además de los fundamentos legales en los que se basó el planteamiento y la formulación del plan.

Se presenta el Plan como algo que permitiera “(...) no solo reducir los índices de violencia y delincuencia, sino mejorar la presencia e institucionalidad del Estado en los distintos territorios de la ciudad, territorios que hasta ese momento venían siendo controlados por grupos al margen de la ley” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 1); esto iba de la mano con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá 2002 – 2020, especialmente con el Programa Metropolitano de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana que estaba orientado en el fortalecimiento de los mecanismos que garantizan la seguridad a toda la sociedad y cuyo objetivo básico consistía en la “conformación de una red de convivencia y seguridad integrada por las autoridades municipales y la ciudadanía, mediante un sistema organizado de carácter metropolitano” (p. 2).

La presentación de dicho Plan anexaba más información sobre la formulación y puesta en marcha de otros programas y proyectos, como lo eran el “Sistema para generar políticas y programas para la prevención y el control de la violencia en el Valle de Aburrá” el convenio con el PNUD para la formulación y ejecución del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad y Justicia y, el “Programa para la prevención y la disminución de la delincuencia y el crimen” mediante el desestimulo al uso, porte y tenencia de armas en todo el Área Metropolitana con etapas como el “Plan Desarme” y una estrategia de publicidad “una arma menos, son muchas vidas más” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 3).

La justificación dada por la Alcaldía de Medellín, el PNUD y el Área Metropolitana (2005) para la formulación del Plan Maestro se basaba en el problema de seguridad y orden

público expresado en los hechos de violencia y delincuencia provocados por la intolerancia social, por grupos de delincuencia común y organizada y, por los grupos armados al margen de la ley. Para la solución de esto, se propuso la realización de cuatro tareas:

- Trabajar entre Medellín, el Área Metropolitana y las instituciones de orden departamental y nacional (Ministerio de Defensa del Interior y de Justicia) bajo un esquema de articulación que permitiera establecer mecanismos de concertación (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 6).
- “Orientar el manejo de los recursos para la seguridad y la justicia optimizando la inversión [en] (...) instalaciones y equipos” (p.6).
- Se le otorgaba al ciudadano un rol activo haciendo uso del Estado de Derecho en el fortalecimiento del tejido social y el incentivo a la resolución institucional y pacífica de los conflictos (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 6).
- “Repensar los temas de seguridad, justicia y orden público en la perspectiva de las dinámicas de violencia, delincuencia, sanción punitiva o solución comunitaria de conflictos” (p.7).

Un aspecto importante del documento diagnóstico es la presentación de un pequeño marco conceptual sobre los términos de seguridad ciudadana en diferenciación a la seguridad asociada al orden público y, de justicia; en la búsqueda de la definición de un concepto como *seguridad ciudadana*, la Alcaldía de Medellín, el PNUD y el Área Metropolitana (2005 a) encontraron una estrecha relación de esta con la *seguridad humana*, entendida como “la búsqueda de seguridad basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del estado de derechos, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social” (p.10).

Anteriormente, la seguridad estaba estrechamente ligada a la defensa de la nación bajo la doctrina de seguridad nacional por lo que se propuso reconceptualizar el término “(...) y considerar que el centro de ella es el ciudadano, (...) es el ejercicio de la ciudadanía basada en el desarrollo humano, el respeto y la dignidad de la persona” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 11); una afirmación importante que realiza este diagnóstico es aquella que argumenta que, al hacer revisión a la Constitución Nacional de 1991, “(...) el concepto de seguridad ciudadana no aparece por ningún lado y es reemplazado por el de

orden público, que es equiparado, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público” (p. 11).

La *justicia* por su parte, es entendida como la manera en que se solucionan los conflictos “(...) entre los ciudadanos, entre el Estado y los ciudadanos... amparados en las normas del derecho positivo” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 13), abordando el tema desde la perspectiva del territorio, respetando las diferentes competencias y centralidades como entorno regional.

Los fundamentos legales del Plan Maestro son: la Constitución Nacional, el funcionamiento del Área Metropolitana y los Planes de Ordenamiento Territorial; específicamente algunos actos legislativos, leyes orgánicas, decretos nacionales, decretos municipales, ordenanzas y acuerdos metropolitanos, que no se abordaran puntualmente pues el ideal de este proyecto no es ahondar en temas legales.

Una vez analizado el documento diagnóstico, se aborda el documento de Prospectiva de Defensa y Seguridad en el cual se reconocen la variedad de problemas de violencia y delincuencia que atraviesan cada uno de los municipios del Área Metropolitana, se explica la necesidad del fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad y defensa incluyendo unas aclaraciones sobre las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas, la importancia de los equipamientos, presencia, disuasión, prevención y coerción de la violencia y la delincuencia, la capacitación de las autoridades de policía en temas de planeación municipal de la convivencia y la seguridad ciudadana y por último, se puntualiza el Plan Maestro de Defensa y Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana.

El informe de la Alcaldía (2005 b) comienza por aceptar que las problemáticas de violencia y delincuencia son “(...) una mezcla de problemas típicos de seguridad ciudadana y de problemas de seguridad nacional como el narcotráfico, el conflicto armado y el mercado ilegal de armas y el contrabando de otras mercancías” (p. 11), por lo que deben ser abordados en conjunto desde lo municipal, lo departamental y lo nacional. Posterior a esto, plantea dos escenarios como manera de visualizar las posibles soluciones a dichas problemáticas: el primero destaca el marco de la *Política de Seguridad Democrática* por las “(...) labores de las fuerzas armadas y de la mayoría de las autoridades municipales” (p.12) en su función de garantizar la seguridad y la justicia, en la solución de problemas de

seguridad y convivencia, en la retoma de territorios y en el acercamiento de las autoridades a los ciudadanos.

El segundo dimensiona el escalamiento de los distintos conflictos por la retoma de territorios por parte de los grupos guerrilleros, argumentando que a estos actores les interesaba contar con redes de apoyo, realizar operaciones puntuales de carácter financiero y de control, hacer uso del *terrorismo* como un arma más “(...) buscando minar la voluntad de lucha y resistencia de la población y (...) erosionando al Gobierno en su política de Seguridad Democrática” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b, p. 14) y realizar acciones terroristas con impactos en los núcleos urbanos. Sumándole, además, el narcotráfico como el “combustible de la guerra”, la alta concentración de desmovilizados en Medellín y algunos municipios del Área Metropolitana, dando a entender que, si no se controlaban los desmovilizados de todos los grupos, se iban a “(...) presentar problemas de violencia y delincuencia” (p.14).

El fortalecimiento institucional de los organismos de seguridad y defensa planteaba una visión estratégica e integral orientada a mejorar la seguridad en el territorio en dos sentidos: “uno, que los servicios de seguridad se presten lo más cerca posible a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y dos, que su ubicación estratégica le permita a las autoridades garantizar la seguridad de los municipios” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b, p.17). Todo esto con el fin de apuntar a consolidar un sistema de seguridad que enfatice en los aspectos preventivos y disuasivos sin descuidar los aspectos relativos teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales que tienen las fuerzas militares y de Policía.

Según la Constitución, las responsabilidades básicas de la Policía son de carácter preventiva cuando se habla de la vigilancia urbana y rural, y de carácter reactiva cuando se relaciona con el control de la criminalidad en calidad de policía judicial, mientras que las funciones constitucionales de las Fuerzas Militares se resumen básicamente en la defensa de la soberanía nacional contra enemigos extranjeros o externos, sin embargo, por el contexto colombiano, ésta institución dedica su esfuerzo en la lucha contra el “enemigo interno”. La Alcaldía de Medellín (2005 b) indicó, que

cuando se analiza la Política de Seguridad Democrática (...) se puede establecer que esta tiene un esquema de carácter netamente ofensivo que involucra a las FF.MM y a la Policía, lo que sugiere que el gobierno plantea una guerra de periferia o seguridad militar, la cual supone

recuperar los territorios antes copados por los actores ilegales y además atacar a dichos actores hasta diezmarlos o desaparecerlos (p.20).

Pese a lo anterior, la Alcaldía de Medellín (2005 b) reconocía un *proceso de urbanización del conflicto* para el cual era necesario un manejo con un enfoque más local en el cual tuviera mayor presencia el accionar de la Policía Nacional de la mano con un fortalecimiento de las responsabilidades que tienen las instancias locales en temas de seguridad y justicia.

Equipamientos

Los equipamientos son la línea base del Plan Maestro. Es por esto que el documento de prospectiva realiza una aclaración frente al papel importante de estos frente a la disuasión, prevención y coerción de la violencia y la delincuencia; el efecto disuasivo se da cuando ante el adversario se genera una sensación de fortaleza y de presencia, por lo que, para conservar el monopolio de la fuerza en manos del Estado, “(...) las autoridades civiles, de policía y militares del Área Metropolitana [deben dar] cuenta de las capacidades que tienen para mantener el orden público y la seguridad en el territorio y de los ciudadanos allí presentes” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b, p. 22) mediante la existencia de equipamientos fuertes y menos vulnerables.

La prevención por su parte, está directamente relacionada con la prevención física del delito que, en materia de equipamientos según la Alcaldía (2005 b), se vería reflejado en la iluminación y el inmobiliario urbano en general, “(...) de tal forma que se generen espacios que desanimen al infractor o delincuente a realizar su acción o que por lo menos, disminuyan los factores que facilitan la perpetración de una acción contraria al orden establecido” (p. 24).

En cuanto a la coerción, el documento aclara que es un elemento esencial de los estados modernos que le permite regular las relaciones entre los ciudadanos y entre estos y el Estado (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b), la coerción está relacionada con el uso de la fuerza, que para el caso colombiano es reconocido constitucionalmente en la Policía y las Fuerzas Armadas para el control de las problemáticas relacionadas a la violencia y la delincuencia. Una afirmación importante que realiza la Alcaldía (2005 b) es aquella en la que manifiesta que

(...) es necesario que las autoridades cuenten con los elementos que le permitan cumplir con esta función de la manera más adecuada en el marco del estado de derecho. Además de los equipamientos de infraestructura (CAI, estaciones, bases militares, etc.), es necesario fortalecer a la fuerza pública con equipos de movilidad (carros, motos, caballos, etc.) comunicaciones y capacitación del recurso humano, que les permita, además de lograr la disuasión y la prevención hacer uso legítimo de la fuerza cuando las circunstancias lo ameriten (p. 25).

El tema de los equipamientos venía reforzado con el fortalecimiento del sistema de comunicaciones en lo que se relacionaba a un mayor número de radios y a un sistema de manejo de datos; igualmente, veía la necesidad de realizar una capacitación de las autoridades de policía en temas de planeación municipal de la convivencia y seguridad ciudadana mediante un diplomado con una duración de 95 horas que abarcaba el campo policial, jurídico, social, administrativo e investigativo.

Una vez se desarrollan con detalle las temáticas a trabajar, el tema presupuestal y demás aspectos que son requeridos para la realización de subcomponentes del Plan Maestro, el documento ubica en la parte final el concepto técnico, los logros a concluir con las instituciones encargadas y el *Documento base de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá – Plan Maestro*.

La Secretaría de Gobierno aclara que el Plan Maestro “(...) parte del reconocimiento de que es necesario aumentar los esfuerzos en materia de fortalecimiento de la institucionalidad para el control de los fenómenos de violencia e inseguridad” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b); para ello, los fines últimos del Plan eran:

- Trabajo aunado, coordinado y articulado: entre las instituciones encargadas como la Alcaldía de Medellín, las alcaldías de los municipios del Área Metropolitana, las instituciones de orden departamental y nacional para establecer mecanismos de concertación política y elaboración de planes en las diferentes materias que vinculen a la seguridad.
- Reorientación al manejo de los recursos de la seguridad y la justicia: bajo la priorización y focalización para la optimización; se debe buscar un incremento de la productividad mediante una reingeniería de los sistemas de seguridad y justicia. (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b)

- Énfasis especial en el fortalecimiento del tejido social y la convivencia: acciones alrededor de la participación ciudadana, la mejora de la legitimidad del Estado y de condiciones favorecedoras de la seguridad y la justicia.
- Pensar y entender el tema de la seguridad y el orden público en un contexto territorial: “diseñar y desarrollar políticas y planes producto de un análisis de las dinámicas de la violencia y delincuencia y de las problemáticas de orden público” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 b, p. 126)

Plan Maestro – Documento final

La justificación para este Plan estaba argumentada bajo la afirmación de que el cumplimiento de todas las funciones del Estado se rige conforme a la existencia de un orden social seguro, y que lo mismo sucede con las personas, cuyo desarrollo depende de la estabilidad social y económica que pueda darse garantizada por un entorno de seguridad y convivencia. Es decir, un obstáculo para el desarrollo de una ciudad – en este caso Medellín y el Área Metropolitana- era su entorno de violencia y delincuencia, al igual que el conflicto armado interno y el narcotráfico en la región.

De esta forma, los municipios presentan dificultades directamente relacionadas con la seguridad ciudadana y el orden público, por esto se proponían como tareas específicas trabajar aunadamente entre las instituciones responsables, orientar el manejo de los recursos para la seguridad de manera prioritaria para que se dé la optimización de los mismos, incrementar las acciones que generaran ambientes favorecedores de seguridad y justicia (Alcaldía de Medellín et al, 2005 c, p. 2).

Adicionalmente, la elaboración del Plan Maestro se justificaba en los elevados índices delincuenciales de Medellín y los demás municipios, la extensión del conflicto interno nacional en las zonas urbanas y los barrios marginales, acciones como el secuestro, el sabotaje y el terrorismo, y el papel clave que jugaba el sistema carcelario en la cadena de prevención-represión-justicia y penalización (Alcaldía de Medellín et al, 2005 c, p. 4).

Desde el Plan Maestro, se diferenciaron los equipamientos para la seguridad ciudadana de los de la justicia; en primer lugar, la seguridad ciudadana se refería a infraestructuras como las estaciones de policía, subestaciones, Centros de Atención Inmediata, otras dedicadas a la atención y prevención de emergencias como los bomberos,

Cruz Roja, las brigadas, batallones y otras unidades de las Fuerzas Militares presentes en cada uno de los municipios; mientras que la justicia se abordaría desde los procesos de enjuiciamiento, condena y penalización por un lado, y la resolución pacífica de los conflictos por otro, trabajados desde equipamientos para la *justicia punitiva* con Unidades de Reacción Inmediata URI y Cuerpo Técnico de Investigaciones CTI, juzgados, cárceles, penitenciarias y centros de atención y socialización de menores infractores; y la *justicia restaurativa* desde las unidades de mediación, Casas de Justicia, Comisarias de Familia, Inspecciones de policía, Centros de equidad y Unidades permanentes de justicia (Alcaldía de Medellín et al, 2005 c, p. 5).

El Plan Maestro suponía cuatro fases que ya fueron trabajadas en este capítulo, la primera fase de diagnóstico contenía una etapa de análisis y de síntesis del diagnóstico; la segunda fase era de prospectiva y formulación de objetivos, metas y estudio de alternativas con la definición de los parámetros y la definición y evaluación de alternativas y selección del modelo propuesto; la tercera fase fue la formulación del plan con componentes estratégicos, físico- urbanístico, económico- financiero y de gestión y seguimiento; la cuarta y última fase era la adopción del plan que correspondía a la elaboración y trámite del Proyecto de Decreto que adopta el Plan.

Los productos previstos eran la entrega de cuatro resultados: el primero tenía relación directa con lo encontrado en la fase uno en cuanto al análisis y síntesis del diagnóstico, en sus aspectos técnicos y cartográficos; el segundo contenía lo relacionado con la fase de prospectiva/formulación de objetivos y metas en aspectos técnicos y cartográficos; el tercer producto es la formulación en sus aspectos conceptuales, técnicos y cartográficos. (Alcaldía de Medellín et al, 2005 c, pp. 13 – 15) Lastimosamente, para el informe no definía ni detallaba el producto previsto para la cuarta entrega.

Conclusiones de la administración de Sergio Fajardo

- En primera instancia se ve que la Administración Municipal de 2004 – 2007 también hace uso del término *cultura ciudadana*, no como enfoque gubernamental como el de Luis Pérez, sino como una acción que legitima la construcción de la línea estratégica de “Medellín gobernable y participativa”.

La Cultura Ciudadana usada aquí es vista como un fundamento que “(...) consiste en entender las actividades cívicas y de Gobierno como ejercicios de pedagogía ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.18) y que se pretendía abordar desde los comportamientos individuales, las leyes y los comportamientos colectivos. Esta conclusión se puede visualizar en el cuadro comparativo sobre las alcaldías analizadas en el siguiente capítulo.

- El tratamiento de la seguridad para esta Alcaldía según su Plan de Desarrollo, se delimita a una línea estratégica que abarca la deslegitimación del Estado, el uso adecuado del espacio público y la atención a la población carcelaria; dándole un tratamiento preventivo a la violencia desde campañas en contra de dos variantes de ella como la violencia intrafamiliar, la violencia juvenil y el uso y porte de armas.

En segundo lugar, está el programa de paz y reconciliación que se menciona de manera superficial al contar con dos proyectos y tres metas del programa, que en su mayoría se centran en atender y acompañar los procesos de resocialización con un seguimiento, monitoreo y evaluación, sin encontrar mayor información al respecto.

Un asunto central para esta administración es la modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia, siendo este el pilar del Plan Maestro sobre Seguridad y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana enfocado en la construcción y adecuación de Centros de Atención Inmediata y la renovación de la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad.

De igual manera, se ve como un factor determinante en el tratamiento de la seguridad la vinculación de más personal a la fuerza pública y la continuación de programas como los “Centros de Conciliación” y los “Jueces de Paz”.

Cabe resaltar que, para estar dentro de un contexto de reinserción de grupos armados, como el del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia (Organización paramilitar colombiana que operaba en Medellín), el Plan de Desarrollo se limita muy poco a enfatizar en el tema y sólo propone un componente que se basa en atender y acompañar en procesos de resocialización y reinserción, siendo información insuficiente sobre un proceso tan complejo e importante para el país.

- El Plan Maestro de la Alcaldía de Fajardo propone la creación de una Red de convivencia y seguridad integrada por las autoridades municipales y la ciudadanía, bajo la afirmación de que “seguridad y justicia exigen un enfoque que supere la visión del municipio, que guíe la idea de región en la que se involucren los entes que integran el Valle de Aburrá” (Alcaldía de Medellín et al, 2005 a, p. 7)
- El marco conceptual realizado en el Plan Maestro afirma algo muy importante para esta investigación, y es el uso de los términos conforme a las administraciones, pues argumenta que la definición de *seguridad ciudadana* no se encuentra en la Constitución Nacional de 1991 y que es *reemplazada* por la de *orden público* equiparada a los problemas del conflicto armado y no al orden de lo público.

El término de seguridad ciudadana comenzó a utilizarse como un subcomponente de la seguridad humana, formulada por la Organización de Naciones Unidas en 1984, por lo que las administraciones en general no contaban con una línea clara, siendo una de las posibles razones para que fuera reemplazada por otro término y usada según el contexto.

Se destaca el hecho de que esta administración reconocía la problemática de violencia e inseguridad desde el documento del Plan de Desarrollo y el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad y Justicia, haciendo uso de algunos términos formulados en un marco conceptual en el que se detallaran sus definiciones como guía base para entender el accionar en la formulación y ejecución del resto del Plan.

- El Plan Maestro resaltaba dos grupos de problemas: la violencia incidental y el crimen organizado que, para poder ser confrontados se necesitaba diseñar políticas preventivas y de control teniendo como horizonte principal la resolución pacífica de los conflictos, el acceso a la justicia y el fortalecimiento de las instituciones; lo que permite observar el reconocimiento administrativo sobre una problemática de violencia y de crimen organizado, realizando estrategias para contrarrestar sus efectos.
- El documento de Prospectiva de Defensa y Seguridad (2005 b) reconoce la reducción de la violencia y la delincuencia en el municipio de Medellín por factores como “(...) los éxitos que se le pueden atribuir a la política de Seguridad

Democrática en el marco de la cual se llevaron a cabo las operaciones de retoma de territorios al interior del municipio” (p. 10), lo que, en perspectiva, admite la implementación de dicha política en la ciudad. Una afirmación importante para esta investigación.

Al leer con atención, se identifica un reconocimiento por parte de la administración local de la Política de Seguridad Democrática del Gobierno nacional; sin embargo, plantea que no es necesaria la “guerra de periferia o seguridad militar”, o por lo menos propone como alternativa el hecho de atribuirle una mayor responsabilidad frente a la seguridad y la convivencia a la Policía y las instituciones locales, siendo esta a su vez, el principio originario de dicho Plan.

- Una de las bases del Plan Maestro era la idea de reforzar las funciones constitucionales de la Policía, específicamente en el contacto con los ciudadanos y sus labores de carácter preventivo y disuasivo, siempre bajo el uso limitado y racional de la fuerza, dejándole a las Fuerzas Militares las tácticas de combate en la defensa y ocupación del territorio. Cuando el Plan Maestro realiza una descripción detallada sobre su funcionalidad en cuanto a la disuasión, prevención y coerción, reconoce que es necesario un trabajo en conjunto, pues no sólo se habla de infraestructuras como los CAI y las bases militares, o de objetos de movilidad como carros o motos, si no que reconoce, el aporte de los recursos humanos y comunicacionales en el fin del funcionamiento del equipamiento.

El Plan no era sólo que Medellín y el Área Metropolitana invirtieran en infraestructura o equipamientos, como lo menciona el título, sino también en el trabajo de la mano con otro tipo de mecanismos en pro de la seguridad y convivencia del territorio.

- El Plan Maestro clarifica los conceptos preliminares de trabajo, especialmente, lo relacionado a la *justicia cercana al ciudadano*, la *justicia comunitaria* y la *justicia administrativa*; la primera la distingue como la mejora de mecanismos de acercamiento del ciudadano a las instituciones encargadas de la seguridad y la convivencia; la segunda manifiesta la forma en como las comunidades asumen la solución de los conflictos construido a partir de un ordenamiento propio de las

dinámicas comunitarias y, la última hace referencia al ejercicio de las funciones propias de los inspectores de la policía, comisarías de familia y corregidores.

Esto apunta a que, la justicia que es concebida la mayoría de veces como aquello relacionado con los aspectos legales, es aplicada según los ámbitos en los que se desarrolle. Es decir, la justicia administrativa debe tener cierto tinte institucional y organizacional, pues rige por el cumplimiento de normas que ya se encuentran estipuladas, mientras que la justicia comunitaria puede variar de una comuna a otra, al estar sujeta a las dinámicas sociales y barriales. Por último, la justicia cercana al ciudadano es, en resumidas cuentas, un proyecto de acercamiento de lo institucional a lo social, en donde las personas tengan un acceso cercano a los entes encargados de mantener un orden, una convivencia y una seguridad ciudadana.

- Un aspecto relevante es que el Plan relaciona los equipamientos a realizar diferenciándolos si van dirigidos para la seguridad ciudadana o para la justicia, lo que delimita dichos términos a una infraestructura sin abordar con mayor profundidad los proyectos que van dentro de ella -excepto la iniciativa de comunicación y la capacitación diplomática al recurso humano-.

Es decir, el Plan menciona que dentro de sus etapas están los programas y los proyectos como proyectos estratégicos con descripción de instrumentos de gestión, pero no los detalla ni los explica, sólo los trae de manera superficial.

Una conclusión que puede sacarse de esto es que, para la Administración de Sergio Fajardo, según el Plan Maestro de Defensa, Seguridad y Justicia, lo relacionado a la seguridad ciudadana, la convivencia y la justicia iba estrechamente ligado a una infraestructura física que, como se mencionó con anterioridad, generara disuasión, prevención y coerción, siendo esta su manera de tratar la seguridad en la ciudad y en los municipios del Área Metropolitana.

Por último, queda la sensación de que dicha política tenía la intencionalidad de articular y demandar mayores esfuerzos por parte del Gobierno Nacional, pues también se centra en la preocupación constante por el acceso a la justicia, donde la injerencia de la administración local es muy poca.

4.3 Álvaro Uribe Vélez

Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”

El primer Plan Nacional de Álvaro Uribe se dividía en cinco capítulos: Brindar seguridad democrática, Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, Construir equidad social, Incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado y, Entorno macroeconómico; en aras de desarrollar lo competente a este proyecto de investigación, se analizará el primer capítulo cuyo contenido estaba directamente relacionado por la Política de Seguridad Democrática.

Brindar Seguridad Democrática

En este capítulo, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2003) afirma que la “violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia” (p.19), violencia ejecutada desde los homicidios, secuestros, actos terroristas y negocios ilícitos que, al final, terminaban siendo una amenaza para la viabilidad de la Nación; un factor determinante era el crecimiento y fortalecimiento de los grupos armados ilegales, situación que era alimentada “(...) por factores de naturaleza internacional, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de actores violentos en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión” (p. 20).

A su vez, el crecimiento de los cultivos ilícitos era visto como una de las principales causas de la expansión de los grupos al margen de la ley, pues dichos cultivos generaban rentas que permitían ejecutar operaciones internas y externas para estos grupos; además, otro sustento de la violencia armada eran las regalías petroleras y los hurtos de combustible. Por eso, para esta administración nacional, lo primordial era eliminar las rentas que los sostenían para derrotar a los violentos (DNP, 2003, p. 20).

Luego de ese pequeño diagnóstico, el Gobierno nacional se proponía la recuperación de la seguridad desde el uso de la Seguridad Democrática, un concepto que “trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente [lo que

proponía la nueva seguridad era] asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado” DNP, 2003, p. 21).

Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Departamento Nacional de Planeación (2003) afirmaba que el Gobierno tenía como estrategia el “fortalecimiento de la Fuerza Pública, (...) la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas reprimidas y de conflicto” (p. 21). Su fin último era la recuperación del control del territorio y la protección a la infraestructura nacional.

El primer objetivo de Brindar Seguridad Democrática consistía en *impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo* pues debido a factores como la intensificación del conflicto armado, el desbalance de las finanzas públicas y el deterioro de las condiciones externas, se había generado un desplome del crecimiento económico y una falta de confianza en lo estatal. La estrategia para dicho objetivo era la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado. (DNP, 2003), además de esto, el Gobierno necesitaba crear esfuerzos focalizados como la creación de subsidios de vivienda, seguros de inflación para créditos hipotecarios y la titularización de la cartera hipotecaria, asimismo, la creación de una reforma regulatoria en los sectores minero, de servicios públicos, transporte y telecomunicaciones para estimular la participación privada en sectores estratégicos y así aumentar el impacto de las inversiones públicas.

El segundo objetivo era la *construcción de la equidad social* cuyos desafíos eran “aumentar la eficiencia del gasto social [a mayores recursos, mejores resultados], (...) mejorar la focalización del gasto [para que lleguen a los más necesitados] y (...) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica” (DNP, 2003, p. 25). Su fin era el de generar equidad cerrando todo tipo de brechas sociales y territoriales, mediante una revolución educativa, la ampliación de la seguridad, el manejo social del campo y el impulso a la microempresa y la economía solidaria (p.26).

El tercer objetivo era el *incremento de la transparencia y la eficiencia del Estado*, debido a que factores como la corrupción, la politiquería y la ineficiencia habían minado la confianza, por lo que era necesaria una reforma de la administración pública, de las relaciones interregionales y del ordenamiento del territorio del país desde un rediseño

institucional dentro de cada ministerio o entidad y la comprensión de un conjunto de reformas transversales, revisando la normatividad que regula el presupuesto, la contratación pública y la carrera administrativa y otras acciones como la profundización de la descentralización mediante la promoción de mecanismos de participación ciudadana, el fortalecimiento de la capacidad fiscal y la delegación de competencias al nivel intermedio del gobierno (DNP, 2003, pp. 26 -27).

Brindar Seguridad Democrática se resumía en siete apartados o estrategias a desarrollar dentro de la administración nacional, apartados que se desarrollarán a continuación

1. Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

El Plan Nacional reconocía para el 2003 una degradación del conflicto armado, pues las organizaciones al margen de la ley recurrían al terror para consolidar y controlar algunos territorios de valor estratégico, siendo cada vez más fuertes los:

los actos violentos contra la población y bienes civiles, como las masacres, las violaciones e infracciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, los ataques a poblaciones e infraestructuras (...), el desplazamiento forzado de población civil y, (...) las amenazas y expulsión de mandatarios locales (DNP, p. 32).

A todas estas acciones se le sumaba que los costos eran asumidos por los colombianos en el aumento de los precios, los atrasos en materia tecnológica, las limitaciones en los servicios públicos y la disminución de los ingresos de regalías de la Nación y las regiones (DNP, 2003, p. 36). Para contrarrestar esto, uno de los propósitos del Gobierno Nacional era la implementación de un modelo que le permitiera al Estado retomar el control definitivo de las zonas más afectadas y de aquellas en donde tenían mayor presencia los grupos armados; este modelo perseguía “mediante la acción de las Fuerzas Militares, una recuperación gradual de las zonas afectadas por la violencia, y la presencia efectiva de la Policía Nacional en los municipios donde no la hubiese” (DNP, 2003, p. 37). El ideal se pensaba desde el restablecimiento del control territorial por parte de la Fuerza Pública para luego enviar unidades de soldados regulares y campesinos, al igual que la Policía Nacional y así establecer unas condiciones de seguridad y protección a la población y la infraestructura de las zonas rurales; mientras que, en materia de seguridad urbana, se trabajaría en coordinación de la Policía Nacional con las entidades locales en

“competencias de prevención, disuasión, control de la violencia, el delito y la contravención” (DNP, 2003, p. 39).

Un aspecto relevante era la invitación al apoyo de los ciudadanos en dicha estrategia como mecanismo de prevención del terrorismo y la delincuencia que iba desde la participación en el diseño de los planes locales en materia de seguridad y “el suministro de información relacionada con los diferentes actores criminales que operan en el territorio nacional” (DNP, 2003, p.40).

Desde un ámbito más profundo, el accionar para dicha estrategia iba desde el *fortalecimiento de la Fuerza Pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva* en su responsabilidad de garantizar la soberanía y la integridad territorial, reforzando la profesionalización de las Fuerzas Militares en los soldados profesionales y en una reforma del servicio militar obligatorio donde los jóvenes prestarían el servicio en igualdad de condiciones, sin importar su nivel educativo, condición social, raza o religión. (DNP, 2003, p. 41); además de la profesionalización y el fortalecimiento de la Policía Nacional, incrementando su pie de fuerza, reactivando estaciones en las áreas rurales y reforzando la capacidad de vigilancia en las áreas urbanas, asimismo se mencionaba una capacitación y profesionalización a través de la modernización de la base tecnológica.

A su vez, estaba el fortalecimiento de la inteligencia como el “insumo más importante que debe tener el Estado para enfrentar las amenazas a su seguridad y prevenir las acciones de los grupos armados ilegales” (DNP, 2003, p. 42). Aquí el organismo civil encargado de la dirección y planeación era el DAS que cumplía otras funciones como la recolección y procesamiento de la información, al igual que la promoción y difusión de ésta.

En otros componentes de este capítulo está la desarticulación de las finanzas de los grupos terroristas y del problema de las drogas ilícitas, el fortalecimiento de la capacidad disuasiva frente a posibles agresiones externas, la promoción de la cooperación ciudadana para que proporcione información relacionada con las organizaciones al margen de la ley bajo un esquema de *Red de cooperación* con participación voluntaria y *programas de recompensa* en compañía del apoyo de los medios de comunicación que atenúen el impacto de las acciones terroristas en la opinión pública.

Bajo la misma línea se planteó la coordinación de actividades para la *protección a la infraestructura económica* con el fin de “disminuir los costos generados por la inseguridad y asumidos por la población, [y] disminuir los riesgos en los proyectos que requieren participación privada [además de] aprovechar mejor la infraestructura” (DNP, 2003, p. 46) bajo programas para la prevención y eliminación de los ataques terroristas contra dichas estructuras.

Por su parte, la *Seguridad Urbana* se focalizaba en el fortalecimiento de la capacidad del manejo civil, “contando con el apoyo estratégico de las autoridades judiciales y de la Policía Nacional en materia de prevención, disuasión y control del delito” (DNP, 2003, p.48). Además, se aclaraba que la seguridad en lo urbano no se delimitaba únicamente a la criminalidad y la delincuencia, sino que tenía compromisos frente a fenómenos como la violencia intrafamiliar, las violaciones a las normas de tránsito y otros comportamientos que atentaran contra el código de la policía. La responsabilidad de esta seguridad estaba en manos del alcalde, quien debía promover la interinstitucionalidad y fortalecer una serie de aspectos en pro de la participación comunitaria y la mejora de las condiciones de sus ciudadanos.

Otro componente era la implementación del *Programa de Seguridad Vial* cuyo objetivo era el de “garantizar el derecho a la libre circulación de las personas por el territorio nacional” (DNP, 2003, p. 49) y que estaba a cargo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; por último, estaba el programa de *Comunicaciones para la Seguridad Democrática* que pretendía ampliar la cobertura de las comunicaciones en todo el país, principalmente en las vías para la reducción del terrorismo, el secuestro y la piratería con la instalación y puesta en marcha de un número único nacional de emergencias para la atención y prevención de desastres.

2. Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado

El Gobierno nacional asumía que el comercio y tráfico de drogas ilícitas hacían parte del negocio y sostenimiento de los grupos al margen de la ley y de la criminalidad, por lo que uno de sus programas establecía el combate a los cultivos ilícitos con la desarticulación al proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas, además de una vigilancia y control al lavado de activos y la extinción de dominio,

la interdicción y control al tráfico de armas, la lucha contra la extorsión y el secuestro como un tema de alta prioridad en la política de Seguridad Democrática.

3. Fortalecimiento del servicio de justicia

El Gobierno asumía que existía una “falta de control y de coordinación del ejecutivo, la rama judicial, el nivel central y los entes territoriales [lo que generaba] incoherencia y desorganización en el sistema judicial” (DNP, 2003, p.61). Para ello, se proponía la racionalización del servicio de justicia adelantando acciones para articular y fortalecer la justicia y dar coherencia al ordenamiento existente en esta materia; el fortalecimiento de la investigación criminal para enfrentar la delincuencia organizada, especialmente la asociada a drogas ilícitas, extorsiones, corrupción, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y secuestro, además de fortalecer las unidades de atención inmediata, las salas de atención a usuarios y ampliar la cobertura geográfica de las estructuras de apoyo (DNP, 2003, p.63).

Otro punto era la revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria que, en términos generales de infraestructura, estaba caracterizada por “estar representada en centros de reclusión de baja capacidad y con infraestructuras inapropiadas, lo cual dificulta[ba] la distribución eficiente de los recursos y la separación de la población condenada de la sindicada” (DNP, 2003, p.64) y, en cuanto a la “cultura penitenciaria” se proponía la orientación del sistema con el fin de atender con eficacia y dignidad a la población reclusa.

Bajo este mismo lineamiento se estipuló la organización del sistema administrativo de justicia de manera que se potenciarán espacios con “(...) patrones de convivencia para facilitar la solución pacífica de los conflictos” (DNP, 2003, p.66) con la institucionalización de programas como *Programa de Casas de Justicia*; además de otros proyectos como la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico para asegurar la coherencia de este mismo y así poder brindar una seguridad jurídica a quienes les interese el contenido del derecho en el país.

4. Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto

El DNP (2003) reconoce que el conflicto armado ha tenido efectos negativos, principalmente en las zonas en donde se encuentran los grupos armados, entre ellos están “el deterioro de la productividad y competitividad de las economías, los procesos de descomposición social generados por la economía ilegal, la violencia adicional que conllevan, la destrucción de organizaciones campesinas, la inseguridad y el debilitamiento de la confianza” (p.68); es decir, las principales consecuencias del desarrollo de un conflicto armado están relacionadas con la falta de un desarrollo económico y social en las regiones para lo cual, el Gobierno Nacional pretendía adelantar una estrategia de intervención integral para la generación de alternativas económicas y ambientales de carácter sostenible, al igual que una competitividad en las actividades productivas y la mejora del capital humano mediante una mayor cobertura y calidad de los servicios (p. 69)

Este fortalecimiento se adelantaría desde proyectos productivos y de generación de ingresos con un impulso a los proyectos forestales, desarrollo de infraestructura física y social, el refuerzo a lo institucional y lo comunitario, programas de desarrollo y paz, etc.

5. Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario

Para esta administración existían factores que impedían garantizar el ejercicio de los derechos y el DIH, que estaban directamente asociados a la degradación e intensificación del conflicto armado interno, por lo que el Gobierno Nacional se proponía reforzar acciones y estrategias hacia un enfoque preventivo para combatir la impunidad y darles una respuesta adecuada a las víctimas; los proyectos se centraban en la prevención de violaciones a los derechos humanos y el DIH, la atención y prevención del desplazamiento forzado específicamente en la neutralización “en forma temprana del desplazamiento en las zonas del país donde se evidencie mayor vulnerabilidad de la población” (DNP, 2003, p.80) igualmente, abarcaba el ámbito de la atención de la emergencia y la generación de condiciones para el restablecimiento con un esquema de subsidios de vivienda y el apoyo a proyectos productivos y de capacitación.

De esta misma línea se planteaba un fortalecimiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada con un sistema único de registro y un sistema de

estimación de la magnitud del desplazamiento, así como un sistema de alertas tempranas y de seguimiento con operatividad en los distintos niveles de gobierno.

Para el tema del Derecho Internacional Humanitario, se vincularon proyectos como el Plan nacional de acción contra las minas antipersonales y un impulso a la administración de justicia en derechos humanos y un fortalecimiento institucional en dicha materia.

6. Fortalecimiento de la convivencia y los valores

El Gobierno Nacional buscaba “fortalecer el tejido social para recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones, mediante (...) el fomento del pluralismo y la participación ciudadana [y así facilitar] la recuperación de la gobernabilidad y la legitimidad, para la consolidación del Estado Comunitario” (DNP, 2003, p. 85)

El objetivo de este proyecto era la creación de un Sistema Nacional de Convivencia bajo acciones para el impulso y la consolidación de una cultura de convivencia nacional en la construcción de escenarios de convivencia con procesos abiertos e incluyentes apoyados en proyectos como las *veedurías ciudadanas* y *esquemas de control social*, además de cátedras de convivencia y transparencia.

La cultura era vista como parte del enriquecimiento de los derechos políticos para la construcción de nación y de ciudadanía, por eso, se proponía la creación de Sistema nacional de información cultural cuya finalidad era proporcionar al país aquello referido a la actividad cultural e “implementar programas que valores y promuevan los diversos procesos y manifestaciones culturales que identifican al país” (DNP, 2003, p.88); para ello se establecieron cuatro líneas de acción: reconocimiento y formación en valores, Plan nacional de lectura y bibliotecas, Plan nacional de música para la convivencia y el fortalecimiento de la institucionalidad cultural (p.89).

El objetivo del reconocimiento y la formación en valores eran brindar herramientas necesarias para fomentar la convivencia, la reconciliación y el diálogo intercultural; el del *Plan nacional de lectura y bibliotecas* era la construcción y adecuación de infraestructura para las bibliotecas con su respectiva dotación de bienes y servicios; el del *Plan nacional de música para la convivencia* era la consolidación y articulación de redes y escuelas de formación musical con su respectiva adquisición y dotación de instrumentos; con respecto

al fortalecimiento de la institucionalidad cultural, su objetivo era la consolidación de un sistema nacional de información cultural.

7. Dimensión internacional

El Gobierno Nacional buscaba una “inserción positiva de Colombia en el concierto internacional, a través de la exposición de la cultura y la promoción permanente de políticas de gobierno” (DNP, 2003, p.94); este proyecto pretendía establecer relaciones bilaterales con América Latina y el Caribe, Estados Unidos, Europa y la región Asia – Pacífico y, relaciones multilaterales con énfasis en los temas de interés nacional en la agenda global; además, en cuanto a la cooperación internacional, el gobierno buscaba “crear conciencia en la comunidad internacional sobre el esfuerzo y compromiso de Colombia en la lucha contra fenómenos como el tráfico internacional de drogas, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medioambiente” (DNP, 2003, p.99).

Política de Defensa y Seguridad Democrática – 2003

El documento presentado por el Ministerio de Defensa Nacional en el 2003 comprendía principalmente cuatro capítulos: La política de Defensa y Seguridad Democrática, Amenazas, Objetivos estratégicos y Seis líneas de acción; este último se subdividía en seis partes: Coordinar la acción del Estado, Fortalecer las instituciones del Estado, Consolidar el control del territorio nacional, Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación, Cooperar para la seguridad de todos y Comunicar las políticas y acciones del Estado.

1. Política de Defensa y Seguridad Democrática

Según el Ministerio de Defensa Nacional -MDN- (2003), la política era presentada como un marco en el que el Gobierno Nacional “traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad ciudadana, el Estado de Derecho y la autoridad democrática” (p. 12), pues el objetivo general apuntaba al “libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en asuntos de interés común” (p.12).

La seguridad ahora sería entendida como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, siempre bajo la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad; la Seguridad Democrática se fundaba en tres pilares: *la protección de los derechos de todos los ciudadanos, la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas* que buscaba proteger incluso a los disidentes políticos afianzando el marco democrático y las posibilidades de participación ciudadana; y por último, *la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía* donde la participación democrática no sólo se expresara en el ejercicio del voto, sino también el respeto por los valores que enmarcan la pluralidad y el debate político.

El hecho de poder garantizar la presencia del Estado en el territorio nacional conllevaría a una existencia permanente de una autoridad democrática lo que, a su vez, era la condición necesaria para garantizar el respeto por los derechos humanos y, cuando el ciudadano se siente protegido por el Estado, puede existir un debate político libre de amenazas en el que las personas asumen un papel activo democrático dando muestras de solidaridad. Según la lógica de la Política de Seguridad Democrática, el desarrollo de un elemento clave llevaría a su vez, al desarrollo de otros elementos que, en conjunto, permitirían el cumplimiento de las funciones del Estado y la mejora de una calidad de vida de los ciudadanos.

Una vez aclarado esto, la Política de Seguridad Democrática enuncia sus principales estrategias, la primera de ellas es el *control territorial y la acción coordinada del Estado* la cual argumenta que “sin un control territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia (...) y sin la plena vigencia de la ley, la población (...) pierde el ejercicio de sus derechos y su libertad” (MDN, 2003, p. 15) para esto, era necesario que la Fuerza Pública iniciara un proceso de consolidación con su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales.

Su segunda estrategia era la *cooperación y solidaridad* en la cual se invitaba a la ciudadanía a hacer parte del proceso de recuperación de la seguridad como producto de un esfuerzo colectivo y como responsabilidad de todos. La cooperación ciudadana reposa bajo “el principio de solidaridad sobre el que se funda el Estado Social de Derecho” (MDN, 2003, p.17); la tercera era la *eficiencia y austeridad* la cual afirmaba que la seguridad de los ciudadanos exigía una efectiva capacidad de respuesta, especialmente la Fuerza Pública,

quien mantendría siempre la iniciativa para “disuadir, prevenir y responder de manera eficaz a los ataques contra la población” (MDN, 2003, p. 18). Un aspecto importante de esta última estrategia era el hecho de que el Gobierno Nacional afirmaba que los ciudadanos contribuían al fortalecimiento de la Fuerza Pública con el pago de sus impuestos, así que la retribución Estatal estaba en los principios de eficiencia, transparencia y austeridad en el uso de los recursos.

La cuarta estrategia iba dirigida a la *transparencia y la juridicidad* bajo el propósito de que todas las acciones del gobierno serían transparentes y se someterían a escrutinio público ya que “la Seguridad Democrática tiene como supuesto esencial la legitimidad de las instituciones frente a los ciudadanos y a la comunidad” (MDN, 2003, p.19); luego de este, se mencionaba las *políticas nacionales y respuestas locales* donde se aclaraba que la política en cuestión era una política integral del Estado “con líneas transversales de acción y de aplicación nacional. Pero las respuestas del Estado se estructurarán alrededor de la problemática local, con participación de las autoridades locales y de la sociedad” (MDN, 2003, p. 19).

En cuanto a la *defensa nacional* el Gobierno Nacional argumentaba que debía preocuparse tanto por la seguridad interior como la exterior, por eso mantendría su capacidad disuasiva para asegurar la soberanía nacional y la integridad territorial; posterior a eso, mencionaba acerca de la *multilateralidad y corresponsabilidad* que “el terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo [en donde las organizaciones armadas] (...) han convertido a los civiles en su blanco principal” (MDN, 2003, p.20), por lo mismo, el gobierno debía desarrollar medidas y acciones contra el terrorismo cerrando los espacios que le permitieran a dichos grupos una financiación o una cooperación internacional.

Frente al tema de la *seguridad y desarrollo*, esta administración afirmaba que incluso para el acceso a la seguridad existía inequidad, pues son las zonas con mayor riesgo a ser vulneradas quienes debían acceder a la seguridad de carácter primordial, pues de esa seguridad no sólo dependía la protección a la población, sino su garantía a un desarrollo económico y al acceso a empleos. El Ministerio de Defensa Nacional (2003) argumentaba que “la seguridad fomenta las oportunidades económicas, pero sobre todo fortalece la

integración de la sociedad y las posibilidades de que los ciudadanos, en especial los menos favorecidos, asuman la responsabilidad de los asuntos de la comunidad” (p. 22)

Otra de las estrategias que proponía la administración de Uribe era la *opción de la negociación* para aquellos sujetos o grupos que decidieran dejar las armas y gozar de una vida democrática, bajo el compromiso de una “urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la negociación y el desarme” (MDN, 2003, p.23).

2. Amenazas

El Gobierno Nacional identificaba una serie de graves amenazas relacionadas entre sí que afectaban la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo de los intereses nacionales.

| <i>Amenaza</i> | <i>Principal interpretación</i> |
|--------------------------------|--|
| Terrorismo | <p>El terrorismo era visto, según esta administración, como el principal método que utilizaban las organizaciones al margen de la ley para desestabilizar la democracia en Colombia; entre sus diferentes variantes, el denominador común era el uso de la violencia letal calculada contra los civiles para fines políticos.</p> <p>Una de sus consecuencias era el desplazamiento forzoso como el resultado del terror ejercido contra la población, otra era el uso de la violencia contra los representantes de la democracia ejemplificado en los asesinatos a dirigentes políticos y también, el daño ocasionado a la infraestructura económica del país.</p> <p>Las organizaciones armadas ilegales establecían redes de colaboración con grupos terroristas internacionales, redes que favorecían el intercambio de tecnología y conocimientos, hecho que daba pie a enfrentar las amenazas transnacionales.</p> |
| Negocio de las drogas ilícitas | <p>El negocio de las drogas ilícitas comprende todas sus fases: cultivo, procesamiento, exportación, distribución y lavado de activos, siendo una fuente primordial de recursos para la financiación de los grupos al margen de la ley y de las actividades terroristas que estos realizan, además de ser una amenaza para la biodiversidad del territorio nacional.</p> |

| | |
|---|---|
| Finanzas ilícitas | <p>Las finanzas estaban relacionadas comúnmente, según esta administración, con el lavado de activos del narcotráfico, pues existía un lavado de ingresos que se obtenían de la comercialización de la cocaína y la heroína, contribuyendo a los fines del terrorismo.</p> <p>Sin embargo, estas finanzas iban más allá y comprendían una serie de actividades criminales como el secuestro, la extorsión, el contrabando y el robo de hidrocarburos.</p> |
| Tráfico de armas, municiones y explosivos | Esta amenaza va ligada a la anterior, pues existía un intercambio de drogas por armas en el mercado internacional, lo que alimentaba el comercio ilegal en su ámbito de importación y de exportación. |
| Secuestro y Extorsión | <p>El secuestro y la extorsión hacían parte del mecanismo de financiación básico de las acciones terroristas de los grupos armados ilegales, utilizado en ocasiones como chantaje político.</p> <p>Estas actividades ahuyentaban la inversión extranjera, además de tener un grave efecto psicológico en los individuos, sus familiares y la sociedad.</p> |
| Homicidio | Las proporciones de los homicidios en Colombia la situaban como una de los mayores países con amenaza a la seguridad ciudadana con repercusiones en el buen funcionamiento de la democracia. El desbordamiento de las cifras mostraba el resultado del debilitamiento institucional y del clima de impunidad que han ocasionado las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico. |

Elaboración propia con contenido de la Política de Seguridad Democrática, pp. 24 -31

3. *Objetivos Estratégicos*

| <i>Objetivo</i> | <i>Objetivos Estratégicos</i> |
|---|---|
| 1. Consolidación del control estatal en el territorio | <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios. • Incremento de la judicialización de los delitos de alto |

| | |
|---|--|
| | <p>impacto social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido el control estatal. • Disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos |
| 2. Protección de la población | <ul style="list-style-type: none"> • Desarticulación de las organizaciones terroristas. • Reducción del secuestro y la extorsión. • Reducción del homicidio. • Prevención del desplazamiento forzoso y facilitación del retorno a la población desplazada a sus lugares de origen. • Reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia. |
| 3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas | <ul style="list-style-type: none"> • Interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos. • Erradicación de los cultivos de coca y amapola. • Desarticulación de las redes de narcotráfico. |
| 4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva | <ul style="list-style-type: none"> • Protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales. |
| 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Obtención de un mayor impacto mediante la administración optima de los recursos. • Generación de ahorro mediante la revisión de las estructuras y los procesos administrativos. • Desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. |

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2003, pp. 32- 33.

4. Seis líneas de acción

El Gobierno Nacional delimita seis líneas de acción como aquellas básicas para alcanzar los objetivos estratégicos.

A. Coordinar la acción del Estado

- Consejo de Seguridad y Defensa Nacional: la administración reconoce que, si existe una falta de coordinación entre las instituciones estatales, existirá una deficiencia en la respuesta a la seguridad de los ciudadanos; por esto, propone una actuación de carácter coordinado y unificado bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional quien deberá expedir “directrices que asignen funciones, responsabilidades y misiones correspondientes a cada institución, supervisando el desempeño y evaluando sus resultados” (MDN, 2003, p.34).
- Junta de Inteligencia Conjunta: se planteaba como el “órgano donde se coordinará la inteligencia estatal y estará integrado por los directores de los organismos de inteligencia estatal” (MDN, 2003, p. 35); su responsabilidad básica era la formulación de informes sobre inteligencia para que el Presidente y el Ministro de Defensa contaran con información importante a la hora de la toma de decisiones.
- Ministerio de Defensa: Su principal objetivo era que la Fuerza Pública cumpliera con los objetivos de la Seguridad Democrática, asegurando que “los recursos que se le asignen tengan un mayor impacto en la seguridad, mediante una mejor administración y un proceso de planeación más eficiente” (MDN, 2003, p.35).
- Estructuras de Apoyo: El Gobierno Nacional crearía estructuras de apoyo de carácter “interinstitucional para coordinar y complementar las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local” (MDN, 2003, p. 36) con el fin de que actúen dentro de sus competencias bajo la necesidad de obtener un éxito en los operativos.

B. Fortalecer las instituciones del Estado

- Fortalecimiento del sistema judicial: El Gobierno Nacional proponía un ordenamiento jurídico moderno contra la violencia y la seguridad, presentado en un proyecto de ley al Congreso cuyo fin era introducir una legislación que permitiera afrontar con éxito al terrorismo y “perseguir (...) a quienes representaban un peligro grave para la sociedad y la democracia, como los terroristas, los narcotraficantes, y asegurar a la vez que éstas conductas [fueran] sancionadas con las penas más fuertes y los regímenes penitenciarios más severos” (MDN, 2003, p. 37).

Esta reforma no sólo contemplaría los peligros de gran escala, sino que, a nivel regional y municipal, lucharía contra la impunidad para así reducir la delincuencia, las tasas de homicidio y de secuestro, buscando garantizar “una aplicación de justicia pronta y eficaz, así como acercar la justicia al ciudadano” (MDN, 2003, p. 38).

- Fortalecimiento de las Fuerzas Militares: Las Fuerzas Militares tenían un papel clave en el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática, pues eran estos actores quienes concentrarían sus esfuerzos en “defender la soberanía, la integridad del territorio y el orden institucional, protegiendo a la población civil de quienes la amenazan, desarticulando organizaciones terroristas, protegiendo la infraestructura de la Nación y defendiendo las fronteras” (MDN, 2003, p.38); su fortalecimiento se daría en cuanto a la asignación de mayores recursos para un mejor entrenamiento y movilidad del pie de fuerza, la mejora de un sistema de recolección, análisis y difusión de la inteligencia, programas de capacitación para el personal en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el mantenimiento de su capacidad disuasiva para garantizar la soberanía nacional.
- Fortalecimiento de la Policía Nacional: la misión de este actor era la de “proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo” (MDN, 2003, p. 39); su fortalecimiento se daría en el retorno de estos a todos los municipios del país centrados en la promoción de la convivencia y la prevención del delito, al igual que la reducción de la criminalidad común y el desmantelamiento de las organizaciones terroristas.
La Policía Nacional ampliaría su patrullaje en las zonas rurales, fortalecería su presencia en las carreteras, coordinaría planes de seguridad en las ciudades y reforzaría sus cuerpos a un mayor número de patrulleros, trabajaría en conjunto con la Policía Cívica y construiría redes de cooperación ciudadana.
- Fortalecimiento de la inteligencia: el éxito de las operaciones ejercidas por los actores del Estado dependía de una oportuna y adecuada información, por lo que las redes de inteligencia eran claves al ser usadas para identificar puntos de vulnerabilidad social o estatal y así ofrecer protección y seguridad operacional. El

Departamento Administrativo de Seguridad era visto como el agente que fortalecería su capacidad de análisis y producción de inteligencia estratégica.

- Fortalecimiento de las finanzas del Estado: “La Política de Defensa y Seguridad Democrática buscaba contribuir al fortalecimiento de la economía y la generación de empleo, a través del estímulo de la inversión y a las actividades productivas” (MDN, 2003, p. 42); según esta administración, una mayor seguridad en las zonas permitiría la prestación oportuna de los servicios como la energía, transporte y comunicaciones, factores fundamentales para el desarrollo de empresa.

La política requería un ajuste fiscal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el aseguramiento de su financiación necesaria, dados en una reforma tributaria y un proyecto de reforma al sistema pensional.

C. Consolidar el control del territorio nacional

- Ciclo de recuperación y consolidación: el Ministerio de Defensa Nacional (2003) argumentaba que la consolidación del control del territorio se daría “de manera gradual, continua y con cobertura nacional para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas” (p.42).
- Recuperación del control estatal del territorio: Se argumentaba que se comenzaría por las zonas que se consideraran estratégicas bajo las unidades de la Fuerza Pública y de los organismos de inteligencia.
- Mantenimiento del control estatal del territorio: Una vez se estipulaba la recuperación del control de los territorios, se mantendría la seguridad con la presencia de soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional, con estructuras de apoyo como la Fiscalía, la Procuraduría y el DAS.
- Consolidación del control estatal del territorio: El gobierno veía necesaria la ejecución de una política integral que restableciera el “funcionamiento normal de la administración de justicia, fortaleciendo la democracia local, atendiendo las necesidades más urgentes de la población” (MDN, 2003, p. 43).
- Zonas de rehabilitación y consolidación: La administración reafirmó la necesidad de reforzar la presencia integral del Estado “mediante una mayor y más activa

presencia de la Fuerza Pública, que permita a la Fiscalía y al poder judicial acabar con los altísimos niveles de impunidad y al Gobierno y a las autoridades locales fortalecer la inversión social” (MDN, 2003, p.44).

- Plan de Seguridad Integral de fronteras: De manera paralela a la recuperación del control del territorio estatal, se pondría en marcha un Plan de Seguridad Integral de Fronteras con el fin de fortalecer la presencia del Estado en estas partes del territorio y garantizar una mejor calidad de vida a la población que los habita.
- Seguridad Urbana: En las ciudades se buscará la formulación e implementación de políticas y planes de seguridad que les permita generar un control, asegurar la convivencia ciudadana y reducir la criminalidad.

El Gobierno Nacional buscaba que las autoridades locales protegieran y aseguraran la autoridad de las instituciones, fomentaran la cooperación de la ciudadanía en temas de seguridad, desarrollaran un sistema de información y estadística fiable al igual que mecanismos de evaluación permanentes (MDN, 2003).

- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia: El negocio de las drogas ilícitas contenía un factor de desestabilización y corrupción por sus consecuencias, especialmente en el desplazamiento a la población y las disputas entre las organizaciones al margen de la ley por el control de los territorios para su cultivo y exportación; la solución a este problema, según el Ministerio de Defensa Nacional (2003), venía desde la “consolidación del control estatal sobre el territorio para que la erradicación de los cultivos sea efectiva; y por otra parte, la continuación del desmantelamiento de las organizaciones narcotraficantes” (p.46)

Se propuso la elaboración y puesta en marcha de un plan integral que contenía aspectos en cuanto a la interdicción, la erradicación, la acción social, el desmantelamiento de las redes de narcotraficantes, el fortalecimiento del marco jurídico y la reducción del consumo.

- Desarticulación de las finanzas de las organizaciones terroristas y de narcotráfico: Se haría énfasis contra la lucha del lavado de activos estableciendo mecanismos de cooperación con el sector privado y la ciudadanía para hacer un seguimiento y denuncia oportuna frente a este tema. La recolección de información estaría a cargo

de la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- que se encargaría de la centralización de datos, la sistematización de ellos y el análisis de la información

D. Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación

- Protección de personas en situación de riesgo: Se crearía un Grupo de Protección de la Dirección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior en la cual se haría un reconocimiento al público en situación de riesgo, un fortalecimiento de las medidas de protección que salvaguardaran los derechos de la población amenazada y una coordinación con la Fuerza Pública para la creación de vínculos de confianza.
- Protección de víctimas del desplazamiento forzoso: Luego de la recuperación del control del territorio, se llevaría a cabo bajo la Red de Solidaridad, planes de retorno para las familias que padecieron de esta situación; a esto se le añadía el apoyo del *Fondo Postconflicto del Banco Mundial* para la recuperación de bienes y tierras arrebatadas a la población civil.
- Protección contra el terrorismo: Una preocupación del Gobierno Nacional era el uso del terrorismo en las ciudades, para lo cual se crearía un sistema compuesto por mecanismos de coordinación interinstitucional que centralizarán la información sobre los terroristas y mantuvieran una memoria histórica, capacidad de recolección de información de inteligencia para prevenir atentados y desarticular las organizaciones, fuerzas de reacción rápida, capacidad técnica para extraer evidencia y una activa cooperación por parte de la ciudadanía.
- Protección contra el secuestro y la extorsión: Se creó una política de Estado de largo plazo con el objetivo de reducir el número de casos de extorsiones y secuestros; para la desarticulación de las organizaciones del secuestro, se constituirían mesas de trabajo interinstitucional que condujeran a la desarticulación de bandas y organizaciones específicas; además, se conocerían en detalle los movimientos del flujo de dinero gracias a la Unidad de Información y Análisis Financiero que aplicaría la extinción de dominio y se destinarían recursos para adquirir equipos de inteligencia tecnológica y capacitaciones de las organizaciones institucionales en esta materia.

Se incrementarían los rescates de las personas en cautiverio bajo las funciones del GAULA y se “estandarizarían los criterios de clasificación y manejo de las estadísticas y se mantendría permanentemente información detallada sobre cada uno de los casos” (MDN, 2003, p.53).

Se fortalecería, además, la capacidad preventiva del Estado y la ciudadanía con campañas masivas de concientización al denuncia oportuno, la apertura de canales simples y efectivos para facilitar dichas denuncias; se actualizarían las tecnologías de alerta y comunicación disponibles y, se desarrollaría un programa de seguridad e inteligencia carcelaria y penitenciaria que impidiera las extorsiones cometidas desde allí.

- Protección de desmovilizados y de niños combatientes: El Gobierno invitaba a los colombianos pertenecientes a los grupos al margen de la ley al abandono de armas, ofreciendo bajo el *programa de desmovilización* “(...) una alternativa viable, flexible y rápida para que reinicien su vida, recuperen su núcleo familiar y abandonen definitivamente la clandestinidad” (MDN, 2003, p.55); durante este programa, los desmovilizados recibirían asesoría psicológica y programas de formación durante 18 meses, además de hacer parte especial y prioritaria de políticas de salud, educación y generación de empleo, garantizando en todo lugar sus derechos como persona.
- Protección contra el reclutamiento de niños y jóvenes: Se adelantarían programas a nivel nacional de carácter preventivo para evitar el reclutamiento de los jóvenes y niños “garantizando la permanencia en el sistema educativo y promover la cultura de la paz, la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos” (MDN, 2003, p.57); asimismo, se pondrían en marcha políticas para la generación de empleo en el campo como el apoyo a los cultivos de cada región.
- Protección de la infraestructura económica: El Gobierno Nacional desarrollaría programas especiales para la prevención de ataques terroristas a la infraestructura carbonífera, eléctrica, petrolera, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones, teniendo como base un sistema de información apoyado en la cooperación ciudadana, el uso del patrullaje preventivo de la Fuerza Pública en puntos

considerados como críticos y la creación de estructuras interinstitucionales que investiguen y analicen los delitos.

- Protección de la red vial: Se desarrollaría una Estrategia Integral de Seguridad en Carreteras para permitir el libre movimiento por las principales troncales del país con un monitoreo del tránsito de los vehículos por las carreteras nacionales, la implementación de acciones de reacción e intervención de la fuerza policial y el apoyo de la ciudadanía para las actividades de vigilancia en estos espacios.

Se implementarían programas como el Centro de Información Estratégico Vial, Sistema de Monitoreo de Carreteras, Plan Meteoro, Unidades Judiciales, Sistema de Control, Monitoreo Aéreo, Centros Integrados de Seguridad Vial, Guardianes de la Vía, Redes de Cooperación Ciudadana.

E. Cooperar para la seguridad de todos

- La seguridad de la solidaridad: Se retoma el principio de solidaridad para la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos en “la prevención de terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales” (MDN, 2003, p.61)
- Redes de cooperantes: “Una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país cooperará activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad brindando información que permita la prevención y la persecución del delito” (MDN, 2003, p. 61.)
- Programa de recompensas: De manera complementaria por la cooperación de los ciudadanos como informantes en temas relacionados a la seguridad del Estado, se pondría en práctica un programa de recompensas y un sistema de incentivos para la denuncia que sirviera para la prevención de atentados terroristas o para la captura de integrantes de las organizaciones armadas ilegales.
- Cooperación internacional: “Dado el carácter transnacional de los principales riesgos y amenazas, la cooperación y solidaridad entre los países es una condición necesaria para la seguridad de todos” (MDN, 2003, p. 62). El Gobierno Nacional crearía un frente unido que facilitara la realización de operaciones coordinadas de

los países para el control al tránsito de armas, explosivos, narcóticos, entre otros; asimismo, se fortalecería el intercambio de inteligencia, las comisiones bilaterales fronterizas y se promovería la reforma al sistema de seguridad interamericano.

De la misma manera, los países que comparten responsabilidad velarían por ofrecer alternativas de empleo, se erradicarían cultivos de coca y amapola, se coordinarían esfuerzos de interdicción y se controlaría y reduciría el consumo de drogas ilícitas.

F. Comunicar las políticas y acciones del Estado

- Terrorismo y comunicación: El Ministerio de Defensa Nacional (2003) afirmaba que “El terrorismo es un método de violencia política que explota la comunicación para sembrar el terror y el desconcierto, tanto en el campo como en la ciudad” (p.64), por lo mismo, el ideal del Gobierno Nacional era informar los propósitos de la Política de Seguridad Democrática como manera de fomentar la confianza, la cooperación y la solidaridad ciudadana.

Siguiendo con esta línea, la administración les indicaba a los principales medios de comunicación del país que hicieran su trabajo de manera veraz y responsable, especialmente a la hora de divulgar información que podría poner en peligro a personas.

- Diplomacia pública: El Gobierno Nacional veía el respaldo y la cooperación de la comunidad internacional como algo imprescindible en el camino de construcción de una Seguridad Democrática, por lo mismo, se emprendería el ejercicio de la diplomacia pública para explicar los problemas de Colombia en el contexto latinoamericano pues “mayor seguridad se traducirá en mayor integración con la comunidad internacional, lo que llevará a una mayor diversificación de la producción, atraerá la inversión extranjera y el turismo, garantizará la transferencia de tecnología y abrirá nuevos mercados” (MDN, 2003, p.65).

Conclusiones de la primera administración nacional de Álvaro Uribe

- El elemento transversal del Plan Nacional de Desarrollo era la recuperación de una seguridad, la denominada Seguridad Democrática, que como bien lo argumenta el

Ministerio de Defensa Nacional, trasciende los límites de la seguridad nacional. Las acciones violentas identificadas en los homicidios, secuestros, acciones terroristas y negocios ilícitos atravesaban cada parte de la sociedad, bien sea la parte cultural, social, económica o política, como lo afirma dicha administración. Es por esto que, *Brindar Seguridad Democrática* se resumía en reparar y restablecer aspectos básicos como la confianza de la sociedad en el Estado y recuperar los territorios donde hacían presencia los grupos al margen de la ley para poder que el Estado llegara a ellos y cumpliera con sus funciones constitucionales.

El objetivo de la Seguridad Democrática era, además de recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad, “defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p.31)

Este Gobierno veía a la seguridad como producto también de la colaboración del ciudadano, bajo el principio de solidaridad por lo que lo incentivaba en colaborar con la administración de la justicia y apoyar a las autoridades para así fortalecer la democracia.

- La administración de Uribe tipificaba la violencia en dos: una relacionada a la degradación del conflicto armado mediante el uso del terrorismo por parte de los grupos al margen de la ley y dos, el fenómeno de la violencia urbana y la delincuencia organizada relacionadas al conflicto social de carácter estructural. Lo que da a entender que existía una clasificación y una delimitación de la violencia y el conflicto desde una índole territorial más que conceptual.
- Para este gobierno, el tratamiento de la seguridad venía en el restablecimiento de ella desde una acción coordinada entre las Fuerzas Militares, la Policía y las diferentes instancias gubernamentales encargadas para obtener un control estatal territorial definitivo y así evitar que los grupos armados al margen de la ley siguieran teniendo influencias en el territorio nacional, especialmente de las zonas rurales.

Para las zonas urbanas, el restablecimiento de la seguridad venía de la mano de la Policía Nacional en temas preventivos, disuasivos y del control de la violencia y el delito.

- La seguridad que estaba directamente relacionada con el ámbito municipal se denominaba *seguridad urbana*, cuyo objetivo principal era el de combatir la criminalidad y la delincuencia, bajo un esquema de fortalecimiento de la Policía Nacional y la participación ciudadana en donde se dejaba al mandatario local como la primera autoridad; bajo este esquema fue que se dieron cambios en las perspectivas municipales dentro de las alcaldías analizadas.
- El tratamiento de la mayoría de componentes de “Brindar Seguridad Democrática” relacionan los proyectos con el contexto de un conflicto armado y del accionar de los grupos al margen de la ley con repercusiones principalmente económicas y sociales, pues con frecuencia se repite que hay un deterioro de la productividad a causa de los negocios ilícitos y los diferentes procesos de descomposición social generados por la economía ilegal. “El conflicto armado afecta los principales determinantes del desarrollo económico y social de las regiones al destruir los capitales humano, natural y físico” (DNP, 2003, p. 68).

Pareciera que, detrás de todo el argumento de brindar una seguridad democrática en una lucha por el control del territorio -por los propósitos de las Fuerzas Militares y las Fuerzas Públicas de acabar con los grupos al margen de la ley- estaba principalmente el fin económico, pues lo primordial era la recuperación de los espacios para generar seguridad en los territorios y las infraestructuras y así poder estar abiertas a un mercado privado e internacional que favoreciera el crecimiento del país.

- El capítulo de Brindar Seguridad Democrática abordaba en sus últimos componentes aspectos relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos que estaba directamente relacionado al tratamiento del desplazamiento forzado en el país, bajo un esquema de planes pilotos, de construcción de viviendas de interés social y de capacitación de la mano de obra campesina.

De igual manera, se hablaba de un fortalecimiento de la convivencia y los valores bajo el fomento de la participación ciudadana, que estaba relacionada, más

que todo, con la parte urbana, pues contaba con proyectos de redes y escuelas de música y la construcción de bibliotecas. Lineamientos que fueron tenidos en cuenta por las administraciones municipales analizadas.

- Los lineamientos bajo los cuales se fundamentaba la Política de Seguridad Democrática estaban directamente relacionados con la protección a los derechos de los ciudadanos y de sus valores, a la vez que garantizaba la pluralidad de las instituciones democráticas reconociendo unas condiciones básicas para que los oponentes pudieran ejercer su mandato o participar en la política sin temer por su seguridad.

La seguridad, desde la perspectiva de esta política, se evidenciaba en el hecho de poder garantizar a todos los ciudadanos, sin importar su condición social, raza o religión, el libre desarrollo de sus derechos y garantías como persona y esto se aseguraba con la presencia del Estado en todo el territorio nacional, pues como bien lo afirmaba el MDN (2003) “la seguridad no es principalmente la coerción: es la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio” (p. 14).

- El hecho de afirmar que la seguridad no es principalmente la coerción puede generar una confusión para el lector y el ciudadano ya que, lo que resaltaba en la mayoría de los lineamientos era el accionar de la Fuerza Pública y Militar en los diferentes espacios del territorio nacional para acabar con la presencia de los grupos terroristas.
- Un apartado relevante dentro de las estrategias de la Política de Seguridad Democrática, era aquel que argumentaba que dicha política contenía unas líneas transversales de acción y de aplicación nacional, donde las autoridades locales, conforme fuera su contexto, debían insertar. La política compartía la responsabilidad de implementar planes de acción que se ajustaran a las necesidades específicas de las regiones, otorgando la potestad a los mandatarios locales de moldear las estrategias propuestas con el fin de aplicar la Seguridad Democrática.

Dicha aclaración, aunque no es innovadora pues se parte de la suposición de que el ideal de las políticas nacionales es implementarse dentro de lo local conforme su contexto, permite verificar el hecho de que las alcaldías seleccionadas para el

análisis de éste proyecto debían trabajar en conjunto con la Gobernación Nacional, aunque difirieran en la selección de aquellas estrategias que consideraran prioritarias y necesarias para su aplicación en el territorio.

- Uno de los tantos objetivos que tenía el Gobierno Nacional con el tratamiento de la seguridad era el “empoderamiento” que le podría generar a una comunidad en específico contar con un espacio seguro, con la autonomía y responsabilidad en el territorio que habitaba, fomentando un sentimiento de pertenencia y de confianza. La seguridad era también democrática en el sentido de llevar a los ciudadanos una condición de goce de sus libertades para facilitar el desarrollo de sus capacidades.
- El fortalecimiento de las instituciones estatales implicaba para este gobierno una reforma judicial que impondría penas más fuertes y regímenes penitenciarios más severos para sus principales amenazas a nivel nacional, sin descuidar el nivel local al querer *acercar la justicia al ciudadano* al mismo tiempo que proponía el fortalecimiento de la construcción de prisiones para los municipios y departamentos.

Los actores clave en este fortalecimiento eran las Fuerzas Militares, quienes tendrían ejercicios de inteligencia para el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y la defensa de la soberanía nacional, y la Policía que actuaría en los ámbitos municipales con un mayor número de patrulleros llegando a todos los municipios del país y promoviendo una red de cooperación con los ciudadanos.

- La Seguridad Urbana tratada en la Política de Seguridad Democrática propendía por el fortalecimiento de esquemas de corresponsabilidad entre las instituciones y los ciudadanos mediante la creación de mecanismos como los “Frentes Locales de Seguridad”, además de dirigir las políticas en un ámbito preventivo y de represión del delito involucrando también al sector privado (MDN, 2003, p.46)
- Para el tratamiento de la seguridad en la primera administración nacional de Uribe es clave la participación ciudadana como una fuente cercana de información y vigilancia hacia los principales hechos de inseguridad y amenaza social, pues si se revisan las líneas estratégicas abordadas en la Política de Seguridad Democrática, siempre hay un espacio para la cooperación y el acompañamiento que brindan los ciudadanos bajo su principio de solidaridad.

CAPITULO 5

Conclusiones

Tratamiento de la Seguridad en la Administración de Luis Pérez

La Alcaldía de Luis Pérez realizó un pequeño diagnóstico que permitió identificar las definiciones para las concepciones que tenían relación directa con el tratamiento de la seguridad.

| <i>Concepto</i> | <i>Definición</i> |
|----------------------------|---|
| Conflicto político armado | Se presenta cuando en un Estado se produce una confrontación armada entre la fuerza pública y otras agrupaciones ilegales que aspiran a la “toma del poder” para imponer una forma de gobierno y de sociedad. El conflicto armado puede asumir características de guerra civil. |
| Conflicto social | <p>La sociedad es conflictiva en sí misma, por cuanto los individuos tienen intereses diferentes. Estos intereses engendran conflictos que el Estado debe morigerar y resolver mediante la racionalidad de la ley y la intervención en sus modalidades diversas. El conflicto social tiene su mejor antídoto en la democracia; por lo tanto, no justifica ni explica la guerra allí donde los ciudadanos han pactado las formas de funcionamiento del Estado y dirimen sus diferencias en forma legal y por mecanismos civilistas.</p> <p>Propone como solución a este, el actuar de la democracia y la participación de las personas mediante el uso de la cultura ciudadana que enseñe a respetar el pacto social de convivencia.</p> |
| Violencia común | Denominada por algunos como violencia difusa. Es aquella que se presenta en todo tipo de sociedad, cuyos autores se mueven por intereses o pasiones personales, y no tiene como fin el acceso al poder político ni la defensa del mismo. |
| Violencia del narcotráfico | Ha adquirido una tipificación propia por la connotación nacional e internacional, en su actividad y conexión con varios tipos de violencia, además de su articulación con los conflictos armados internos y externos de los Estados. Ha sido el narcotráfico el erosionador progresivo de la institucionalidad, las virtudes sociales y el tejido social. |
| Cultura de la ilegalidad | Se precisaba más que todo, para aquellas familias que vivían en espacios que no les pertenecía, lo que incentivaba la cultura de la ilegalidad. |
| | La seguridad ciudadana, según esta administración va de la mano con la seguridad jurídica puesto que otro de sus fines es restablecer la confianza en el Estado teniendo unas reglas claras de juego y su garantía como base para |

| | |
|--------------------|---|
| Seguridad jurídica | una estabilidad; la seguridad ciudadana propende para que todos los ciudadanos tengan acceso a la justicia, es por esto que contaba con la Fuerza de Seguridad del Estado al ver la necesidad de crear una unidad entre la dirección civil, con sus representantes y voceros políticamente válidos, y las Fuerzas Militares y de Policía. |
|--------------------|---|

Tratamiento de la seguridad en la administración de Sergio Fajardo

Esta administración no contaba con un marco teórico claro acerca de los principales términos relacionados al tratamiento de la seguridad; sin embargo, en la lectura del lineamiento “Medellín gobernable y participativa” se podía encontrar el uso frecuente de explicaciones para dichos términos.

| <i>Concepto</i> | <i>Definición</i> |
|--|---|
| <i>Violencia</i> | Era representada en los grupos armados ilegales que disputaban el territorio, las altas tasas de homicidios, el manejo de armas y la justicia en el poder de los civiles, la inseguridad y el desplazamiento forzado. |
| <i>Justicia</i> | Es entendida como la manera en que se solucionan los conflictos entre los ciudadanos, entre el Estado y los ciudadanos amparados en las normas del derecho positivo, abordando el tema desde la perspectiva del territorio, respetando las diferentes competencias y centralidades como entorno regional. |
| <i>Problemáticas de violencia y delincuencia</i> | Son una mezcla de problemas típicos de seguridad ciudadana y de problemas de seguridad nacional como el narcotráfico, el conflicto armado y el mercado ilegal de armas y el contrabando de otras mercancías |
| <i>Crimen organizado</i> | Conformado por bandas ubicadas en las diferentes zonas de la ciudad y que afectaban principalmente la vida de los jóvenes. |

Concepción de la Seguridad Ciudadana para Luis Pérez y Sergio Fajardo

| <i>Luis Pérez Gutiérrez</i> | <i>Sergio Fajardo Valderrama</i> |
|--|--|
| <p>Se ocupa de la garantía, defensa y promoción de los derechos humanos, el apoyo a la satisfacción de las necesidades fundamentales mediante los programas de inversión social; la derrota del miedo y de la desesperanza (...), la reincorporación a la civilidad de los actores violentos; la dotación de fuerza pública consecuente con las necesidades de protección de los habitantes de la ciudad y a la participación ciudadana eficaz, mediante programas de seguridad y convivencia, en un marco de respeto a las normas y de fácil acceso a la justicia.</p> <p>El concepto de seguridad ciudadana busca que el ser humano y el espacio público conformen un conjunto de relaciones que posibiliten el desarrollo individual y colectivo, garantizando los derechos a la residencia, movilidad dentro de la ciudad y la accesibilidad a los lugares públicos.</p> | <p>La razón de ser de la seguridad es el ejercicio de la ciudadanía, basada en el desarrollo humano, el respeto y la dignidad de la persona y la construcción de relaciones de confianza entre los ciudadanos y entre éstos y las instituciones, de tal forma que se le permita ejercer libremente sus derechos y cumplir con sus deberes.</p> <p>Reconociendo que la razón fundamental de ser de las instituciones de seguridad y convivencia de los estados son los ciudadanos, uno de los retos fundamentales de las autoridades nacionales y locales es garantizar el cumplimiento de ese derecho.</p> <p>“Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia de la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con lo demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos, está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad”. Informe de Desarrollo Humano de 1994, citado por el Plan</p> |

| | |
|--|--------------------------|
| | Maestro, 2005 b, p. 127) |
|--|--------------------------|

Análisis comparativo Alcaldía de Medellín de Luis Pérez y Sergio Fajardo

| <i>Principales temas</i> | <i>Luis Pérez Gutiérrez (2001 – 2003)</i> | <i>Sergio Fajardo Valderrama (2004 – 2007)</i> |
|--------------------------|---|---|
| Cultura ciudadana | <p>Alude a las relaciones cotidianas que expresan tradiciones, valores, aptitudes, hábitos y comportamientos, y el conjunto de principios que respaldan la Constitución Nacional y las instituciones fundamentales del estado social de derecho.</p> <p>Implica un pacto entre el Estado y la ciudadanía, para que todos los ciudadanos asuman la responsabilidad de hacer de Medellín una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes; además, potencia la “educación callejera” encarnada en los escenarios públicos, los museos, los medios de comunicación,</p> | <p>Consistía en entender las actividades cívicas y de Gobierno como ejercicios de pedagogía ciudadana, construyendo una coherencia entre el comportamiento individual (la ética y la moral), las normas (la ley como pacto social) y el comportamiento colectivo (la cultura).</p> <p>Su ideal es la construcción de una ciudadanía que identifica las ventajas de autorregularse desde los valores cívicos del respeto y la solidaridad como claves para construir la convivencia.</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • El entorno cercano familiar está involucrado con el delincuente, voluntaria o involuntariamente. Cada familia tiende a conformar una célula que se beneficia de la | <ul style="list-style-type: none"> • La administración de Fajardo reconoce la interrelación que existe entre los distintos conflictos, en cuanto no son tan claros los límites entre las acciones de la delincuencia |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Características - tratamiento de la violencia</p> | <p>acción ilegal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La estructura física de los barrios y de las comunas obliga a los grupos armados ilegales a actuar de manera limitada. • Las comunidades donde tienen asiento los conflictos armados sufren la presión y la opresión: se limitan las libertades de movilización, de expresión, educación, comercio y los derechos humanos en general. • A los actores involucrados en la violencia les interesa magnificar su protagonismo, por ello quieren acaparar el espectro de los medios de comunicación y atemorizar a la población civil. | <p>común, la delincuencia organizada, los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico. Es decir, es una mezcla que no permite, de manera clara, marcar los límites entre la seguridad del estado (narcotráfico, conflicto armado, terrorismo) y seguridad ciudadana (delincuencia común, delincuencia organizada).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El conflicto armado juega un papel central en la medida en que se constituye en la razón de los grupos guerrilleros y las autodefensas, y en la disculpa del narcotráfico como la gasolina que alimenta el conflicto. • La violencia generada por los grupos al margen de la ley, golpea de manera directa las actividades productivas, las posibilidades de inversión, el desarrollo de la infraestructura y la retención de recursos humanos por causa del secuestro, la extorsión, el bloqueo de vías, el terrorismo urbano, la destrucción de redes de energía y los ataques a los municipios, instalaciones y vehículos. |
| | <p>La política de seguridad ciudadana, “Compro la Guerra” no hacía referencia a una definición clara sobre la justicia; sin embargo, fue abarcada en varios proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Justicia cercana al ciudadano</i> era el acercamiento de los entes | <p>El Plan Maestro Defensa, Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Fajardo aclara tres conceptos preliminares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Justicia cercana al ciudadano</i>: se concibe como un programa diseñado para mejorar los mecanismos de acercamiento del |

| | | |
|-----------------|--|---|
| <p>Justicia</p> | <p>gubernamentales a las acciones que requerían justicia. Era la posibilidad de visibilizar al Estado como mediador y protector de la ciudadanía, por esto existía una resolución directa de los conflictos en casas de justicia, jueces de paz y centros de conciliación.</p> <p>Este proyecto se relacionaba de manera directa con propuesta de “Casas de justicia” donde se pondrían en marcha programas preventivos que evitaran la judicialización de los conflictos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Unidades permanentes de justicia:</i> era la unificación de los servicios de Policía, Fiscalía, Procuraduría, Medicina Legal y CTI en pro de la agilización de los casos y así evitar la impunidad de ellos. Era la justicia administrativa. | <p>ciudadano a las instituciones del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia. Su metodología es la ampliación de la cobertura, el mejoramiento en la calidad del servicio, el impulso a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la disminución de la impunidad.</p> <p>Los proyectos relacionados a ella buscaban una mejora en la infraestructura existente y una mejor capacitación del recurso humano dispuesto, al igual que la capacitación de los ciudadanos como conciliadores de equidad y jueces de paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Justicia comunitaria:</i> Es una noción general relacionada con la forma como las comunidades asumen en algunos casos, la solución de sus conflictos, mediante la utilización de un “justo comunitario” que se construye con base en un ordenamiento propio de las dinámicas comunitarias y que puede tener como ejes orientadores aspectos como la equidad, la informalidad, la consensualidad y la autonomía orgánica. • <i>Justicia administrativa:</i> Hace referencia al ejercicio de las funciones propias de los inspectores de la policía, |
|-----------------|--|---|

| | | |
|--------------------|---|---|
| | | comisarías de familia y corregidores, quienes por su accionar y por el reconocimiento que pueden o no adquirir al interior de las comunidades, se ubican en los límites entre la justicia formal y la justicia comunitaria. |
| Aspectos generales | La Alcaldía de Luis Pérez proponía una administración más cercana al ciudadano donde éste fuera participe de los temas de seguridad y justicia del municipio desde un enfoque preventivo, incluso en su Política de Seguridad Ciudadana estipulaba proyectos que requerían de la participación de la comunidad, sin dejar de lado las necesidades físicas en la dotación de tecnología para la prestación de los servicios de la Policía. | La Alcaldía de Sergio Fajardo, en su Plan Maestro de Seguridad, respondía al tratamiento de la seguridad desde el fortalecimiento y modernización de los equipamientos de los agentes de seguridad como énfasis principal, acatando los lineamientos propuestos por el Gobierno Nacional bajo el ideal de trabajo interinstitucional. |

Tratamiento de la seguridad en la administración nacional de Álvaro Uribe

En la siguiente tabla se abordan las principales concepciones de la administración nacional del 2002 al 2006 en lo referente al tratamiento de la seguridad.

| <i>Conceptos</i> | <i>Definición</i> |
|-------------------------------|--|
| Brindar Seguridad Democrática | Consistía en defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social bajo la implementación de un modelo de Seguridad Democrática que le permitiera al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad. |

| | |
|------------------------------|---|
| <p>Seguridad Democrática</p> | <p>Transciende el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad. La Seguridad Democrática busca la construcción de un orden social que proteja y beneficie a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado.</p> <p>La Seguridad Democrática comprende el ejercicio de la autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas.</p> <p>La responsabilidad de velar por los derechos y libertades del ciudadano corresponde al Estado, pero la seguridad es también producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía pues la participación activa de ésta en la colaboración con la administración de la justicia y el apoyo a las autoridades es esencial para el fortalecimiento de la democracia.</p> |
| <p>Terrorismo</p> | <p>Principal método que utilizan las organizaciones armadas ilegales para desestabilizar la democracia colombiana; el denominador común del uso del terrorismo es la violencia letal contra civiles con fines políticos.</p> <p>Las acciones ejercidas por el terrorismo tenían entre sus principales repercusiones el desplazamiento forzoso, amenazas y asesinatos, el uso de la violencia contra representantes de la democracia y el daño a la infraestructura económica, en especial la petrolera, la energética y la hidráulica.</p> |
| <p>Control territorial</p> | <p>Estrategia primordial en la Política de Seguridad Democrática llevada a cabo por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la justicia y la devolución de los derechos y libertades a la población.</p> <p>Se ejercía un control territorial mediante la presencia permanente de la Fuerza Pública en todas las cabeceras municipales que, su vez, llevaría la garantía de la democracia y la justicia.</p> <p>La consolidación del control estatal territorial dependía del grado de coordinación que lograsen todas las entidades del Estado y el apoyo ejercido por la ciudadanía.</p> |
| | <p>Consistía en mantener una capacidad disuasiva con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e</p> |

| | |
|--|---|
| Defensa nacional | integridad territorial, dibujando los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional. |
| Juridicidad | Es la responsabilidad del Gobierno Nacional de actuar bajo las normas jurídicas, con una observancia rigurosa al cumplimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, pues la Seguridad Democrática tiene como supuesto esencial la legitimidad de las instituciones frente a los ciudadanos y la ciudadanía. |
| Transversalidad de las políticas nacionales | Esta administración afirmaba que la Política de Seguridad Democrática trazaba líneas estratégicas y transversales de acción y de aplicación nacional. Asumía, además, que los mandatarios locales deberían compartir con el Gobierno Nacional la responsabilidad de diseñar e implementar planes de acción que se ajustaran a sus necesidades específicas. |
| Cultura para la construcción de nación y de ciudadanía | La cultura es aquello que está presente en todos los actos, que enriquece los derechos políticos, sociales, económicos y que es la base para estimular y desarrollar la convivencia; además, fomenta la consolidación de los lazos de solidaridad, el sentido de pertenencia y la responsabilidad frente a lo colectivo y lo público. Su valor se da en la contribución a crear ambientes propicios para la resolución pacífica de los conflictos por lo que su utilidad se veía en las iniciativas pedagógicas y didácticas orientadas a la formación de valores, a la apropiación social del patrimonio cultural y la capacitación de los métodos de conciliación y negociación. |

Alcances de la política de Seguridad Democrática en Medellín

La tabla comparativa pretende mostrar los alcances de la Política Nacional de Seguridad Democrática en la ciudad de Medellín, bajo la afirmación de que es indispensable comprender el contexto para cada administración; sin embargo, la directriz del Gobierno Nacional era la de articular la Política de Seguridad Democrática a las políticas de seguridad locales.

| <i>Aspectos principales</i> | <i>Luis Pérez Gutiérrez</i> | <i>Sergio Fajardo Valderrama</i> |
|--|--|--|
| <p data-bbox="228 1087 496 1283"><i>Control del territorio desde la seguridad urbana – seguridad ciudadana</i></p> | <ul data-bbox="526 279 935 1875" style="list-style-type: none"> • Es importante asumir que en Luis Pérez existió un cambio de mentalidad pues pasó de afirmar que la seguridad era responsabilidad del Gobierno nacional a liderar una política pública de seguridad ciudadana, ya que el Plan Nacional de Desarrollo afirmaba que la seguridad urbana estaba encabezada por los mandatarios locales, quienes en compañía de la Policía Nacional debían hacerse cargo de la criminalidad y la delincuencia en el municipio. • Una de las acciones de la Política de Seguridad “Compro la guerra”, estaba enmarcada en el aumento del pie de fuerza y en la capacidad de la vigilancia de la Fuerza Pública a nivel municipal – Programa de “Policía de barrio”. • Los programas referidos a la seguridad eran de índole preventiva. • Modernización de la base tecnológica, y profesionalización del | <ul data-bbox="959 279 1369 1566" style="list-style-type: none"> • El Plan Maestro de Seguridad de esta alcaldía propendía por el restablecimiento de la seguridad desde la responsabilidad y el accionar de la Policía Nacional en materia preventiva, disuasiva y coercitiva. • Se afirmaba una invitación a la ciudadanía en el diseño de políticas de seguridad y en los consejos territoriales de seguridad. • Modernización de la base tecnológica, y procesos de profesionalización del personal bajo lo propuesto en el Plan Maestro en la renovación de los equipamientos (físicos, tecnológicos y de movilidad) y, la capacitación de las autoridades de Policía en un diplomado acerca de la planeación de la seguridad y convivencia. |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>personal con programas como: Tecnología al servicio de la seguridad, Sistema de video vigilancia de la ciudad, Alarmas comunitarias, Sistema de vigilancia electrónica para los vehículos en la ciudad.</p> <p>Asimismo, se planteó la necesidad de dotación con suministros de apoyo logístico, mantenimiento y aseguramiento del parque automotor y equipamiento físico en seguridad.</p> | |
| <p><i>Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Contaba con programas como “Redes de buena vecindad” en las cuales, mediante la integración y solidaridad, se proponía la promoción de una conciencia social que rechazara la violencia y la corrupción, a partir de la prevención y el control de la delincuencia. • El programa “Seguridad en la ciudad” se enfocaba principalmente en la creación de oportunidades educativas para los niños como forma de contraatacar la incorporación de estos a las bandas. La educación fue vista como el portal del desarrollo de la | <p>No hay componentes específicos que aborden el tema de las drogas ilícitas, pero para el crimen organizado se ejecutó un Programa para la prevención y la disminución de la convivencia y el crimen organizado que se relacionaba con el desestimulo al uso, porte y tenencia de armas – Plan Desarme.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>ciudad y como forma de combate al crimen organizado.</p> | |
| <p><i>Fortalecimiento del servicio de la justicia</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Se creó el “Sistema municipal de delaciones” con el fin de recompensar la información que entreguen los ciudadanos sobre hechos delictivos ocurridos o sobre organizaciones al margen de la ley. • Programa de “Justicia cercana al ciudadano” en el cual se hablaba de un acercamiento oportuno de los entes gubernamentales a las acciones que requerían justicia, seguridad y convivencia. Era la posibilidad de visibilizar al Estado como mediador y protector de la ciudadanía, por esto existía una resolución directa de los conflictos en casas de justicia, jueces de paz y centros de conciliación. • Otro proyecto eran las “Unidades permanentes de justicia” en las que se contaba con la unificación de los servicios de Policía, Fiscalía, Procuraduría, Medicina Legal y CTI en pro de la agilización de los casos y así evitar la | <ul style="list-style-type: none"> • Dentro del Plan de Desarrollo, se encontraba un apartado sobre la atención integral a la población carcelaria e infractora que contaba con una intervención social; además, en el Plan Maestro dentro de la renovación a infraestructuras, se planteaba la mejora de las condiciones e infraestructura a los centros penitenciarios, las bases militares y los batallones. • Se propendía por el fortalecimiento institucional desde el proyecto de modernización y transformación de los organismos de seguridad y de justicia. |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>impunidad de ellos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Jueces de paz”: se propuso como la elección de un líder que representara su entorno social para que las estrategias sean viables y abran otros escenarios de diálogo, concertación y conciliación de intereses. • El proyecto “Casas de justicia” tenía como fin ser un centro diseñado para que las entidades prestadoras de servicios de seguridad y de justicia del Estado y de la comunidad tuvieran como propósito poner en marcha programas preventivos que eviten la judicialización de conflictos, buscando en todos los casos acuerdos por medio de figuras como el arreglo directo, la renuncia a las pretensiones litigiosas, la negociación asistida y la transacción. | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Existía una estrategia denominada “Ciudad Competitiva” cuyo propósito implicaba alcanzar índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes, especialmente en la entrega de servicios | <p>Se dio desde el fortalecimiento de la democracia local y el incentivo a la participación ciudadana.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p><i>Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto</i></p> | <p>públicos a toda la comunidad. De esta misma línea, se trabajaría con la cultura de la ilegalidad para legalizar viviendas a las familias y conectarlas a los servicios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante la Administración de Luis Pérez, se realizó el “Laboratorio de Paz” de la Comuna 13. | |
| <p><i>Protección y promoción de los derechos humanos</i></p> | <p>El pie de fuerza del Plan de Desarrollo era la Cultura Ciudadana, basada en un pacto de la ciudadanía con el Estado en el cual se incluía una protección y promoción del respeto a los derechos humanos, aunque no se cuenta propiamente con proyectos o programas que lo abarquen, exceptuando por el enfoque preventivo de la violencia que debía asumir la Policía Nacional en el municipio.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque preventivo de la violencia desde la incidencia de la reducción de los comportamientos agresivos y las conductas transgresoras de la norma. • Atención a las personas en condición de desplazamiento forzado al igual que la creación de condiciones para su restablecimiento en los lugares de origen. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Bajo la construcción de escenarios para la convivencia, se crearon redes culturales escolares como la Escuela de Música, la Red de escritores, la Red de pintores, la Red de coros y la Red de teatro; además, se trabajaría de la mano con la tecnología, | <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de escenarios para la convivencia desde el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas. • Prevención de conductas transgresoras para trabajar en los valores necesarios para la convivencia familiar y social – Proyecto de Comunicación |

| | | |
|--|--|--|
| <p><i>Fortalecimiento de la convivencia y los valores</i></p> | <p>pues se apostó a facilitar el acceso a los computadores con internet gratuito</p> | <p>para la convivencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de manejo de espacio público para la convivencia: hacía referencia a la vigilancia, control y educación para el uso del espacio público mediante la capacitación y sensibilización de estos espacios para la comunidad. • Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia. |
| <p><i>Protección a los ciudadanos y la infraestructura de la nación.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Con el programa “Reincorporación a la civilidad” se dieron diálogos con los grupos alzados en armas y organizaciones criminales con el fin de disminuir la violencia urbana y consolidar hecho de seguridad y convivencia. • “Respecto a la civilidad” era el programa en donde los desmovilizados promovían su capacidad de integrarse y articularse a la ciudad | <ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecieron y desarrollaron acuerdos con grupos interesados en desmovilizarse mediante la construcción de una política pública integral con el gobierno departamental y nacional. • Frente al programa “Paz y reconciliación”, se apoyaba los procesos de desmovilización y reincorporaciones de quienes se encontraban alzados en armas, además se proponía un seguimiento, monitoreo y evaluación. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Se creó la Política de Seguridad Ciudadana denominada “Compro la | <ul style="list-style-type: none"> • Desde lo institucional, se realizó el Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia. |

| | | |
|---|---|--|
| <p><i>Cooperar para la seguridad de todos</i></p> | <p>Guerra”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se le otorgaba al ciudadano un rol activo en la participación de programas y proyectos que contenían la resolución de conflictos, una capacitación para una vigilancia continua hacia los comportamientos por fuera de la ley. • Se crearon proyectos como el “Observatorio de la violencia”. | <ul style="list-style-type: none"> • Se le otorgaba al ciudadano un rol activo haciendo uso del Estado de Derecho en el fortalecimiento del tejido social y el incentivo a la resolución institucional y pacífica de los conflictos. • Formación ciudadana para el desarrollo local y la construcción de lo público • Promoción y apoyo a la organización ciudadana para la integración social – “Tejer ciudad” |
|---|---|--|

Conclusiones generales

- *Uso del concepto de seguridad y tensiones de lo nacional a lo local*

Para Jorge Giraldo Ramírez (2014) “existen numerosas perspectivas sobre la violencia y la seguridad que cubren diversas dimensiones, y a su vez, se traducen en herramientas para el análisis y diseño de las políticas públicas” (p.68); a su vez, William Fredy y Juan Carlos Vélez (1997) afirmaban que al estudiar el concepto de seguridad ciudadana podría concluirse que “el término alude a tantos fenómenos como percepciones de la problemática que se aborda o a la finalidad que persiguen quienes lo utilizan”(p.100) siendo estas afirmaciones de gran colaboración para el fin último de esta investigación: reconocer que las perspectivas de seguridad varían de un sujeto a otro, que, para este caso, explica por qué se modifican o cambian las concepciones de seguridad para los mandatarios locales y sus administraciones. Llegando incluso a existir una tensión entre dichas definiciones desde lo nacional y lo local, pues no existía ni existe un criterio único para el uso de la seguridad en las administraciones.

Se reconoce que, desde el ámbito de las políticas públicas, la política nacional apuesta a ser un marco o lineamiento que delimite las estrategias a usar para la

confrontación de una situación, lo que deja para el ámbito local la articulación de ella dentro de sus posibilidades contextuales.

En este caso con la administración de Luis Pérez existió un choque de intereses ya que, para el alcalde de Medellín cuya administración había comenzado en el 2001, el concepto de seguridad estaba directamente relacionado con la reeducación de la cultura ciudadana en valores; sin embargo, con la llegada de una política de seguridad nacional en el 2002 de carácter más hegemónico para la Fuerza Pública como lo fue la Política de Seguridad Democrática, la administración local se vio en la necesidad de adecuar sus lineamientos y permitir la inserción de esta nueva perspectiva sobre seguridad.

Dicha inserción continuaría durante la administración de Sergio Fajardo, quien planteaba desde el inicio de su gobierno, formulado en el Plan de Desarrollo, la “coordinación interinstitucional multinivel (...) [siendo Medellín] la protagonista de la política de seguridad” (Giraldo, 2014, p. 85), lo que llevaría a una concepción de seguridad con tendencia a generar relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones.

La clave para entender el uso del concepto de seguridad desde las administraciones locales es su categoría de *seguridad ciudadana*, algo más cercano al ejercicio de la ciudadanía, del uso del espacio público, del desarrollo humano, la dignidad, el respeto y la confianza con las instituciones estatales; mientras que la seguridad de carácter local para el Gobierno Nacional iba en clave a la *seguridad urbana*, algo que buscaba asegurar la convivencia ciudadana, la reducción de la criminalidad y el hecho de evitar que el control territorial estuviera en manos de las organizaciones criminales.

Es por esto que, el punto de encuentro entre la seguridad ciudadana y la seguridad urbana se visualizaba en el aumento del pie de fuerza pública en el municipio ya que las acciones de ambos mandatarios locales, Pérez y Fajardo, se vieron reflejadas en el aumento de la Policía Nacional en los barrios y las comunas de Medellín, al igual que la modernización de sus equipamientos.

- *El papel de la ciudadanía en el desarrollo de las políticas de seguridad*

Para los tres mandatarios se ve como factor indispensable la participación activa de la ciudadanía en los temas relacionados a la consecución y el mantenimiento de la seguridad, algo propuesto desde la administración nacional y aplicado en lo local en donde

el ciudadano se ve como un aliado para el Estado que, bajo el principio de la solidaridad, cooperaría a la prevención del terrorismo y la delincuencia, en la creación de redes y frentes de seguridad, y que estaría impulsado por el programa de recompensas que ofrecía el gobierno a cambio de información valiosa que ayudara en el camino a la seguridad urbana y democrática.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS.

- Alcaldía de Medellín (2001) *Plan de Desarrollo 2001 – 2003. Medellín, Ciudad de Oportunidades.* Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-\(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb).pdf)
- Alcaldía de Medellín (2004) *Plan de Desarrollo 2004 -2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.* Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf
- Alcaldía de Medellín; Área Metropolitana y PNUD. (2005 a) *Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana – Documento de Diagnóstico.*
- Alcaldía de Medellín; Área Metropolitana y PNUD. (2005 b) *Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana – Documento de Prospectiva Defensa y Justicia.*
- Alcaldía de Medellín; Área Metropolitana y PNUD. (2005 c) *Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana – Plan Maestro.* Pp 1 – 15.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.* Doc 57. Recuperado de: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Colomer, J. M (1995) *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países.* Barcelona: Ariel.
- Crettiez, X. (2009) *Las formas de la violencia.* Buenos Aires: Waldhuter Editores.
- Díaz, L. (2005) Reflexiones sobre la evolución del concepto de seguridad. *Papel Político Estudiantil* N° 2, diciembre de 2005. Pp 135 – 146.
- El Tiempo (2015) *Operación Orión, una historia que cumple 13 años de impunidad.* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/13-anos-de-la-operacion-orion/16406579>

- Freund, J. (1995) *Sociología del conflicto*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Frigo, E. (2016) Qué es la seguridad. En: *Foro de Seguridad: Foro de profesionales Latinoamericanos de seguridad*. Recuperado de: <http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4163.htm>
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (2015) *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Recuperado de: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_bookenlet_-_spanish.pdf
- Gasser, H. (2002) Actos de terror, “terrorismo” y derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5ted8g.htm>
- Galindo, C. (2005) De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol 7 agosto. Pp 496 – 543. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73309913>
- Giraldo, J. (2001) *El rastro de Caín*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia
- Giraldo, J. (2003) Las nociones de terrorismo. *Desde la Región*. Recuperado de: <http://iep.udea.edu.co:8180/bibliotecaiep/bitstream/recursos/210/1/JGiraldo4.pdf>
- Giraldo, J. (2014) Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003 – 2012. En: *Violencia urbana*. Radiografía de una región. Bogotá: Aguilar.
- Grupo de Estudios sobre Política y Lenguaje NOMOI – Centro de análisis político (2007). *Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín 2000 – 2006*. Medellín: Departamento de Humanidades Universidad Eafit.
- Jiménez, J. (13 de mayo de 2015) ¿Qué es un acto terrorista? *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/un-acto-terrorista-articulo-560422>
- Laiz, C., Román, P. (2003) *Política comparada*. Madrid: Impulso Global Solutions
- Limeone, M. (2015) *Operación Orión: la orden de Uribe que puede enredarlo duro con la justicia*. Las 2 Orillas. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/la-verdad-sobre-la-operacion-orion/>
- Marti, F. (1990) La seguridad ciudadana. En: *Jordi Borja y otros. (Compiladores)*. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Madrid: Sistema.

- Muñoz, B. (2005) Seguridad Nacional: definiciones y conceptos. En: *La corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras transición democrática en México*. Escuela de Ciencias Sociales: Universidad de las Américas Puebla. Recuperado de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/munoz_p_ba/capitulo1.pdf
- Nohlen, D. (2006) Método comparativo. En: *Diccionario de Ciencia Política: teorías, métodos y conceptos*. Ciudad de México: Porrúa. Recuperado de: http://www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf
- Pizarro, E. (2004) *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado comunitario. Presentado bajo la primera presidencia de Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de: http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-177828_archivo_pdf_plan_desarrollo.pdf?binary_rand=4702
- PNUD. (1994) *Informe sobre el desarrollo humano*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>
- PNUD (2001) *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Recuperado de: http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf
- Ramos, L. (2012) Método comparado: precisiones y características. *Revista de Ciencia Política de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global*. Recuperado de: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>
- RESDAL. (2005) *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal – Red de seguridad y defensa de América Latina
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2011) *Seguridad y Crimen Organizado transnacional*. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_22430-1522-4-30.pdf?110519174059

- Restrepo, W., Pérez, W. & Vélez, J. (2012) Las políticas públicas de seguridad ciudadana. En M. Alonso, W. Pérez y J. Vélez (Ed) *Ensayos sobre el conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín (1997 – 2007)* (pp.193-232) Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Rivas, A. (2005) Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En: *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decada politicas.pdf>
- Sartori, G., Morlino, L. (1994) *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial
- Steven, D. (1997) Internal War. Causes and cures. *World Politics*, V 49 (No. 4)
- Tenorio, M. (2009) La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU. *Revista Criterios: Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, Vol. 2 (No. 2 Jul-Dic 2009), Pp. 171- 197.
- Valencia, V. (2002) El concepto de seguridad. En: *La seguridad pública como un derecho humano*. 5to certamen de ensayo sobre Derecho Humanos. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1534/3.pdf>
- Valcárcel, J. M (2007) Concepto de conflicto armado interno y seguridad jurídica. *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores. Volumen X (No. 19 enero – julio 2007)* Bogotá. Recuperado de: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/72399/CONCEPTOCONFLICTO.pdf>
- Vélez, J.C., Pérez, W. (1997) Seguridad Ciudadana y Homicidio en Medellín. En: *Estudios Políticos*. Recuperado de: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/16212/14069>
- Veeduría Plan de Desarrollo Alcaldía de Medellín (2004) Convivencia y Seguridad Ciudadana. En: *Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001 – 2003*. Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance-convivencia%20y%20seguridad%20ciudadana-\(34%20p%C3%A1g%20-%20193%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance-convivencia%20y%20seguridad%20ciudadana-(34%20p%C3%A1g%20-%20193%20kb).pdf)

Yarce, C., Henao, A., Urrego, N., Vinasco, J. & Giraldo, L. (2012) Estado del arte de la seguridad humana en Colombia. *Revista de Semilleros de Investigación Cultural Investigativa*. Recuperado de: <http://revistaci.blogspot.com.co/2013/01/estado-del-arte-de-la-seguridad-humana.html>